





# **Violencia e inseguridad ciudadana en las Américas**



Lucía Dammert  
*Editora*

**Violencia**  
e  
**inseguridad ciudadana**  
en las Américas

ediciones  
 **EL VIRREY**

## **VIOLENCIA E INSEGURIDAD CIUDADANA EN LAS AMÉRICAS**

© Lucía Dammert

© De esta edición: Librería del Virrey S.A.  
para su sello editorial Ediciones El Virrey  
Av. Miguel Dasso 147, San Isidro, Lima.  
Teléfono: 440-0607  
libreria@elvirrey.com

Hecho el Depósito Legal en la  
Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-04976

ISBN: 978-9972-852-12-1

DISEÑO DE PORTADA:

Gregorio Quispe Cuzcano  
goyoquispe@yahoo.es

DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN:



Medios & Enlaces S. R. Ltda.  
Pedro de Candia 160, Lima 3  
Teléfono: (511) 436-4562  
medios.y.enlaces.srl@gmail.com

Primera edición para el Perú  
Lima, Perú.  
Marzo 2010.  
500 ejemplares.

Impreso en el Perú.

## ÍNDICE

	Pág.
Prólogo	
<i>José Miguel Insulza</i>	9
Introducción	
<i>Lucía Dammert</i>	15
<b>I. MIRADA COMPRADA: AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS</b>	<b>23</b>
1. Criminología moderna en América Latina y Estados Unidos (1880-1940)	
<i>Ricardo D. Salvatore y Máximo Sozzo</i>	25
2. Castigo y política en América: puntos de convergencia	
<i>Angelina Snodgrass Godoy</i>	69
3. Criminalidad, democracia y cultura política en Estados Unidos y América Latina	
<i>Charles Wood y Ludmila Ribeiro</i>	111
4. Análisis policial: de la difusión a la confusión de modelos	
<i>Lucía Dammert</i>	131
5. Prisiones e internados: una comparación de los establecimientos penales en América del Norte y América Latina	
<i>Christopher Birkbeck</i>	159

<b>II. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b>	<b>189</b>
1. Violencias, crimen e inseguridad en América Latina. Desafíos para la democracia <i>Lucía Dammert</i>	191
2. Reformas a la justicia criminal en América Latina. Una visión panorámica y comparada acerca de su gestación, contenidos, resultados y desafíos <i>Mauricio Duce</i>	223
3. Los orígenes estructurales de la violencia y la inseguridad en América Latina. El caso de México <i>Diane E. Davis</i>	267
4. Democracia y efectividad. Desafíos para adaptar la inteligencia en la lucha contra el terrorismo <i>Thomas C. Bruneau</i>	303
5. Paradojas de la reforma policial. Federalismo, partidos y sociedad civil en la crisis de la seguridad pública en Argentina <i>Kent Eaton</i>	323
6. Claroscuros en la reforma procesal penal chilena: el papel del Ministerio Público <i>Luis Pásara</i>	355
Sobre los autores	403
Bibliografía	407



## PRÓLOGO

*José Miguel Insulza  
Secretario General de la  
Organización de los Estados  
Americanos*

La inseguridad se ha convertido en uno de los principales problemas que enfrenta nuestro hemisferio. Revestida de múltiples facetas, la presencia de la violencia criminal es un hecho innegable en prácticamente todos los países de la región con consecuencias verdaderamente complejas de corto y mediano plazo. En este sentido, entender y enfrentar adecuadamente un problema de la magnitud como el de la inseguridad ciudadana requiere de los mejores y mayores esfuerzos estatales. El punto de partida es asumir que un fenómeno de esta naturaleza sólo se explica en un contexto mucho más amplio, que a su vez se retroalimenta. Resulta imprescindible en este punto hacer un breve repaso de las grandes transformaciones que se han producido en el Hemisferio, reconociendo en ellas los grandes logros que nos fortalecen y brindan herramientas ante este nuevo desafío, pero también constatando los importantes obstáculos que aún quedan por vencer.

La región latinoamericana ha experimentado grandes cambios en muy pocas décadas. Hay tres procesos, sin embargo, que se pueden considerar entre los más relevantes. En primer lugar, se puede afirmar con gran orgullo que hemos dado ya pasos significativos para ser un continente de paz. Más allá de la subsistencia de diferencias y desacuerdos entre nuestros países, la posibilidad de enfrentamientos armados se ha reducido al mínimo. Asimismo, estamos consiguiendo que las divisiones y los conflictos políticos internos se puedan resolver a través de formas ajenas a la violencia. La gran mayoría de los fenómenos insurgentes y terroristas han acabado o son marginales en la región.

Sin embargo, hay herencias muy profundas de los años de violencia política en varios países que influyen negativamente en el problema de la inseguridad ciudadana. No hemos logrado superar por completo las secuelas de los conflictos, como lo expresa en general la persistencia de una cultura de violencia en la forma de enfrentar los problemas cotidianos. Adicionalmente, y de forma más específica, es evidente que una parte de los actores de los

problemas de entonces son hoy en día, ya sin motivaciones políticas explícitas, protagonistas importantes de las nuevas formas de violencia que nos preocupan. También es necesario destacar que además del incremento del crimen organizado, la violencia del pasado explica en gran medida la facilidad con que las armas de fuego están disponibles y se usan ilegalmente en muchos de nuestros países.

Sin embargo, una segunda conquista que debemos aprovechar en nuestra lucha contra la inseguridad ciudadana es que después de décadas de dictaduras -muchas veces en extremo crueles- hoy todos los países miembros de la OEA han avanzado significativamente en cuanto al respeto a los derechos humanos, proclamándolos parte insustituible de la filosofía que rige la acción de nuestros Estados. Vivimos en democracia, nuestros gobernantes son elegidos por el pueblo, hay separación de poderes, se ejercen las libertades políticas básicas y existen leyes e instituciones cuyas normas deben ser acatadas. En esa medida, y a diferencia de lo que habría ocurrido décadas atrás, la existencia de la democracia y el respeto a los derechos humanos son hoy el marco general ineludible en el que se puede y tiene que enfrentar la inseguridad ciudadana.

Lamentablemente, somos plenamente conscientes de que nuestras democracias emergentes todavía enfrentan problemas muy importantes. La credibilidad en la capacidad de las instituciones y sus representantes para resolver los problemas concretos que le preocupan a la población es todavía débil e insuficiente. En muchos casos, los poderes fácticos del pasado no se han subordinado suficientemente a los estándares democráticos. Pese a algunos avances significativos, las instituciones vinculadas a la seguridad en general no han logrado aún consolidar procesos de reforma y modernización satisfactorios y consistentes con el nuevo momento político.

Desde un punto de vista social, persisten muchos rasgos de la cultura autoritaria del pasado. La tolerancia a la diversidad es todavía escasa y se siguen dando graves problemas de discriminación por diferentes causas. La segregación, estigmatización y fragmentación social son procesos profundamente instalados en nuestras sociedades que requieren ser enfrentados de inmediato.

En tercer lugar, América Latina ha cambiando también sustancialmente en el aspecto económico. Hay avances importantes en la capacidad productiva de nuestros países, han mejorado las infraestructuras y han aumentado

los servicios a los que los ciudadanos pueden acceder. De tal manera que se han abierto nuevas oportunidades de progreso para muchos. Sin embargo, el desarrollo aún se concentra en pocas manos. No hemos avanzado lo suficiente en reducir la pobreza y la indigencia. Los 200 millones de pobres en la región son una dramática muestra de esta situación. Hay todavía grandes sectores de la población que viven excluidos de los beneficios del progreso por lo que la igualdad de oportunidades dista mucho de haberse conseguido.

Este contexto regional se convierte en el telón de fondo para avanzar en el análisis de la inseguridad como problema central. Sin duda, el punto de partida indispensable para determinar una política pública es tener un diagnóstico adecuado del problema a resolver o atenuar. Esto es especialmente relevante en el caso de la inseguridad ciudadana, debido a que, de no proceder así, se podrían poner en práctica políticas que partieran de una comprensión equivocada de los problemas o se enfatizaran solamente alguno de los aspectos que los explican y que, consecuentemente, estas políticas terminarían fracasando o incluso agravando la situación.

Es mi absoluta convicción que esas políticas nacionales de seguridad pública deben ajustarse por lo menos a las siguientes características. Deben ser democráticas, encuadrándose estrictamente en el marco Constitucional de los países y en el de los tratados internacionales. Los cuerpos de policía deben estar debidamente formados y capacitados para cumplir unos fines esenciales y específicos dentro de las políticas de seguridad. Las mismas se desarrollarán estrictamente bajo el mando y responsabilidad de la autoridad democrática, que asume sus contenidos, dirige sus acciones y es responsable ante el resto de las instituciones y de la ciudadanía, tanto por lo que hace como por los resultados obtenidos. Deben ser diseñadas y ejecutadas de manera profesional, por expertos que aprovechen todo el conocimiento disponible y utilicen herramientas tecnológicas de última generación para enfrentar las diversas modalidades delictuales.

Deben también ser informadas, esto es contar con información cuantitativa amplia, verificable, contrastada, confiable y comparable. Esa información debe ser pública y estar al alcance de la población. Por otra parte, deben ser adecuadamente financiadas. Es imprescindible que exista una adecuada correlación entre la magnitud del problema de la inseguridad ciudadana y la asignación presupuestal que se otorga a las políticas que le hacen frente. Sin duda, un punto clave es que deben ser equitativas, esto es deben garantizar

la igualdad ante la ley y contribuir a generar iguales oportunidades para todos. Por ello se requiere prestar una atención especial a las poblaciones en riesgo y grupos vulnerables e incluir en particular una perspectiva de género que considere la forma cómo las mujeres son afectadas por la inseguridad. Las políticas de seguridad deben contemplar sanciones apropiadas y buscar eliminar la impunidad en la que terminan la mayoría de los hechos delictivos.

De esta forma las políticas integrales, multidimensionales de seguridad son responsabilidad del Estado y requieren de efectivos mecanismos de transparencia y accountability. Las excepciones y áreas en que la información es reservada deben estar limitadas a lo estrictamente necesario y claramente definidas en cada circunstancia.

Tomando en consideración estas características tenemos que reconocer que los avances en el conocimiento del problema son significativos pero quedan todavía múltiples interrogantes sin responder. Es en este reconocimiento que desde la Organización de Estados Americanos hemos creado la Reunión de Ministros de Seguridad Pública de las Américas, foro que reúne a las altas autoridades gubernamentales del continente y que sirve como el referente técnico y político de la región sobre la totalidad de los temas concernientes a la seguridad pública. Asimismo, hemos desarrollado un plan de trabajo sostenido y de especial relevancia que pone énfasis en la necesidad de mejorar la calidad de las políticas que se desarrollan, la coordinación entre los diversos entes gubernamentales encargados del tema e impulsar las mejores prácticas en gestión y gobierno de la seguridad. Nuestro plan de trabajo se concentra en 6 líneas de trabajo la primera de estas busca ofrecer orientaciones y asesoría para el desarrollo de propuestas legislativas, de políticas públicas y de reformas institucionales. La segunda busca apoyar técnicamente la construcción de indicadores periódicos, confiables y comparables. La tercera línea de trabajo busca fortalecer la rehabilitación y la reinserción como políticas urgentes. Una cuarta línea de trabajo busca mejorar la capacitación policial. La Secretaría General ha promovido desde hace ya varios años cursos para capacitar a policías y recientemente ha desarrollado el Programa Interamericano de Capacitación Policial con el objeto de intercambiar experiencias exitosas y lograr que sean adaptadas e incorporadas por otras instituciones policiales. Estas actividades deben expandirse y potenciarse y, para ello, la Secretaría General propone la colaboración con instituciones policiales que tengan experiencias para compartir y se compro-

mete a seguir impulsando la idea de crear un centro interamericano para la alta gerencia en seguridad pública. La quinta línea de trabajo busca definir medidas para involucrar al sector privado en acciones de prevención de la violencia, rehabilitación y reinserción social. Finalmente, se busca fortalecer la colaboración con los medios de comunicación masiva.

Estas líneas de trabajo se basan en la constante coordinación y colaboración con el mundo académico que ha permitido avanzar en el conocimiento del problema y sus múltiples aristas. El presente volumen editado por Lucía Dammert, quien colabora permanente con las actividades desarrolladas por la Secretaria General, es resultado de un esfuerzo colaborativo de especial importancia en la temática. Dos elementos son especialmente importantes; en primer lugar el volumen dedica su primera parte a un análisis comparado entre América del Norte (especialmente Estados Unidos) y América Latina no sólo desde la mirada teórica y analítica sino también las iniciativas de política han sido analizadas en detalle. Los diversos especialistas que colaboran en este apartado reconocen la necesidad de avanzar de forma colaborativa pero con especificidades en la definición, caracterización y forma de entender y enfrentar el problema. Cada uno de los capítulos avanzan en una detallada descripción de los problemas que se enfrentan en las instituciones policial, los sistemas de justicia y los sistemas penitenciarios en ambos contextos y las raíces más evidentes de su actual situación. Pero también se presenta una mirada más teórica y cultural que manifiesta las profundas vinculaciones y diferencias en la forma de entender el fenómeno del crimen, asumir la necesidad del castigo y redefinir las culturas políticas en cada uno de los contextos analizados.

El segundo elemento de especial relevancia es la inclusión de una agenda de debate que no se concentra únicamente en la tradicional mirada de la seguridad ciudadana sino que incluye un interesante debate sobre la necesidad de consolidar mejores sistemas de inteligencia que permitan actuar con mayor efectividad especialmente en la lucha contra el crimen organizado. En este marco se revisa de forma crítica las principales reformas desarrolladas en la región con los problemas y desafíos que han involucrado en una agenda de modernización del Estado que incluye aún muchas deudas en el área de la seguridad.

Sin duda el presente volumen publicado en Chile por la editorial Catalonia y en Perú por Ediciones El Virrey es un aporte fundamental para seguir avanzando de forma comprometida y clara en la lucha efectiva contra

la inseguridad en nuestros países. La seguridad es una política pública que requiere de capacidades políticas, técnicas y de gestión como cualquier otro sector del aparato del Estado. En la Organización de Estados Americanos estamos comprometidos en aportar en este proceso y confió que el presente esfuerzo editorial aporta significativamente en este camino.

## INTRODUCCIÓN

*Lucía Dammert*

La inseguridad es uno de los principales problemas que enfrenta América Latina en la actualidad. El aumento del uso de la violencia, la cotidianeidad de los delitos y la percepción de carencia de protección son algunos de los hechos que atraviesan la región y preocupan a sus ciudadanos. Los aprendizajes en las últimas dos décadas son relevantes, pero queda aún un espacio importante que recorrer para afianzar un conocimiento más profundo de la problemática y sus elementos de conformación. Queda aún más espacio para consolidar un análisis de investigación aplicada que permita reconocer las mejores formas de intervención de política pública para enfrentar las múltiples aristas de fenómenos tan elusivos y complejos como la violencia y la inseguridad.

El presente volumen busca aportar en ambos espacios vinculados, pero también tienen apuntando a su especificidad debido a la necesidad de una conversación cada vez más informada de la perspectiva teórico-conceptual así como de las iniciativas de política más relevantes con sus éxitos y fracasos. Los dos temas que organizan el volumen se han separado para fines de presentación, aunque están intrínsecamente unidos ya que la experiencia comparada entre América Latina y los Estados Unidos sin duda genera una perspectiva de análisis necesaria así como muestra los espacios aún vacíos en el abordaje del problema. El segundo tema se adentra en problemas más nacionales, en las diferencias regionales que presenta cada problema en particular.

### *Estados Unidos y América Latina*

La inseguridad en América Latina ha tenido una emergencia más bien reciente como problema. Múltiples estudios ponen énfasis en la necesidad de tomar en cuenta esta situación para entender los avances significativos desarrollados en la región. Pero la magnitud del problema y, en especial, su impacto cotidiano en la población hacen que se busquen respuestas rápidas que ofrezcan soluciones. Esta situación ha llevado a un serio proceso de importación de iniciativas que, en muchos casos, vienen con un aura de éxito en otros contextos, especialmente en los Estados Unidos de Norteamérica.

Este proceso de difusión de las políticas e iniciativas, muchas veces, carece de un análisis específico de sus logros, de los requisitos para una buena implementación y de los presupuestos necesarios para su mejor desarrollo. De modo que nos encontramos con importaciones “a la latinoamericana” que ponen énfasis en la utilización del nombre tolerancia cero, policía comunitaria e incluso vigilancia vecinal más que en el reconocimiento de los requisitos y resultados de dichas iniciativas.

Esta situación ha generado múltiples desencuentros que no pueden ser entendidos sin una primera revisión de algunos temas y problemas, en una comparación entre los Estados Unidos y América Latina. Es por esto que en la primera sección del presente volumen se hace hincapié en esta mirada comparada, constituyendo una primera revisión de este estilo publicada en América Latina, que busca avanzar en la generación de un campo común de entendimiento que permita identificar los elementos comunes así como las particularidades de cada contexto.

Cabe destacar que los estudios académicos sobre los temas de violencia, criminalidad e inseguridad en los Estados Unidos cuentan con múltiples programas de formación universitaria y de postgrado, de la mano con estudios con base empírica y publicaciones. De igual forma, existen múltiples espacios de formación académica dirigidos a funcionarios públicos vinculados al sistema de justicia criminal. En América Latina, la situación es muy diferente, ya que son limitados los esfuerzos sostenidos de financiamiento de estudios y centros de formación que avancen en esta temática con información empírica y conocimiento aplicado.

A pesar de esta limitación central los adelantos desarrollados en la región son múltiples, desde el análisis teórico-conceptual hasta los cambios institucionales desarrollados en las últimas dos décadas. El presente libro inicia un camino de conversación cada vez más necesario, en una mirada comparada, que permitirá brindar consistencia y solidez al análisis así como a la implementación de políticas apropiadas y eventualmente exitosas.

### *La emergencia latinoamericana*

La inseguridad es un nuevo fantasma que ronda la región. La percepción ciudadana de impunidad, inseguridad y práctico abandono por parte del Estado inunda a una ciudadanía que recurre a la seguridad privada, a los mecanismos de justicia por la propia mano y a los discursos cada vez



más autoritarios que buscan castigo para aquellos que violan la ley. Los gobiernos, en muchos casos, se encuentran con instituciones como la policía y la justicia atravesados por la corrupción, infiltrados por la apatía e incluso maltratados por la sociedad a la que deben servir.

De esta forma el contexto no es el más adecuado para la inclusión del tema en el debate de las políticas públicas que, diseñadas e implementadas al margen del debate electoral, definen con claridad sus objetivos y metas. Por el contrario, la seguridad se ha convertido en el principal tema de debate electoral para culpar a los gobiernos o proponer iniciativas cada vez más castigadoras que evidencian una lectura especial sobre lo que quiere la población. Si bien las encuestas de opinión demuestran la preocupación por la inseguridad y en especial la búsqueda de una mano más dura por parte del Estado, las mismas fuentes de información muestran que las múltiples raíces de los fenómenos de violencia son claramente identificadas por la sociedad. Es decir, hay un claro camino para proponer y definir iniciativas de largo aliento, en las que, en colaboración con los gobiernos locales y la ciudadanía en general, se conviertan en elementos claves para el diseño e implementación de iniciativas de política.

### *Organización del libro*

El presente volumen está organizado en dos secciones que buscan responder a muchos de los desafíos explicitados previamente para avanzar en la mejor comprensión del problema. La primera sección presenta una colección de artículos preparados para el Programa sobre el crimen, ley y gobernabilidad del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de la Florida. Este importante esfuerzo liderado por el profesor Charles Word, partió con la certeza de que es necesario avanzar en la mirada comparada de diversas problemáticas presentes en América Latina y los Estados Unidos de Norteamérica para, de esta forma, reconocer semejanzas y diferencias así como la capacidad de aprender de las intervenciones de políticas (con sus éxitos y fracasos). La sección se compone de cinco artículos que abordan miradas teóricas y de política pública, en ambos lados del hemisferio, reconociendo la necesidad de avanzar en la integración de perspectivas debido a la globalización del fenómeno de la violencia y la criminalidad.

El primer artículo elaborado por Ricardo Salvatore y Máximo Sozzo, ambos profesores de reconocido prestigio en Argentina, pone el acento en

un tema muchas veces desvinculado de las publicaciones sobre crimen en la región. El desarrollo de la criminología en América Latina y en Estados Unidos tiene una trayectoria particular que se encuentra sólo en algunos momentos de su historia, pero que marca momentos específicos de diferenciación. De hecho, el principal elemento destacado por los autores es la importancia de los desarrollos teóricos europeos en la criminología latinoamericana y su menor papel en los Estados Unidos. Pero no sólo este punto se torna clave en el desarrollo del artículo sino la confirmación de que el concepto de criminología latinoamericana es más bien un mito más que una realidad. Así el documento pone especial énfasis en las diferencias nacionales del desarrollo de la criminología así como en la ausencia de este debate en muchos países de la región. La influencia de la perspectiva jurídica sobre el análisis criminal en América Latina tiene, hasta nuestros días, consecuencias directas en la forma cómo abordamos e intentamos resolver el problema de la violencia y la criminalidad en nuestros países. De igual forma, los desarrollos teóricos vinculados con una criminología de raigambre sociológica tienen un desarrollo teórico, conceptual, así como empírico de real importancia en los Estados Unidos. Este primer artículo abre las puertas para una interpretación más detallada de la forma de entender y enfrentar la inseguridad en nuestros países, así como para la comprensión de las corrientes teóricas desarrolladas con mayor énfasis en el hemisferio.

El segundo artículo, elaborado por Angelina Snodgrass Godoy, pone énfasis en las políticas de mano dura y tolerancia cero desarrolladas en las Américas en los últimos años. La importación de estas iniciativas se convierte así no sólo en una forma de resolver el problema sino también de entenderlo. Reconociendo el interés de aquellos que cometen delitos de obtener mayores ganancias y la posibilidad del castigo para limitar este comportamiento, se desarrollan iniciativas centradas en el castigo y el uso de la fuerza para explicitar el poder del Estado y su supuesta efectividad. Snodgrass avanza en evidenciar las complejas consecuencias que puede tener la guerra contra el terrorismo como mecanismo de incremento del temor y la sensación de inseguridad, y también como elemento discursivo que justifica el uso de la fuerza ante las llamadas amenazas emergentes.

El tercer artículo de esta sección analiza los principales elementos de la cultura política en América Latina y los Estados Unidos. Elaborado por Charles Wood y Ludmila Ribeiro, pone en duda la hipótesis de que el aumento de la criminalidad erosiona los valores y conductas democráticos

y avanza en analizar esta propuesta con información empírica de Estados Unidos y América Latina. Ambos contextos, con procesos democráticos profundamente diferentes, pero con valores y una cultura política específica. Es así como, luego de múltiples análisis, se concluye que la victimización puede tener efecto sobre la capacidad de gobernabilidad en un determinado contexto histórico, pero, sin duda, su mayor vinculación y efecto se evidencia en las conductas y valores ligados a la cultura política democrática y liberal. De este modo, se hace una clara vinculación con los capítulos previos que pusieron especial énfasis en la cultura del castigo instalada en la mayoría de nuestros países.

El cuarto y quinto capítulos de esta sección no se concentran en la perspectiva teórica o conceptual sino más bien en el funcionamiento, problemas y desafíos del análisis, y la práctica vinculada con dos instituciones claves para la seguridad: la policía y el sistema penitenciario. Los estudios sobre las instituciones policiales son más bien recientes en América Latina, ya que las mismas no fueron consideradas objeto de estudio académico y solo recientemente se han abierto espacios de colaboración desde el mundo civil y el institucional. Esta situación ha llevado a una importante impronta de la perspectiva de análisis y desarrollo de políticas policiales importadas desde los Estados Unidos, como la policía comunitaria, el Compstat, entre otras. Sin embargo, el artículo pone en evidencia que existen problemas comunes que requieren ser enfrentados en ambos contextos como el abuso del uso de la fuerza, los limitados niveles de transparencia, el aumento de los niveles de discrecionalidad en el accionar policial, entre otros que requieren de análisis más detallado. De igual forma, el artículo de Christopher Birkbeck realiza un análisis comparado de la situación analítica de la cárcel como respuesta al problema de la inseguridad así como las condiciones que enfrentan en la actualidad en la mayoría de los países latinoamericanos. La interesante discusión sobre la diferencia entre internamiento y encarcelamiento abre oportunidades de debate sobre la utilidad de los sistemas penitenciarios para enfrentar problemas que sobrepasan el fenómeno policial así como su criminalización.

Esta mirada comparada entre América Latina y los Estados Unidos permite establecer algunos rasgos transversales sobre las perspectivas y acciones desarrolladas para enfrentar la violencia, la inseguridad y el crimen en el hemisferio. Los aprendizajes conjuntos son múltiples y sin duda las políticas requieren de un proceso de reconocimiento regional que permita

interpretar de mejor forma las características del fenómeno así como las posibilidades de solución. Sin embargo, esto no exime de la necesidad de análisis más específicos de casos nacionales que, incorporando las perspectivas históricas y culturales, permitan avanzar aún más en la interpretación de los diversos fenómenos vinculados con la inseguridad y la criminalidad. Es así como la segunda sección del libro enfrenta dos perspectivas complementarias de análisis. En un primer momento se abordan temas que atañen a la región en general para, posteriormente, centrarse en artículos sobre casos de países específicos.

En el primer capítulo de esta segunda sección, Lucía Dammert propone una mirada institucional sobre los desafíos que implican la criminalidad y la violencia en los débiles procesos de consolidación democrática que enfrentan nuestros países. Es así como, elaborando sobre la propuesta de Wood y Ribeiro de la primera sección, se pone énfasis en la perspectiva regional en la que la construcción de una ciudadanía plena está aún en proceso. Paradojalmente, ante una criminalidad cada vez más sofisticada, globalizada e integrada en la región se contraponen una institucionalidad estatal débil, desarticulada y, muchas veces, infiltrada por el poder de la corrupción. Múltiples han sido las respuestas públicas para enfrentar el problema, aunque entre ellas se destacan los procesos de reforma de la Justicia que se han realizado en diversos países de la región.

El artículo de Mauricio Duce muestra los innegables avances logrados en esta perspectiva así como los desafíos aún pendientes, pero claves, para disminuir los niveles de percepción de impunidad e incluso abandono por parte del Estado, así como para consolidar el Estado de derecho.

Si bien los cambios en el área de la Justicia han sido analizados y enfrentados como políticas de Estado que requieren de procesos de largo aliento, mayor liderazgo técnico y modernización de las instituciones, los servicios de inteligencia han sido casi invisibles para estos procesos. Es así como en el artículo de Thomas Bruneau se pone énfasis en la necesidad de adaptar los procesos de inteligencia para servir a gobiernos democráticos que requieren de mecanismos de control y responsabilización de sus acciones. Las malas experiencias del pasado reciente latinoamericano han marcado una compleja relación, basada en la desconfianza y el misterio, con los encargados de las tareas de inteligencia. Más allá del rol específico de estos organismos en la estructura del Estado, se requieren de elementos claves que permitan profesionalizar su gestión.

Los últimos tres artículos muestran casos nacionales específicos. Partiendo por un análisis histórico y social del proceso mexicano elaborado por Diane Davis, en el que adquieren relevancia los orígenes políticos y económicos de la violencia en dicho contexto. Es así como en el contexto de procesos de industrialización tardía, de urbanización descontrolada y de violencia institucional instalada, el fenómeno de la criminalidad se convierte en un elemento más de precarización de la calidad de la democracia y de los procesos de gobernabilidad en México. Seguidamente Kent Eaton elabora una mirada que incluye, en vértices similares de análisis, a las instituciones policiales en Argentina y a la sociedad civil organizada en el marco de un gobierno de tipo federal. Si bien en Argentina, el análisis del proceso de reforma y contrarreforma de las instituciones policiales está centrado, los aprendizajes son más bien regionales y evidencian los serios problemas que han tenido los actores políticos para enfrentar a las corporaciones policiales con propuestas sólidas y sostenibles que avancen en su profesionalización y modernización.

Finalmente, todas las experiencias tienen éxitos, fracasos y desafíos pendientes y la experiencia de reforma de la Justicia en Chile no es una excepción. Más allá de los avances logrados y presentados en el trabajo de Mauricio Duce, el último capítulo del libro presenta el resultado de una investigación en terreno realizada por Luis Pasara, que pone el acento en la necesidad de rescatar los desafíos pendientes y los caminos necesarios a tomar en cuenta para consolidar la nueva justicia. Aprendizajes que no sólo servirán para el caso nacional analizado sino también para aquellos que están tomando el mismo camino de reforma de la Justicia.

### *Agradecimientos*

Este volumen es el resultado de múltiples apoyos y colaboraciones. Muchos de sus contenidos y reflexiones fueron realizadas en el Woodrow Wilson Center for Scholars, donde obtuve una beca de residente a inicios de 2008. La oportunidad de realizar estudios y afianzar colaboraciones con académicos de diversas partes del hemisferio ha sido una experiencia de especial importancia. De igual forma el apoyo y colaboración del equipo de trabajo del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile. El auspicio para la publicación del libro tiene múltiples fuentes entre las que se destacan el Observatorio de Seguridad Latinoamericana, desarrollado por la Municipalidad de Valparaíso y el Instituto Open Society.

Especial reconocimiento a los autores de los diversos capítulos incluidos en la presente colección que han permitido que sus análisis, reflexiones y dudas puedan ser, en algunos casos, traducidos y editados en una versión inédita. Es así como hemos podido armar una serie de documentos de especial relevancia para el debate académico y de política pública sobre un tema de especial interés para la ciudadanía. Especial mención para Charles Wood cuya iniciativa en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de la Florida nos permitió juntar una mirada comparada de diversas situaciones y perspectivas entre los Estados Unidos de Norteamérica y América Latina.

El trabajo de traducción estuvo a cargo de Ney Fernández, cuya dedicación ha sido clave para el resultado del libro. Pablo González y Susana Tedeschi, aportaron en la edición y sugerencias sobre sus contenidos finales. Editorial Catalonia en Chile y Ediciones El Virrey en Perú han aportado generosamente para su publicación y distribución en diversos países de la región, que esperamos signifique un mayor debate y preparación sobre la inseguridad y la violencia.

Finalmente, todo el esfuerzo ha sido posible gracias a Camila y Matías Bertranou Dammert, quienes han entregado horas de apoyo y cariño que permitieron la realización de esta iniciativa. Todos los errores y definiciones corren directamente por mi cuenta.

# I

## MIRADA COMPARADA: AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS





# 1

## **Criminología moderna en América Latina y Estados Unidos (1880-1940)**

*Ricardo D. Salvatore y Máximo Sozzo*



# **Criminología moderna en América Latina y Estados Unidos (1880-1940)**

*Ricardo D. Salvatore y Máximo Sozzo*

América Latina ha sido un terreno más fértil que Estados Unidos para la proliferación de las ideas europeas acerca de la criminalidad, en particular las concepciones originadas en la escuela positivista italiana. Tras un proceso de adaptación, que atribuyó un nuevo significado al marco planteado originalmente por Lombroso, Ferri y Garofalo, los criminólogos latinoamericanos transformaron y perfeccionaron los programas de investigación y políticas emprendidos por sus pares europeos. Su influencia en la formación de los Estados modernos fue más importante y duradera que la de los criminólogos positivistas estadounidenses. En Estados Unidos, la criminología se vio enriquecida por los aportes de una nueva corriente sociológica interesada en los problemas de pobreza urbana, inmigración y segmentación social. La Escuela de Chicago, en particular, desacreditó y desplazó la concepción lombrosiana del criminal, abogando, en cambio, por una visión más integral y social del problema de la criminalidad.

Podría decirse, que los distintos caminos seguidos por la criminología en Estados Unidos y América Latina estuvieron relacionados con el contexto político y económico. En América Latina, el desarrollo de la criminología coincidió con la consolidación de regímenes políticos liberales y oligárquicos que, a su manera, intentaron establecer un "orden" que diera sustento al "progreso" en curso en sus países. En Estados Unidos, en cambio, la renovación de la criminología coincidió con importantes transformaciones en la naturaleza de la democracia y de la esfera económica. La concentración del poder económico y político trajo consigo una reacción en la organización social, la vida política y las ideas que guiaron la transición del movimiento progresista al New Deal. Así, las diferencias en el desarrollo político, sumadas a los distintos ritmos de progreso económico, influyeron en la evolución de las corrientes criminológicas de América.

En el presente estudio, se expondrán las diferencias que han marcado el desarrollo de la criminología en Estados Unidos y América Latina. Para

ello, ante la imposibilidad de abarcar todos los países de la región, nos centraremos en cinco: Argentina, Cuba, Brasil, México y Perú. En el primero, examinaremos las principales tendencias criminológicas de América Latina. En el segundo, estudiaremos los primeros brotes de positivismo en Estados Unidos y el desarrollo subsiguiente de una escuela sociológica de criminología. En el tercero, esbozamos algunas comparaciones útiles. De este modo, contrastamos ideas, estilos de investigación y prácticas, existentes en las dos regiones y sacamos algunas conclusiones sobre la persistencia del enfoque de “defensa social” a partir del cual se ha estudiado la delincuencia en América Latina hasta la década de los 50.

### LA CRIMINOLOGÍA EN AMÉRICA LATINA

Entre 1880 y 1930, la criminología positivista irrumpió con una fuerza inusual en el discurso de la modernidad latinoamericana. La llamada *Scuola Positiva*, fundada por Cesare Lombroso, y luego acrecentada por la obra de Ferri, Garofalo, Lacassagne y Tarde, se difundió rápidamente en América Latina. Surgieron numerosos centros dedicados al estudio de la criminalidad, y la doctrina comenzó a ser propugnada a través de una serie de publicaciones especializadas. Argentina, Cuba, Brasil y México se convirtieron en importantes plataformas de divulgación de esta doctrina. Los académicos locales que entraron en contacto con la labor de la escuela italiana o tuvieron la oportunidad de estudiar en universidades italianas o francesas obraron como promotores locales de los principios de la nueva criminología. Presentada en un principio como “antropología criminal”, la disciplina no tardó en convertirse en una concepción más abarcadora y ecléctica de la criminalidad. En esta nueva síntesis, la herencia, el entorno social y las predisposiciones psicológicas interactuaban para determinar la propensión a delinquir. La identificación de numerosas “anomalías” en las clases subalternas contribuyó a las caracterizaciones de la “criminalidad nacional” que, por extensión, definieron los obstáculos que cada país enfrentaba en su camino hacia la civilización y el progreso.

La aceptación preexistente de la ética positivista —a saber, la creencia en el orden, el progreso y la evolución— facilitó la difusión del positivismo criminológico europeo en América Latina. En particular, la valorización de la ciencia como fuente legítima de la verdad y la convicción de que las ciencias sociales podrían reproducir los protocolos y logros de las ciencias naturales otorgaron a los científicos mexicanos, a los antropólogos brasile-

ños y cubanos y a los médicos legistas argentinos una mayor influencia en la formulación de políticas públicas. La constitución de asociaciones profesionales y la aparición de publicaciones especializadas en disciplinas como la medicina, la psiquiatría, la antropología y la arqueología, entre otras, dieron lugar a una potestad a partir de la cual los nuevos expertos podían discurrir acerca de la Nación y sus "problemas modernos". Con el estallido de ciertas crisis sociales y políticas (como la epidemia de fiebre amarilla en Argentina, el brote de sífilis en México o la rebelión orquestada por Conselheiro en el noreste de Brasil) se hizo apremiante la necesidad de una intervención de nuevos expertos. Dicho esto, desde una perspectiva de largo plazo, queda claro que la evolución de las visiones románticas/liberales hacia el positivismo generó un interés por nuevos aspectos (raza, etnia, herencia, género e integración de los inmigrantes) que predispuso a los intelectuales locales a acoger los avances logrados en Europa en cuanto al estudio de la sociedad. Para los próceres locales, que ya demostraban interés en los temas de raza, género, pertenencia a la patria e inestabilidad, la criminología aparece como una fuente de inspiración y como una serie de soluciones políticas a la vez.

Así, la criminología positivista surgió como una alternativa a la llamada teoría penal "clásica". Los positivistas rechazaron la doctrina del libre albedrío y pusieron énfasis en el concepto de responsabilidad penal diferenciada según factores de herencia, entorno y condiciones psicológicas. Mientras el enfoque clásico había propugnado el principio de proporcionalidad entre la pena y la naturaleza del crimen cometido, la nueva criminología abogó por nuevas formas de sanción que contradecían dicho principio: responsabilidad penal reducida para menores de edad, mujeres y personas con enfermedades mentales; libertad condicional; sentencia indeterminada; y trato personalizado de los reos. Ahora bien, quizá el cambio más importante introducido por la nueva criminología haya sido la extensión de la noción de "crimen" a una amplia gama de anomalías sociales e individuales que suponen un "peligro" para la sociedad. Así, bajo la doctrina de la "defensa social", el Estado pudo arrestar en forma preventiva a individuos, que no habían cometido delito alguno, por considerarlos propensos a delinquir.

Una de las razones que explican la importante acogida que tuvo esta corriente europea fue la época en que ello ocurrió. En efecto, la criminología positivista llegó a América Latina durante el nacimiento de una corriente de reflexión sobre la criminalidad y la punición, impulsada por la consolidación de Estados-nación centralizados. Quizá fue incluso más importante la

afinidad existente entre esta corriente y la ideología predominante de orden y progreso. Así, la criminología se formulaba en un lenguaje dirigido a los reformistas sociales liberales. Se abordaron aspectos como la medicalización de los problemas sociales, las distintas condiciones de los individuos en la lucha por la vida, la humanización de la punición y el estudio científico de la propensión a delinquir. Por otro lado, esta afinidad ideológica estuvo relacionada con el importante papel desempeñado por los académicos e intelectuales en la definición de la agenda de reforma social de los regímenes oligárquicos en la que escaseaba la participación popular. Los criminólogos, que formaban parte de las elites intelectuales de la era del progreso, discutieron acerca de la ética laboral de los inmigrantes, la persistencia de la corrupción, el nepotismo y clientelismo y los derechos de los trabajadores, temas que las elites latifundistas se resistían a abordar.

La criminología positivista, pese a ser un conjunto de principios importados y, en ese sentido, una “ideología derivada”, ayudó a conceptualizar el papel de los Estados centralizados emergentes de América Latina en la nueva “cuestión social”. Más que un conjunto de teorías cohesivas sobre la criminalidad, la criminología positivista constituyó una amplia “malla interpretativa” para examinar los problemas sociales y nacionales. Con su propia visión sobre la forma de reacomodar la sociedad a los retos del progreso económico, los reformistas positivistas influenciaron considerablemente la manera en que los políticos y funcionarios del Estado veían a los individuos subalternos. De esa forma, prostitutas, enfermos mentales, alcohólicos, mendigos, homosexuales y habitantes pobres de la urbe pasaron todos a ser delincuentes potenciales y, en consecuencia, a ser vigilados por el Estado en su afán por imponer disciplina. Quizá sea este el principal legado del positivismo criminológico: haber proporcionado las categorías y razones que justificarían la intervención del Estado en la vida de los pobres.

En este capítulo, analizamos cuatro aspectos de la introducción y el desarrollo de la criminología positivista en América Latina:

- (1) mientras se adapta de distintas formas —y recibe énfasis bastante distintos— en cada país, la doctrina se mantiene fiel al patrón originado en Europa;
- (2) el principal objeto de la criminología positivista fue interpretar los retos de la modernidad en la región: el progreso, la civilización y la construcción de naciones;

- (3) la doctrina se introdujo con bastante eficacia en las instituciones penales y policiales, que fueron muy útiles para proporcionar pruebas sobre la “clase criminal”;
- (4) si bien algunas ideas de la nueva escuela terminaron siendo incorporadas a los códigos penales establecidos entre 1920 y 1940, el estamento judicial se mantuvo reacio a adoptar plenamente la doctrina de la “peligrosidad”.

## LA VÍNCULACIÓN CON EUROPA

En América Latina, la criminología positivista surgió como la adaptación de conceptos y teorías desarrollados en Italia y Francia a los distintos contextos sociales y políticos, y fue poco lo que se innovó. Los mismos patrones de interpretación fueron introducidos, sintetizados y adaptados a las necesidades de cada problemática nacional.

En Argentina, la Sociedad de Antropología Jurídica (1888) fue la primera en acoger y difundir los preceptos del positivismo italiano. Como era de esperar, al comienzo los miembros de la sociedad discutieron las teorías de Lombroso sobre el atavismo y el “criminal nato”, e intentaron aplicar la nueva metodología al estudio de la criminalidad local.<sup>1</sup> La obra *Los hombres de presa* (1888), de Drago, aplaudió las enseñanzas del maestro italiano e intentó identificar los “estigmas” de la criminalidad en el lenguaje (el lunfardo), los tatuajes y los rasgos físicos de los delincuentes. Sin embargo, los nuevos académicos pronto comenzaron a cuestionar las teorías de Lombroso.<sup>2</sup> Entre ellos destaca José Ingenieros, quien intentó presentar una teoría de “factores múltiples” basada en la noción de “psicopatologías”, y Carlos Moyano Gacitúa, quien abogó por una recapacitación crítica de la escuela italiana en vista de los nuevos aportes del enfoque sociológico introducido por Tarde y Lacassagne.<sup>3</sup>

Cuando Ingenieros publicó *Criminología* (1910), las teorías de Lombroso estaban desacreditadas, pues la mayoría de los criminólogos argentinos había

---

1 Los orígenes y la evolución de la criminología positivista en Argentina son analizados en Salvatore (1992); Salessi (1995); Marteau (2003); Caimari (2004); Rodríguez (2006); y Ruggiero (2004).

2 Una obra que refleja el legado de Lombroso es Dellepiane (1892).

3 Los criminólogos positivistas de Argentina fueron muy prolíficos. Una bibliografía exhaustiva de esta producción puede encontrarse en Eusebio Gómez (1912).

aceptado la idea de que la criminalidad era la suma de factores sociológicos, biológicos y psicológicos.<sup>4</sup> Los delincuentes eran individuos social y psicológicamente mal adaptados a la “lucha por la vida”. Independientemente de que hubiesen o no violado una norma en particular, eran individuos que representaban un “peligro” para la sociedad. Entre ellos figuraban los alcohólicos, los epilépticos, los niños de la calle, las prostitutas y los individuos aquejados por distintos tipos de neurosis. En función de su “peligrosidad”, Ingenieros distinguió tres tipos de delincuentes: accidentales, “reformables” y no reformables. Para Ingenieros, las historias de los delincuentes delataban los problemas de la economía de exportación de Argentina: la inestabilidad del empleo y la falta de una sólida ética laboral entre los trabajadores inmigrantes. En su obra, el autor propuso un “plan de defensa social” exhaustivo que contemplaba la prevención de la criminalidad y la rehabilitación y reinserción de los delincuentes. Fue un plan ambiguo que incluyó políticas de educación primaria y adopción de niños abandonados, legislación laboral, inmigración selectiva, penitenciarias modernas y participación cívica en la reinserción de los ex presidiarios (Salvatore, 1992).

Los nuevos criminólogos basaron su objeto de estudio —la “clase criminal” — en nociones de “crimen” que rebasaban la definición legal. Para Eusebio Gómez, la “mala vida” constituía una subcultura compuesta por individuos sublevados contra la ley, la moral y el orden público. Esta muchedumbre “monstruosa” incluía no sólo a los delincuentes habituales y ocasionales (en su mayoría ladrones y estafadores), sino también a los “criminaloides”, tales como prostitutas, proxenetas, homosexuales, mendigos, vagabundos, adivinos y curanderos.<sup>5</sup> Mientras sentía compasión por la clase trabajadora explotada, Gómez creyó encontrar los “males” de la ciudad en el proceso de inmigración masiva durante el cual llegaron a Argentina oleadas de criminales ya entrenados en las numerosas artes de embaucamiento y felonía (Gomez 1989).<sup>6</sup> La inmigración europea también habría traído multitudes de campesinos ignorantes y moralmente débiles como para resistir las tentaciones de la prostitución, el alcoholismo, los agitadores anarquistas,

---

4 La forma en que Ingenieros enmarcó el nuevo concepto apuntaba a afirmar que los delincuentes sufrían de “anomalías” volitivas, intelectuales y morales en distintos grados.

5 Una preocupación similar sobre la consolidación de una clase de delincuentes habituales cuya labor fue facilitada por una miríada de “auxiliares” del crimen puede encontrarse en la obra del insigne criminólogo Francisco de Veyga. Véase en particular *Los lunfardos. Psicología de los delincuentes profesionales* (1910); y *Los auxiliares de la delincuencia* (1910).

6 E. Gómez, *La mala vida en Buenos Aires* (1898).



los adivinos y los pseudocuranderos. Más que ofrecer un análisis de la criminalidad, Gómez contribuyó a identificar los problemas de la modernidad argentina, proporcionando así un inventario de las circunstancias y factores que provocaron la degradación de la clase trabajadora inmigrante.<sup>7</sup>

En Perú, los primeros seguidores de Lombroso, como Paulino Castro Fuentes y Abraham Rodríguez, aprovecharon su acceso a la Penitenciaría de Lima para realizar retratos de los criminales famosos y medir sus cráneos. De esa forma, reforzaron prejuicios raciales de larga data mediante un enfoque, supuestamente científico, consistente en desarrollar un estereotipo del "indio criminal nato".<sup>8</sup> Poco tiempo después, los criminólogos se dieron cuenta de que, para comprender la criminalidad en el Perú contemporáneo, había que profundizar la cuestión del mestizaje y la naturaleza multiétnica de su sociedad; si los indios peruanos eran irredimibles, el país no tenía futuro. De esa forma, las explicaciones lombrosianas, o basadas en el determinismo biológico, comenzaron a ser reemplazadas por análisis sociales de la criminalidad, un cambio que reflejó la creciente influencia de Tarde y Lacassagne. A la noción de degeneración racial sucedió la teoría de una "decadencia moral", a medida que los expertos centraron su atención en los problemas de prostitución, holgazanería, apuestas, alcoholismo y servidumbre entre las clases más bajas (Aguirre, 1998). Con el tiempo, la reforma de los valores morales opacó las preocupaciones anteriores centradas exclusivamente en cuestiones de raza y criminalidad. En consecuencia, la segunda oleada de criminólogos positivistas (Plácido Jiménez, Hermilio Valdizán y Víctor Villavicencio, entre otros) hizo hincapié en la regeneración social, preconizando una mejor educación, el encauzamiento de los modales y el encarcelamiento rehabilitador.<sup>9</sup>

En México, la llegada de la Scuola Positiva durante el Porfiriato dio nacimiento a una criminología nacional distinta y fluida. Zaya Enriquez fue

---

7 Entre estos factores, se encuentran acusaciones contra caudillos criollos por favorecer la impunidad entre sus amigos, contra jóvenes miembros de la elite por llevar una vida de ocio y dedicarse a las apuestas, contra los sindicalistas por fomentar la violencia, contra los frailes y monjas por tolerar creencias supersticiosas e incluso contra los literatos criollos por ensalzar a los bandidos y elevarlos al estatus de héroe.

8 Para la confluencia entre la nueva criminología y la concepción racista de la población campesina peruana véase Poole (1990).

9 Véase Aguirre (1998) y (2005). Según el autor la evolución hacia una explicación social de la criminalidad fue influenciada por el discurso de los indigenistas, quienes achacaban al legado del colonialismo y la explotación latifundista las precarias condiciones de los pueblos indígenas.

pionero en el campo al publicar, en 1885-1886, un tratado sobre la demencia criminal que avaló la teoría del atavismo propuesta por Lombroso.<sup>10</sup> En 1892, Martínez Baca y Vergara publicaron *Studies of Criminal Anthropology*, el primer estudio sistemático de craneología de México. Los autores, quienes se resistieron a tomar parte en el debate europeo, recurrieron a explicaciones basadas tanto en la herencia como en el entorno para caracterizar al “criminal mexicano”. Miguel Macedo (1897), por su parte, utilizó estadísticas criminales e informes periodísticos poco serios para subrayar la importancia de los crímenes violentos en México. Según él, la pobreza, el consumo de alcohol y la vida social de las clases bajas, explicaban la elevada criminalidad que registraba México.<sup>11</sup> En su *Genesis of Crime in México* (1901), Julio Guerrero intentó relacionar la criminalidad mexicana con la idiosincrasia nacional. En su opinión, la criminalidad era el resultado de la incapacidad de los miembros de las clases inferiores a adaptarse a la lucha por vida. Así, la presión atmosférica, el mestizaje, la promiscuidad y el exceso de mano de obra eran factores que daban pie a relaciones sociales caracterizadas por casos de embriaguez pública y accesos de violencia. Carlos Roumagnac fue un reformista que, desde el inicio de su carrera, se enfrentó al régimen de Porfirio Díaz en los periódicos y luego se convirtió en inspector de policía. Su libro titulado *Los criminales en México* (1904) es un compendio de reflexiones acerca de la “psicología” de los delincuentes mexicanos basadas en observaciones hechas en la cárcel de Belén.

En Cuba, dos estudiosos fueron clave para el desarrollo de la nueva criminología: Fernando Ortiz e Israel Castellanos. En 1904, Ortiz se enteró del revuelo público causado por la muerte de un niño a manos de “brujos” afro-cubanos. Impresionado por el caso, Ortiz reunió recortes de periódicos sobre sucesos similares y estudió las religiones afro-cubanas, en lo que fue el primer estudio de antropología criminal de Cuba. En *El hampa afro-cubana: los negros brujos* (1906), Ortiz relativizó las diatribas de la prensa contra los brujos, arguyendo que el homicidio del infante de tez negra debía comprenderse en el contexto de la religiosidad africana, pues se trataba de una comunidad y una raza “primitivas” que se habían mantenido ajenas a la modernidad, limitándose a seguir las tradiciones de sus ancestros.<sup>12</sup> En su

---

10 A la base de la “locura criminal” se encontraba un sentido moral defectuoso, que impedía controlar los impulsos criminales.

11 Véase Buffington (1992).

12 El “brujo” cubano se convirtió en criminal debido a la modernización de las instituciones y de la cultura. En cierto sentido, todos los ex esclavos de Cuba se encontraron “fuera de lugar”.

comprensión de la brujería, Ortiz siguió los preceptos de Lombroso: el comportamiento de estos criminales era un caso de atavismo caracterizado por un sentido moral subdesarrollado. Su seguidor, Israel Castellanos, intentó ceñir la noción de “raza delincuente” argumentando que algunas prácticas afrocubanas podían interpretarse como actos religiosos y, por ende, altruistas (brujería), mientras que otros, en particular los asesinatos de niños durante rituales (ñañiguismo), eran formas de crimen organizado que más se asemejaban al quehacer de una mafia. Castellanos insufló un nuevo sentido a las teorías lombrosianas al fortalecer la relación entre raza y criminalidad mediante la herencia —en su opinión, los ñañigos eran la encarnación cubana del “criminal nato” de Lombroso.<sup>13</sup>

La criminología positivista llegó a Brasil a través de escuelas médicas abocadas al estudio de las cuestiones de raza e higiene social. Brasil proporcionó el ejemplo más claro de la doctrina defendida por los positivistas italianos, pese a que, al mismo tiempo, los criminólogos locales intentaran alejarse de la idea de un tipo universal de “delincuente nato”. Raimundo Nina Rodrigues, uno de los fundadores de la denominada Escuela Bahiana,<sup>14</sup> estudió las patologías relacionadas con la herencia racial. El académico vio en los cráneos de ex esclavos el “estigma” de la criminalidad. Según él, los negros carecían de la racionalidad necesaria para ser considerados penalmente responsables por sus actos,<sup>15</sup> y los mestizos, afectados por claras señales de degeneración, eran capaces de cometer terribles actos de crueldad y violencia. En su crítica al Código Penal de 1890, Nina Rodrigues propuso adecuar la responsabilidad penal del pueblo a sus especificidades raciales y climáticas.<sup>16</sup> Más que aceptar una identificación morfológica de los delincuentes, el académico sostuvo que cada raza desarrollaba sus propias psicopatologías, y que estas no eran fáciles de diagnosticar en función de características morfológicas. Aunque el atavismo lombrosiano se encontraba implícito en

---

13 En efecto, Castellanos sostuvo en su libro de 1916 *Brujería and Ñañiguismo from a Medicolegal perspective*, que los ñañigos podrían ser identificados por sus características morfológicas. Véase Bronfman (2004). Sobre la evolución de la criminología cubana hasta 1930, véase Castellanos (1933).

14 Hubo detractores desde el comienzo. En su influyente *Menores e loucos em direito criminal* (1884), Tobías Barreto criticó la teoría del atavismo de Lombroso y propugnó una responsabilidad penal reducida para los menores de edad y las personas aquejadas de enfermedades mentales.

15 Aunque hubiesen alcanzado la madurez en su desarrollo fisiológico, su desarrollo mental era incompleto.

16 *As raças humanas e a responsabilidade penal no Brazil* (1894).

su teoría, Nina Rodrigues se basó principalmente en las teorías francesas sobre la degeneración para sustentar su postulado sobre los tipos de acto criminal ligados a ciertas razas.<sup>17</sup> Afranio Peixoto fue una figura importante en el desarrollo de la criminología positivista en Brasil. En su influyente *Psicopatología Forense* (1916), atribuyó al mestizaje brasileño los rasgos que conducían a la criminalidad, a saber, el carácter compulsivo, incauto, falso, vanidoso y cobarde del mestizo.<sup>18</sup> Peixoto se interesó en los “crímenes pasionales” y luchó contra el tratamiento indulgente que recibían los homicidas y autores de daños provocados en defensa del honor. Con el tiempo, a la manera de Nina Rodríguez, Peixoto se interesó en la criminalidad en el noreste del país, llamando la atención sobre las condiciones precarias del Sertão y promoviendo soluciones de higiene social a los problemas de la región.<sup>19</sup>

Tal como sucediera en Argentina, la psiquiatría influyó el campo de la criminología, encauzando el discurso hacia una medicalización de la criminalidad. Así, el crimen se volvió una “enfermedad” originada en anomalías psicológicas. De ahí que el estudio de los criminales incluyera, como sucediera con Argentina, tanto ponderaciones antropológicas como caracterizaciones psicológicas. Uno de sus principales criminólogos, Clovis Bevilacqua, afirmó que, contrariamente a lo que dictaba la teoría, los casos de violencia interpersonal en el noreste seguían siendo numerosos pese a la inserción de la región en el mercado mundial. Los períodos de desempleo estacional combinados con el tórrido clima encendían las pasiones de los hombres, dando lugar a un recrudecimiento de los crímenes violentos. Por otro lado, debido a una cultura caracterizada por el fanatismo religioso, los sertanejos parecían ser propensos a las rebeliones milenaristas (Salvatore, 1996). Al otro extremo del espectro ideológico se encontraba otro positivista, Evaristo de Moraes. De formación periodística, tal como el mexicano Roumagnac o el argentino Fray Mocho, De Moraes se basó en los periódicos para describir

---

17 En un estudio sobre un bandido negro condenado a muerte en 1834, Nina Rodrigues llegó a la conclusión de que no podía clasificar ese caso como un “criminal nato” según los criterios lombrosianos. Siguiendo la misma lógica de Ortiz con respecto a los negros brujos, Nina Rodrigues sostuvo que en su tierra de origen (África), este antiguo esclavo habría sido considerado un valiente guerrero; sólo al ser juzgado a través de la mirada de la civilización europea se había convertido en un brutal criminal (Gomes da Cunha, 1999: 339, 342).

18 Véase Salvatore, *Penitentiaries, Visions of Class* (1996).

19 Su *Noções de Higiene* pasó a ser lectura obligatoria en los colegios, liceos y otras instituciones educacionales. A fines de la década de los 20, se convirtió en jefe del Gabinete de Identificación Nacional de la Policía de Río de Janeiro.

la criminalidad de Río de Janeiro desde una perspectiva distinta: centró su atención en cuestiones como los derechos de los trabajadores, el uso excesivo de la violencia por parte de las fuerzas policiales y la confusión que había entre movimiento sindical y subversión. En 1905, en *Psicología dos crimes coletivos*, el autor analizó la psicología de las masas, pero, a diferencia de LeBon en Francia o Ramos Mejía en Argentina, no preconizó la represión. Por el contrario, sostuvo que si las masas actuaban “sugestionadas”, sus delitos debían ser castigados con penas menos severas.

### CRIMINOLOGÍA Y MODERNIZACIÓN

Los estudiosos que introdujeron y adaptaron la criminología positivista en la región la utilizaron para interpretar el doble problema de la construcción de la patria y el progreso. Oscar Terán incluyó las obras del criminólogo José Ingenieros entre los numerosos intentos de repensar la nación durante la era del progreso.<sup>20</sup> De hecho, el efecto duradero del positivismo en la vida intelectual de sus países daría origen a nuevas interpretaciones sobre el proceso de edificación de la patria y el surgimiento de la “cuestión social” en términos de sus especificidades locales y nacionales. Carlos Aguirre sostiene que, en su contribución al tema de la criminalidad y en la formulación de interpretaciones más amplias del comportamiento criminal, los criminólogos también proporcionaron argumentos sobre la construcción política, cultural y racial de la comunidad nacional peruana (Aguirre, 2005:40). Lo mismo podría decirse de Argentina, Cuba, Brasil y México.

En sus primeras obras, Fernando Ortiz subrayó las implicaciones negativas de la persistencia de las religiones y costumbres africanas para la modernización de la nación cubana. Su *Hampa cubana* detalló las supuestas amenazas representadas por prácticas religiosas afrocubanas tales como el asesinato ritualizado de niños blancos, los hechizos y otras formas de brujería. Asimismo, la obra de Nina Rodríguez y sus seguidores sirvió para reinterpretar la posibilidad del progreso en distintas regiones de Brasil de acuerdo con un mestizaje dado. El trabajo del higienista argentino J.M. Ramos Mejía sobre el atavismo de las masas y la neurosis de los caudillos del país busca explicar por qué Argentina no alcanzó la modernidad política tras su desarrollo económico exitoso. De la misma forma, las preocupaciones de los criminólogos mexicanos con los pequeños ladrones, los alcohólicos,

---

<sup>20</sup> Terán incluyó como miembros ilustres del positivismo argentino a J. M. Ramos Mejía, A. Alvarez, C.O. Bunge y José Ingenieros. Véase Terán, 1987.

los perversos y el “carácter nacional” reflejan un intento por resumir y catalogar las deficiencias de la nación en su confrontación con la modernidad.

Según Robert Buffington, los criminólogos positivistas mexicanos ayudaron a definir los “límites sociales” de la sociedad moderna mexicana y, de esa forma, contribuyeron a delimitar la ciudadanía (Buffington, 1992: 41,42). Para el historiador Pablo Piccato, el discurso criminológico de las elites porfiristas iba más allá de un proyecto de “ingeniería social”: era parte de una visión abarcadora de la sociedad mexicana que pasó a ser objeto de discusión entre abogados, policías y periodistas (Piccato, 1997:137). El objetivo de los “tratados criminológicos” era claro para los contemporáneos. En una reseña estadounidense de la obra *Génesis del crimen en México* de Guerrero se concluye que el libro, más que un estudio sobre la criminalidad, contenía un análisis de toda la sociedad mexicana, en un esfuerzo por dilucidar los factores que habían influido en la conformación de la idiosincrasia mexicana, tomando en cuenta aspectos como el clima, la topografía y los orígenes indígenas del país.

En Río de Janeiro, Afranio Peixoto consideró el proyecto de identificación como el medio más expedito para investigar sobre las características de los brasileños. El nuevo instrumento de identificación permitiría crear un registro nacional no sólo de los delincuentes, sino de todos los brasileños (Gómes da Cunha, 1999:266). Durante los primeros años de la “República Velha”, la preocupación de los criminólogos se centró en la cuestión de la raza: ¿qué problemas supondrían los antiguos esclavos para la construcción de una sociedad republicana? Otra consideración importante fue la aparición de rebeliones milenaristas campesinas contra la República. Los criminólogos intentaron aportar respuestas a ambos problemas. Lo mismo podía decirse de Argentina: los estudios sobre los niños de la calle, los ladrones profesionales y los perversos delataban una preocupación común por los efectos negativos de la modernización urbana y las fluctuaciones cíclicas en la ética laboral de los inmigrantes.

El descubrimiento de un “barbarismo” impávido ante el “progreso” movilizó los intelectos desde Panamá hasta Cabo de Hornos. El fuerte impacto que tuvieron los casos de brujería y ñañiguismo a comienzos del siglo XX en Cuba, refleja las dudas imperantes entre las elites sobre la capacidad del país de autogobernarse tras la Enmienda Platt. Las elites blancas vieron en la persistencia de las prácticas religiosas de origen africano un obstáculo a la consolidación del gobierno republicano en la isla. Usaron la figura del

ex esclavo convertido en brujo para advertir sobre los peligros de la incorporación de los afrocubanos como ciudadanos. Los casos de homicidio y canibalismo fueron considerados graves obstáculos al proceso civilizatorio de Cuba.<sup>21</sup> En Perú, el discurso criminológico apuntó a ciertas áreas del paisaje urbano, a las calles y barrios de las clases más bajas, como elementos clave de “contagio” de la criminalidad, y presentó el alcoholismo como el principal factor desencadenante de la criminalidad (Aguirre, 2005:50,53). En México, la presencia de “rateros” en la capital motivó a los reformistas a impulsar una mejor demarcación de los espacios sociales (Piccato, 2001). En Río de Janeiro, se consideró necesario efectuar una delimitación similar en las áreas donde se situaban los burdeles (Rago, 1985). Los “atorrantes” de Buenos Aires, algunos de ellos rubios y de ojos azules, obligaron a los criminólogos a recapacitar sobre las asociaciones hechas entre las oleadas de inmigración europea y la difusión de los valores de trabajo y ahorro.

#### **RELEVANCIA EN LAS INSTITUCIONES PENALES Y POLICIALES**

A los pocos años de la publicación de su principal obra sobre la brujería, Israel Castellanos fue designado director general del Gabinete Nacional de Identificación de Cuba (1921). Siete años más tarde, Castellanos creó y dirigió el primer Laboratorio de Antropología Penitenciaria. Así, durante el gobierno de Machado, Castellanos estuvo a la cabecera de una de las instituciones policiales más importantes del país y tuvo a disposición todos los datos antropométricos y clínicos generados en las cárceles modernas de Cuba. Con estos datos, llevó a cabo numerosos estudios sobre la altura, el peso, el cabello y los tatuajes de los reos cubanos (Bronfman, 2004:63,64). El uso de la cárcel como laboratorio para identificar tipos de delincuentes y, a partir de ello, producir generalizaciones acerca de los problemas sociales fue práctica común entre los criminólogos positivistas de toda América Latina.

La investigación realizada por Afranio Peixoto demuestra un vínculo similar con las fuerzas policiales. La cooperación que mantuvo este célebre criminólogo de Bahía con la policía de Río de Janeiro comenzó en 1907, cuando se le solicitó que organizara el servicio médico-legal de la institución. Peixoto capacitó con gran diligencia a los policías en las técnicas antropométricas y les enseñó a registrar todo tipo de marcas encontradas en los cuerpos de los delincuentes. En 1931, en un intento por ampliar sus

---

21 La criminalidad por parte de los negros reflejaba las dificultades de construir una república moderna en una sociedad multirracial (Bronfman, 2004:39).

prerrogativas de investigación, la policía de Río de Janeiro creó el Gabinete de Identificación Criminal y nombró a Peixoto como director. En su nuevo cargo, el criminólogo pudo ampliar su margen de acción, al tener la posibilidad de confrontar las medidas antropométricas de los reos con sus investigaciones anteriores sobre rasgos hereditarios y relaciones raciales (Gomes da Cunha, 1996). De esa forma, Peixoto pudo examinar cientos de individuos de razas y situaciones sociales distintas, generar las tipologías necesarias para elaborar estadísticas nacionales y asesorar al gobierno en la implementación de una política de “defensa social”. Peixoto consideraba crucial la identificación de la población carcelaria para los estudios sobre mestizaje de los cuales dependería el futuro de Brasil (Gomes da Cunha, 1999:265, 271).

Antes de Castellanos y Peixoto, José Ingenieros había recorrido el mismo camino hacia la notoriedad pública. En 1907, creó el Instituto de Criminología en la Penitenciaría Nacional de Buenos Aires y se convirtió en su primer director, pasando a coordinar estudios sobre las anomalías psicológicas de los penitenciaris. Otro lugar privilegiado para el estudio de la criminalidad fue el Servicio de Observación de Alienados de la Policía Federal Argentina. En 1900, antes de graduarse, Ingenieros fue designado jefe clínico de dicha institución, que sirvió de base experimental para la cátedra de Medicina Legal. Ese fue el primer “laboratorio vivo” usado por criminólogos para investigar y enseñar acerca de las “patologías sociales” (Salessi, 1995:148,150). En 1902, bajo iniciativa de Francisco de Veyga, la Escuela de Medicina inauguró el Instituto de Medicina Legal con su propia morgue, su museo y su sala de autopsia. Allí, los estudiantes de medicina aprendieron los procedimientos básicos de investigación (con cadáveres) necesarios para el progreso de la nueva ciencia.<sup>22</sup> De este instituto emanaron los primeros informes médico-legales sobre crímenes.

Las cárceles, presidios y manicomios permitieron a los nuevos criminólogos observar a borrachos, mendigos, ladrones, asesinos, pervertidos y locos. Con estas nuevas pruebas, la disciplina fue adquiriendo prestigio y los expertos pudieron argüir que sus hallazgos se sustentaban en nuevos datos empíricos —pero únicamente al costo de una estrecha cooperación con la policía y las instituciones penales. Con el fin de reunir “conocimientos útiles”, los criminólogos comenzaron a participar en actividades públicas de

---

22 En ese edificio, dedicado tanto a la ciencia como a la acción policial, los estudiantes de medicina entraron en contacto con detectives, expertos forenses y criminólogos (Salessi, 1995: 169,172).



vigilancia y control. De esa manera, la autonomía de la nueva ciencia fue sacrificada en pos de la observación directa y la experimentación con los delincuentes. En algunos casos, la colaboración fue tan estrecha que los criminólogos aparecieron en la nómina de pagos de las instituciones policiales como comisarios.<sup>23</sup>

## DOCTRINA DE LA PELIGROSIDAD

Las principales premisas de la criminología positivista fueron incorporadas a los códigos penales en forma gradual y parcial. En la mayoría de los casos, las reformas legales fueron el resultado de un compromiso entre la nueva criminología y las ideas extraídas de la teoría penal clásica bien arraigada en los sistemas judiciales de América Latina. El debate oscilaba entre una concepción de la responsabilidad criminal basada en la noción de la "intención criminal", por un lado, y la noción de "peligrosidad", por el otro, que vinculaba la responsabilidad a las anomalías físicas, mentales y morales. La judicatura, formada en escuelas que ponían énfasis en los conceptos liberales de libre albedrío y responsabilidad individual, era reacia a aceptar la idea de que el crimen fuera una especie de enfermedad. Sin embargo, para 1940 la mayoría de los países estudiados había reformado sus códigos penales siguiendo prescripciones positivistas.

En Argentina, los positivistas no lograron hacer grandes cambios en la legislación penal antes de la reforma de 1922. Sin embargo, las prácticas de los jueces sugieren que, mediante sus informes médico-legales, los doctores y criminólogos contribuyeron a caracterizar la personalidad del delincuente e influyeron en la forma en que el sistema judicial abordó las circunstancias atenuantes en los casos de enfermedades mentales (Salvatore, 2006). En Perú, el Código Penal de 1924 incorporó las sentencias indeterminadas, el principio de la aplicación de penas proporcionales a la peligrosidad del delincuente, la libertad condicional y la responsabilidad penal reducida para los indígenas "salvajes" y "semicivilizados" (Aguirre, 2005:53, 56). En Brasil, el Código Penal de 1890 encerraba las definiciones del sistema penal clásico y, por consiguiente, fue severamente criticado por los positivistas. Sin embargo, así como sucedió en Argentina, el estamento judicial adoptó paulatinamente algunas de las iniciativas promovidas por los positivistas, tales como las penas personalizadas, la acción policial preventiva y la protección

---

23 De hecho, los criminólogos argentinos tenían un rango equivalente al de comisario en las fuerzas policiales (Salessi, 1995: 150).

social. El alegato de los positivistas fue finalmente recogido en el Código de Menores de 1927 y en el Código Penal de 1940 (Álvarez, 2003).

En México, entre 1904 y 1913, una comisión encabezada por M. Macedo trabajó en la revisión del Código Penal. Las recomendaciones de esta comisión, cuyas labores fueron interrumpidas por la revolución, terminaron siendo ignoradas por el Congreso.<sup>24</sup> Por añadidura, la Constitución de 1917 dio pie a una resistencia adicional a la modificación de los principios liberales del Código Penal existente. En consecuencia, los principios de libre albedrío, responsabilidad individual e igualdad ante la ley quedaron prácticamente intactos hasta 1931.

## LA CRIMINOLOGÍA EN ESTADOS UNIDOS

Las teorías positivistas sobre la criminalidad comenzaron a llegar a Estados Unidos hacia 1880, dando nacimiento a un nuevo campo de estudio, la "antropología criminal", o "criminología", con la aparición de numerosas obras como la pionera *Criminology* (1893) de Arthur MacDonald.<sup>25</sup> Por lo general, los estadounidenses que adaptaron la criminología europea identificaron una "clase criminal" compuesta por individuos física y psicológicamente diferentes ("extranjeros, negros y católicos") de lo que se consideraba "normal" o "típico". Con todo, los autores estadounidenses introdujeron algunas variantes en el discurso criminológico lombrosiano. En primer lugar, hicieron hincapié en la "inteligencia débil" del criminal, influenciados por una creciente literatura sobre la "imbecilidad moral" y por la proliferación de instituciones dedicadas al cuidado de los "deficientes mentales". En segundo lugar, combinaron la teoría del "criminal nato" con ideas de "degeneración" que hacían eco en el discurso médico estadounidense desde la segunda mitad del siglo XIX. Por último, se alejaron paulatinamente de la antropología criminal lombrosiana presentando clasificaciones de los delincuentes que enfatizaban el potencial de rehabilitación de estos. El rasgo distintivo más importante de la criminología positivista estadounidense a comienzos del nuevo siglo, fue la adopción explícita de propues-

24 E. Speckman Guerra, *Reforma Legal, Cambio Social y Opinión Pública* (2003-2004)

25 La obra de MacDonald contenía una introducción del propio Lombroso. Nicole Rafter incluye en este grupo de publicaciones: Henry Boies: *Prisoners and Paupers* (1893), Charles R. Henderson: *An Introduction to the Study of the Dependent, Defective and Delinquent Classes* (1893); Eugene S. Talbot: *Degeneracy* (1898); Auguste Drähms: *The Criminal: His Personnel and Environment* (1900); W. Duncan McKim: *Heredity and Human Progress* (1900); Henry Boies: *The Science of Penology* (1901) (Rafter, 1997:116,118).

tas de eugenesia.<sup>26</sup> Algunos autores estadounidenses respaldaron medidas como la sentencia indeterminada o la pena capital para los “delinquentes disfuncionales” basándose en justificaciones eugenésicas. Llegaron incluso a proponer políticas de eugenesia más explícitas, como la prohibición del matrimonio y la esterilización de los criminales.<sup>27</sup>

Aunque, en 1910, los criminólogos positivistas de Estados Unidos ya habían abandonado la teoría del “criminal nato”, subsistía el proyecto de medicalizar la cuestión de la criminalidad. Tal como sucediera en América Latina, el vocabulario de la psicología y la psiquiatría irrumpieron en la criminología. Con el lenguaje de las nuevas ciencias médicas, el criminólogo describió al criminal como un individuo anormal, aquejado algunas veces de anomalías hereditarias.<sup>28</sup> Así, Henry Goddard aportó a la disciplina su teoría del “criminal imbecil”, mientras Bernard Glueck, William Healy y Edith Saudling difundieron distintas visiones del “individuo psicópata”. En la década de los 30, la aparición de explicaciones de la criminalidad basadas en “factores múltiples” produjo un cambio importante en la criminología positivista de Estados Unidos.<sup>29</sup> Sheldon y Eleanor Glueck llevaron a cabo extensos estudios empíricos para intentar comprender las “carreras criminales”.<sup>30</sup> Con el fin de explicar la actividad criminal, establecieron correlaciones estadísticas basadas en variables como la edad, la estructura familiar y el estado mental de los delinquentes. Estos estudios encerraban una “teoría de factores múltiples” que combinaba distintos enfoques disciplinarios y conclusiones inferidas a partir de datos concretos. Bajo esta perspectiva, las fuerzas que daban origen a la actividad criminal eran a la vez “somáticas, temperamentales, intelectuales y socio-culturales”.<sup>31</sup>

Paralelamente, desde las primeras décadas del siglo XX, los criminólogos estadounidenses forjaron un marco sociológico para analizar los temas relacionados con la criminalidad y la punición. En Europa, la visión socioló-

---

26 La escuela positivista italiana no había desarrollado una perspectiva eugenésica de la “reproducción” de los criminales.

27 Rafter, 1998:6, 7; Rafter, 1997:120, 4.

28 Algunos de los nuevos términos teóricos coexistieron con el respaldo a las medidas eugenésicas de control de la criminalidad (Rafter, 1997:133,204).

29 Laub-Sampson, 1991:1407,1408.

30 Los Gluecks publicaron muchas obras durante las décadas de los treinta y los cuarenta sobre esta investigación empírica: 500 Criminal Careers, de 1930, Five Hundred Delinquent Women y One Thousand Juvenile Delinquents, de 1934, Latest Criminal Careers, de 1937, Juvenile Delinquents Grown Up, de 1940 y Criminal Careers in Retrospect”, de 1943.

31 Laub-Sampson, 1991:1410.

gica sobre la criminalidad (tal como la desarrollara Enrico Ferri en *Criminal Sociology*, (1884), articulada a partir de perspectivas antropológicas y biológicas, formó parte de un ejercicio taxonómico destinado a clasificar a los delincuentes (natos, habituales y ocasionales). Cada factor (biológico, antropológico y mesológico) tuvo un papel en la explicación de las distintas formas de criminalidad. Esta visión se mantuvo inscrita en la criminología positivista. En Estados Unidos, en cambio, la concepción sociológica de la criminalidad se alimentó de su legado biológico y antropológico, configurando así una búsqueda autónoma y autosuficiente que se presentó como una alternativa a la tradición de la criminología positivista.

Este impulso liberador provino de un grupo de estudiosos que trabajó en el marco de la llamada Escuela de Chicago: Robert Park, Ernest Burgess, Clifford Shaw, Henry McKay, Frederic Thrasher, Edwin Sutherland y Thorsten Sellin, entre otros. Aunque esta vertiente sociológica tenía sus raíces en la Europa del siglo XIX —principalmente en las obras de E. Durkheim y G. Tarde—, la Escuela de Chicago aportó un enfoque novedoso en cuanto al estudio de la vida social. En primer lugar, se trataba de un diálogo constante con el pragmatismo, una tradición filosófica claramente norteamericana. Las obras de Williams James y Charles Pierce y, sobre todo, de los llamados “pragmáticos de segunda generación” como George Mead y John Dewey, dieron forma a la sociología de Chicago. El pragmatismo consideraba la “experiencia” como punto de partida para todo proceso de adquisición del conocimiento. El individuo desempeña un papel decisivo en la producción de la verdad, pues su perspectiva y su situación influyen en la forma cómo se observa un fenómeno. A partir de estas premisas filosóficas, los sociólogos de la Escuela de Chicago postularon que el mundo social se construye sobre la base de la experiencia de individuos que responden a situaciones y problemas en permanente mutación. Un corolario metodológico de este postulado era que, para comprender el mundo social, los investigadores debían participar en su proceso constitutivo. Esto derivó en una corriente sociológica muy comprometida con la investigación empírica.

Además de las estadísticas, los miembros de esta escuela se interesaron en técnicas que generaran datos cualitativos, tales como la observación participativa y relatos biográficos. Estas técnicas, ideadas en un principio como etnografías, fueron muy similares a las empleadas por los antropólogos para estudiar las “sociedades primitivas”. Sus procedimientos de recopilación de datos se inscribieron en espacios delimitados como las ciudades y las áreas

urbanas. Ahora bien, su forma de abordar el objeto de estudio era distinta, pues los investigadores desarrollaban una empatía por los individuos que estudiaban. Como algunos de los sociólogos eran hijos de inmigrantes, estos se vieron particularmente interesados en los temas de control social, integración de los inmigrantes y movilidad social (Melossi, 2002:126).

A diferencia de sus antecesores europeos, que concebían a la sociedad en términos más abstractos, los criminólogos estadounidenses veían a la sociedad como una comunidad concreta, situada en un espacio geográfico dado, y mostraron una clara preferencia por las ciudades y las áreas urbanas. Mediante el estudio de las urbes, a partir de investigaciones empíricas y etnográficas, los sociólogos estadounidenses esperaban alcanzar cierto grado de generalización. En otras palabras, prefirieron el método inductivo. En ese sentido, la influencia de George Simmel fue determinante. Park, quien se incorporó al Departamento de Sociología de Chicago en 1915, cursó sus estudios de grado en Berlín, donde fue alumno de Simmel. De su profesor Park recibió una visión formalista de la sociedad. Según él, todo acontecimiento social podía interpretarse como el despliegue de amplias formas y procesos sociales ("formas de vida social") que podían abstraerse y analizarse. Esta postura, que denotaba la preferencia por ceñir la investigación a espacios sociales reducidos, así como cierta desconfianza en los postulados universalistas y abstractos, introdujo cierta heterogeneidad en la Escuela de Chicago. En un principio, los sociólogos de Chicago no aspiraban a hacer de la criminología una subdisciplina. Sus investigaciones eran fragmentarias y menos ambiciosas. Sin embargo, con el tiempo, algunos de ellos comenzaron a tomar ese rumbo.

Desde el comienzo, hubo al menos dos corrientes que estructuraron la forma de abordar la cuestión de la criminalidad, corrientes que, en ocasiones, se superpusieron. Una de ellas fue un enfoque "ecológico" vinculado con la reinterpretación, en términos sociológicos, de la noción de "patología" del siglo XIX. Esta corriente, estuvo relacionada con el tema de la "desorganización social". El estudio de la ciudad fue clave en la elaboración de este tipo de interpretación social. La ciudad pasó a ser el escenario de todas las transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales importantes experimentadas por Estados Unidos desde 1880. En apenas medio siglo, los procesos de industrialización, urbanización, migración e inmigración habían confluído para dar forma a un nuevo mundo: la "metrópolis", totalmente

distinta de las comunidades agrícolas que habían caracterizado al país durante la era jacksoniana.

Esta dinámica motivó a buena parte de los sociólogos de Chicago a intentar comprender las transformaciones de la ciudad, concebida como el “laboratorio” de la vida social. En palabras de R. Park, la sociedad era “en apariencia, no mucho más que una constelación de átomos sociales” (Park, 1925:a107). La metáfora de la “ecología” surgió de esas preocupaciones, principalmente en las obras de Park y Burgess, más como una fuente de inspiración que una aplicación estricta de los principios de la ecología biológica. La metáfora de la ecología invitaba a pensar la ciudad como un “hábitat” en el que distintas “especies” se desarrollaban juntas y en simbiosis, así como un lugar donde se producían relaciones de conflicto, dominación, competencia y asimilación. Según Burgess, la ciudad de Chicago se había expandido hacia fuera en círculos centrífugos que partían del centro histórico (Burgess, 1925). Originalmente, este centro había sido un barrio de negocios y oficinas públicas rodeado de viviendas familiares y departamentos de clase media. Con la evolución económica, hacia fines del siglo XIX, la ciudad desarrolló su periferia industrial —una franja externa donde se establecieron las fábricas y la clase obrera. Paralelamente, el barrio empresarial se amplió e invadió la franja residencial. Esto motivó a las clases media y alta a migrar a los suburbios, más allá de la zona industrial. Las viviendas que dejaron dentro de la ciudad fueron subdivididas y transformadas en departamentos que se alquilaron a los nuevos habitantes de la ciudad: los polacos, irlandeses e italianos, entre otros inmigrantes.

Las áreas ubicadas alrededor del centro histórico pasaron a ser conocidas como “zona de transición”, cuyos habitantes deseaban abandonar tan pronto como hubiesen encontrado un empleo en la zona industrial. Su meta era reubicarse en el área donde vivía la clase obrera. En la zona de transición, la ciudad concentraba gran parte de sus problemas sociales y patologías: pobreza, sobrepoblación, delincuencia, prostitución, alcoholismo y locura. Esto ocurría a pesar de la movilidad de sus habitantes, pues quienes abandonaban la zona de transición no se llevaban consigo estos “problemas sociales”. Esto motivó a Park, Burgess y otros colegas interesados en los problemas de criminalidad (como Shaw y Mckay) a afirmar que la zona de transición presentaba características que facilitaban el brote y la perpetuación de problemas sociales. Según ellos, las “patologías sociales” tenían raíces ecológicas

de índole principalmente social y cultural, y los factores económicos eran apenas secundarios.

Shaw y McKay intentaron comprobar empíricamente la concentración de la delincuencia juvenil en la zona de transición con el fin de demostrar que esta no provenía de personas o grupos específicos, sino que estaba vinculada al hábitat. Esto fue un claro distanciamiento con respecto a la criminología positivista. Los estudiosos examinaron datos estadísticos de los tribunales juveniles, en particular sobre los lugares de residencia de los menores arrestados entre 1900 y 1933, para determinar qué áreas de la ciudad registraban las mayores tasas de delincuencia. Paralelamente, estudiaron la biografía de 200 jóvenes delincuentes que vivían en áreas urbanas. Su primera conclusión fue que la delincuencia juvenil se distribuía en forma desigual en la ciudad: mientras algunas áreas casi no presentaban casos de este tipo de delincuencia, en otras registraban tasas alarmantes.<sup>32</sup> Desde la zona de transición hacia las franjas exteriores de la ciudad se observaba una caída gradual en los índices de criminalidad juvenil. Shaw y McKay descubrieron que el grueso de la delincuencia juvenil se concentraba en la zona de transición y que el 25% de la población urbana generaba la mitad de dicha delincuencia. Esta situación no cambió con el paso del tiempo; la concentración espacial de la delincuencia no respondió a la mutación demográfica de los grupos de inmigrantes (Shaw-McKay, 1942:23-89). Así, Shaw y McKay descubrieron que la concentración de la criminalidad estaba estrechamente vinculada con la pobreza, pues los más desposeídos tenían dificultades para satisfacer sus necesidades por medios lícitos (Shaw-McKay, 1942:318-319). Sin embargo, también sostuvieron que la pobreza incidía en la delincuencia juvenil apenas mediante factores “ecológicos”. Para describir dichos factores, los autores recurrieron al concepto de “desorganización social”, quizá una de las ideas más complejas de la escuela sociológica de Chicago, aunque una de las más utilizadas, principalmente tras la publicación de las obras de Thomas y Znaniecki (1918:20).

Así, la zona de transición estaba “socialmente desorganizada”: no se lograba imponer ningún tipo de normativa y, por consiguiente, sus habitantes eran incapaces de distinguir el bien del mal. El espacio era habitado por grupos de nacionalidades distintas cuyos miembros cambiaban de permanencia, grupos que hablaban idiomas distintos, que tenían sus propias tradiciones y costumbres y que registraban distintos niveles de pobreza. En

---

32 Veinte de cada 100 menores pasaron por los tribunales.

este contexto, la “organización social” no podía surgir en forma espontánea. Cada nacionalidad entraba en conflicto con las demás, así como con la vida urbana y la cultura estadounidenses. La noción de “desorganización social” parecía reflejar correctamente la diferencia entre la zona de transición y el resto de la sociedad.

Para Shaw y McKay, organización significaba “consenso”, es decir, un conjunto de valores comunes. En la zona de transición faltaban las instituciones y asociaciones que promovieran estos valores comunes. Las principales instituciones de la vida social —la iglesia, la familia, la ley y la escuela— estaban permeadas por una debilidad generalizada en cuanto a control social. Los padres trabajaban durante todo el día y los niños pasaban demasiado tiempo en la calle, sin supervisión. El anonimato causado por la movilidad de la población impedía la consolidación de vecindarios que contribuyeran al cuidado de los niños. Esto facilitaba la formación de “pandillas”, en las que los jóvenes eran iniciados en la vida criminal bajo tutela de delincuentes adultos. Los criminales experimentados también compartían este hábitat, en algunos casos bajo la forma de crimen organizado (Shaw-McKay, 1942:183-189; Melossi, 2002:130, 134; Larrauri-Cid, 2001:82-86).

Al estudiar la criminalidad en términos de “patología social”, “desorganización social” y “debilidad del control social”, Shaw y McKay —y también Park y Burgess— continuaron proyectando una visión de la vida social que tenía mucho en común con la criminología positivista del siglo XIX. Esta era una visión consensual y monista de la vida social que reivindicaba la existencia de un solo marco normativo válido para toda la sociedad y que requería el consenso de todos los individuos que la componen (Melossi, 1996:72). En este contexto, la zona de transición se encuentra al margen de la vida social. En dicha zona, la ineficacia del marco normativo se traducía en la falta de una comunidad, por lo que la zona de transición era un “hábitat patológico” (Burgess, 1925). La persistencia de la idea de “patología” desplazada desde el individuo hacia la comunidad marcó una similitud con el positivismo europeo (Crawford, 1998:127, 129).

Paralelamente, en la Escuela de Chicago emergió una segunda corriente que buscó fundar una criminología basada exclusivamente en una perspectiva sociológica. Esta corriente se atribuye principalmente a Edwin Sutherland, miembro del cuerpo docente de Chicago que posteriormente continuó su carrera académica en las universidades de Illinois e Indiana. A partir de las mismas premisas pragmáticas, Sutherland constituyó un voca-



bulario para tratar los temas de la criminalidad que aisló sus visiones sobre los temas de ecología, patología social y desorganización social. El académico basó sus postulados “radicales-liberales” en la obra de Mead y Dewey, para reflexionar sobre la constitución de la vida social en relación con la construcción de una democracia de masas en la era progresista (Melossi, 1992:163; Melossi, 2002:125-135). Para los “pragmáticos de segunda generación”, la vida social se constituía desde abajo, a partir de las múltiples interpretaciones producidas por los individuos en las interacciones directas entre ellos. Estas interpretaciones fueron generalizándose paulatinamente. A través del lenguaje y la interacción, los individuos construyeron significados comunes en forma activa y dinámica, siempre abiertos a mutaciones y revisiones. A lo largo de su vida, los individuos pasaron por distintos “grupos de referencia”. Esto implicaba la posibilidad que surgieran significados distintos o incluso antagónicos entre los grupos sociales formados en torno a atributos de clase, idioma, etnia y religión.

La contrapartida a la producción de significados compartidos fue la producción de identidades individuales estructuradas por las interacciones sociales en las que influía la dialéctica entre el yo y el otro. Según Mead, el proceso de control social era siempre un proceso de “autocontrol” (Mead, 1934:135-336; Melossi, 1992:163-166; 2002:135-138). En el contexto de una democracia de masas, el proceso de comunicación se encontraba en el centro de la vida social. Esto implicaba la necesidad de discutir el papel fundamental de los medios de comunicación masivos en la formación de un consenso. De esa forma, la discusión se traspasó a un plano político, en que la problemática principal consistía en determinar cómo podía preservarse la vida social democrática a la luz de la tendencia concentradora y centralizadora de los medios de comunicación masivos.<sup>33</sup>

En su libro *Criminology*, publicado en 1924, Sutherland introdujo algunos de los elementos que posteriormente se volvieron claves para esta “teoría de la asociación diferencial”.<sup>34</sup> El autor fue un gran crítico de las explicaciones biológicas y psicológicas de la criminalidad, y rechazaba la posibilidad de proporcionar una explicación individual para un fenómeno social tan complejo. Sutherland ironizó la corriente positivista que usó las cárceles

---

33 Este tema fue posteriormente retomado por John Dewey en *The Public and its Problems* (Melossi, 1992:167, 171).

34 Esta Criminología fue desarrollada por Sutherland a lo largo de las distintas ediciones de esta obra, titulada ahora *Principles of Criminology*, siendo la última de 1947 (Sutherland, 1947).

como laboratorio argumentando que apenas una parte de quienes cometían crímenes terminaba en la cárcel. El autor también criticó el argumento que vinculaba la criminalidad a la pobreza. Según él, había otras formas de delito cometidas por personas más prósperas y que eran menos visibles para el sistema penal (los delitos de cuello blanco), y no todos los pobres cometían delitos. En ese sentido, escribió: "...las presuntas condiciones que llevan a delinquir deben estar presentes donde haya un delito y estar ausentes donde no lo haya" (Sutherland, 1947:100).

Sutherland centró sus esfuerzos intelectuales en la identificación de las condiciones que estaban siempre presentes en los delitos. Las condiciones que identificó estaban todas relacionadas con su concepto de "asociación diferencial". La delincuencia era una forma de actuar aprendida en el contexto de interacciones sociales, equivalente a cualquier otro tipo de comportamiento. Tal como lo habían demostrado Mead y Dewey, a lo largo de su vida cada individuo se encuentra e interactúa con distintos grupos de referencia por los cuales se ve influenciado en distintos grados. En cada uno de esos grupos, los individuos enfrentan "definiciones favorables a violar la ley", es decir, distintas propuestas acerca de lo que está permitido más allá de la norma escrita. Las asociaciones diferenciales tenían modalidades distintas según su intensidad, prioridad, duración y frecuencia.<sup>35</sup> De acuerdo con Sutherland, el individuo aprende a delinquir cuando enfrenta un exceso de "asociaciones diferenciales": aprende no sólo los aspectos técnicos del delito, sino las motivaciones para delinquir. En otras palabras, aprende los esquemas de racionalización y justificación del delito, cuyo alcance podría restringirse en mayor o menor medida.

La obra *The Professional Thief* (1937) de Sutherland es considerablemente relevante para su teoría de la asociación diferencial. Basándose en la biografía de un ladrón profesional (Chic Conwell), el autor muestra cómo aprendió las técnicas y la motivación para robar hasta convertirse en un ladrón "profesional". Sutherland utiliza aquí la técnica de la "biografía" que caracterizaría a la Escuela de Chicago. También cabe destacar su concepción de la "desorganización social" que desarrollaran Park, Burgess, Shaw y McKay. En un comienzo, Sutherland aceptó este concepto como herramienta

---

35 Por "prioridad", Sutherland se refería al momento del desarrollo individual en que se produce la "asociación diferencial", siendo los primeros los más importantes. Por "intensidad", se refería al "impacto emocional" que implica la "asociación diferencial", según el prestigio o la autoridad que la fuente del significado en cuestión tiene para el individuo.

para identificar la concentración de la delincuencia en ciertas áreas de la ciudad donde, según él, era más frecuente encontrar un exceso de argumentos y definiciones favorables a la violación de la ley. Posteriormente, tras los postulados de Albert Cohen (uno de los principales defensores de la idea de “subculturas del crimen”), Sutherland desarrolló el concepto de “organización social diferencial”: las áreas urbanas exhibían una multiplicidad de grupos, cada uno “socialmente organizado”, pero con valores distintos de los que llevaba implícita la legislación penal. A esta teoría, el autor agregó en la década de los 30 (en relación con sus investigaciones sobre el delito de cuello blanco) la convicción de que las áreas urbanas de la zona de transición no eran las únicas permeadas por la “organización social diferencial”.

En su discurso de 1939 ante la American Sociological Association, Sutherland calificó de “delito de cuello blanco” los cometidos por personas poderosas. En su estudio empírico acerca de este tipo de delitos, Sutherland desacreditó los intentos de explicar la criminalidad con factores biológicos y psicológicos y, paralelamente, rechazó la presunta relación causal entre la pobreza y la criminalidad. Por otro lado, extendió su concepto de “asociación diferencial” más allá de las áreas urbanas, en un intento por demostrar el carácter universal de su concepto. En los círculos privilegiados también se aprendía a delinquir mediante interacción social: las técnicas y motivaciones necesarias se adquirían en el marco de grupos de referencia que mantenían una organización social diferencial. En su obra de 1949, Sutherland presentó pruebas empíricas de las actividades ilegales de 15 empresas de servicios públicos y 70 de las corporaciones más importantes de Estados Unidos. De esa forma, demostró que la conducta de individuos poderosos dentro de estas entidades no se consideraba un delito, sino apenas actos civiles y administrativos ilícitos.<sup>36</sup> El hecho de que estas conductas no fueran delitos era una prueba de la selectividad del sistema penal, pues se punía apenas a los individuos que constituían la base de la pirámide social. Esto, sumado

---

36 Sutherland usa una definición “legalista” del delito –por oposición al concepto positivista del “delito natural”–: “El comportamiento delictivo es un comportamiento que viola la legislación penal. Sin importar en qué medida un acto puede ser inmoral, reprochable o indecente, dicho acto no constituye un delito a menos que sea prohibido por la ley” (Sutherland, 1947: 4). En el caso del “delito de cuello blanco”, aunque la legislación penal no define los actos en cuestión como delitos, Sutherland sostiene que la legislación civil y administrativa en cierta forma reconoce su carácter delictivo, ya que impone no sólo la reparación del daño producido, sino también “reparaciones punitivas” que dan a estas sanciones civiles o administrativas un carácter “cuasi penal”.

al escaso interés demostrado por los políticos y los medios de comunicación por este tipo de conducta, permitía que estos delitos quedaran impunes.<sup>37</sup>

La teoría de la asociación diferencial marcó un importante quiebre con respecto a buena parte del discurso criminológico existente, incluido el que emanaba de la Escuela de Chicago. Sutherland, así como lo hicieron otros miembros de la escuela, puso el “lenguaje de lo social” al centro del debate criminológico y de esa forma se distanció de la tradición positivista. Muchos de los autores que se valieron del concepto de “desorganización social” habían intentado explicar la criminalidad como una “deficiencia”, a saber, una falta de organización en la sociedad, o, cuando menos, algún tipo de defecto en su constitución. Sutherland, en cambio, identificó la existencia de un grupo en el acto delictivo: la existencia de asociaciones diferenciales que producían una “organización social diferencial”. Con este postulado, Sutherland daba por sentadas todas las implicaciones de una visión pluralista y conflictiva de la vida social, una visión que esbozaba gran parte de la teoría sobre la desorganización social.

El énfasis que puso Sutherland en la dimensión conflictiva de la criminalidad fue influenciada por su diálogo con Thorstein Sellin. En la década de los 30, ambos trabajaron juntos en el Social Science Research Council (SSRC). De su colaboración, nació un importante volumen, publicado en 1938 por Sellin: *Culture Conflict and Crime*. Anteriormente, el autor había escrito diversos ensayos sobre el prejuicio racial imperante en la justicia penal.<sup>38</sup> En estos ensayos, Sellin demostró que ciertos prejuicios y valores determinaban las decisiones de los miembros de las instituciones policiales y judiciales. Debido a ello, ciertos grupos étnicos, raciales o nacionales eran el blanco privilegiado de estas instituciones. Esta postura encerraba una crítica explícita a los prejuicios raciales implícitos en gran parte de las explicaciones biológicas y psicológicas propuestas por la escuela positivista, que consideraba la criminalidad descrita por el sistema penal como la única criminalidad real. Tanto para Sellin como para Sutherland, esta visión opacaba la presencia de otras formas de criminalidad.

En su obra de 1938, Sellin sostuvo que todas las culturas tenían sus propias reglas y normas de conducta. En las sociedades más simples, estas re-

---

37 Este argumento demuestra hasta qué punto las ideas de Sutherland reflejan el clima político y cultural del New Deal, al denunciar las tendencias delictivas como parte de la “sociedad oficial” –algo que ya se había subrayado en *The Professional Thief*, en 1937.

38 Entre ellos, el célebre artículo de 1928 titulado “The Criminal Negro”.

glas podían ser tanto más observadas en cuanto el consenso existente se traducía en leyes; pero las sociedades más complejas, debido a los flujos de inmigración y a la colonización, se caracterizaban por la coexistencia de grupos sociales y culturales distintos. Así, en las sociedades en las que coexistían normas conductuales distintas, la legislación dejaba de representar un consenso social y reflejaba apenas las normas de los grupos más poderosos. En consecuencia, el delito constituía una conducta cargada de conflictos culturales, una manifestación del colapso del marco normativo que regía las acciones de los distintos grupos sociales.

Hacia fines de la década de los 30, emergió otra contribución fundamental para el debate criminológico estadounidense en el contexto de la sociología estructuralista-funcionalista desarrollada en Harvard y Columbia. En 1938, Robert K. Merton publicó su famoso ensayo *Social Structure and Anomie*, que transformó considerablemente la forma de comprender la criminalidad en la sociedad estadounidense (Merton, 1938). A partir de la sociología, las teorías de Merton comenzaron a competir con los postulados de la Escuela de Chicago, poniendo en tela de juicio no sólo los conceptos de ecología criminal y desorganización social, sino también la teoría de la asociación diferencial.

Merton se distanció de la tradición de Chicago de concentrarse en microescenarios de interacción social y generalizó el concepto de anomia. Pese a haber sido generalmente asociada con las "teorías de rango medio" (situadas entre las teorías universales y la investigación empírica), su teoría de la anomia es, según sus propios términos, "estructural". Para Merton, la tensión entre la estructura social y la estructura cultural es un elemento clave para comprender la propagación de comportamientos anómicos en la sociedad estadounidense. La estructura cultural de Estados Unidos quedó sintetizada en el concepto de *american dream* ("sueño estadounidense", conocido comúnmente como "sueño americano") consistente en la creencia de que, en Estados Unidos, cualquier persona, independientemente de su origen, podía alcanzar el éxito social y económico siempre y cuando se esforzara lo suficiente. Así, el *american dream* estableció una serie de "metas culturales" que constituían una guía de conducta general para cada individuo. Por otro lado, la estructura social presentaba varios tipos de desigualdad (étnica, económica, educacional, etcétera) que impedían a distintos individuos acceder a las mismas oportunidades de ascenso social y éxito económico.

Merton sostuvo que esta tensión estructural entre las metas culturales y las oportunidades sociales y económicas reales llevaba a los individuos a elegir distintos "tipos de adaptación social". El conformismo era el único tipo de adaptación coherente con el *american dream*, es decir, produce una situación en que el individuo se adapta a las metas culturales comunes y se somete a las prescripciones socialmente aceptadas para alcanzarlas. Aparte del conformismo, se observaban formas pervertidas de adaptación social: el "ritualismo", en que el individuo continúa luchando con los medios institucionalizados tras abrir mano de las metas culturales comunes; la "retracción", cuando el individuo abandona no sólo sus metas sino también los medios para alcanzarlas; la "rebelión", en la que se renuncia tanto a las metas como a los medios "oficiales", pero se opta por otros para lograr cambios; y, por último, la "innovación", en la cual el individuo sigue buscando alcanzar las metas culturales de la sociedad, pero busca un atajo para alcanzarlas echando mano de medios no institucionalizados.

Según Merton, este último tipo de adaptación individual (la "innovación") estaba muy difundido en la sociedad estadounidense. Se trataba del típico modelo de comportamiento anómico en la sociedad y, por ende, el más relevante para el debate sociológico sobre el problema de la criminalidad. El *american dream* difundió y arraigó profundamente las metas de ascenso social y éxito económico, incluso entre individuos que no tenían la posibilidad de alcanzar estas metas a través de medios institucionalizados. Esta tensión motivó a los individuos situados en la base de la pirámide social a adoptar comportamientos anómicos, pervertidos o delincuentes. Así, las ideas de Merton pusieron nuevamente en el centro del debate el vínculo entre privación económica y criminalidad. En ese sentido, su postulado contradujo una de las principales premisas de la teoría de Sutherland sobre la asociación diferencial: la existencia de la delincuencia en la cima de la pirámide social. Merton intentó posteriormente corregir esta falla con la teoría de la "anomia del éxito" (Merton, 1967). Su teoría vinculó la explicación de la criminalidad con la cuestión de una carencia material, y equiparó la estructura cultural con el *american dream*.<sup>39</sup> La explicación de Merton sobre la anomia en la sociedad estadounidense, se basó en una visión fundamentalmente "monista" y consensual de la vida social (similar a las de Shaw y McKay), visión generada a partir de la interacción con su colega Talcott

---

<sup>39</sup> Sobre este punto, Merton mostró un vínculo sutil con las ideas de Sutherland y Sellin y bastante distante de las teorías de desorganización social de Shaw y McKay.

Parsons. Pese a estas diferencias, se podría argüir que Sutherland, Sellin y Merton compartieron un terreno crucial en la búsqueda de anomalías en la sociedad estadounidense.

Al concentrarse en la “zona de transición” de la metrópolis y en las patologías características de dicha zona, los sociólogos de Chicago pusieron de manifiesto su propensión a buscar soluciones a los problemas sociales. Por su compromiso con la reforma social —afán característico de la tradición social de Chicago—, los sociólogos fueron los autores de la construcción social que acompañó la transformación de la política y del gobierno estadounidense en el marco del New Deal. Los sociólogos veían en su aporte político una verdadera intervención pública en la vida social (Melossi, 2002:129). Esta percepción se tradujo en la participación activa de algunos miembros de la Escuela de Chicago en varios proyectos de “experimentación social”. Clifford Shaw, en particular, propuso a la ciudad de Chicago la constitución de lo que más tarde se llamaría el Chicago Area Project, que fue emprendido en 1932 y se mantenía vigente tras la muerte de Shaw, en 1957. Se trató de un intento de crear centros para promover la organización social en la zona de transición con el fin de reducir la delincuencia juvenil. El proyecto apuntaba a generar un consenso y crear una comunidad mediante el uso de nuevos y antiguos métodos de control social. Las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil (escuelas, iglesias, clubes, sindicatos, trabajadores sociales, etcétera) cooperaron en el marco de actividades destinadas a los jóvenes —desde deportivas hasta trabajos de capacitación laboral— con miras a proporcionarles nuevas oportunidades y ponerlos en contacto con adultos que servirían como modelos alternativos. El proyecto también buscó prevenir el deterioro de las áreas urbanas mediante políticas como control del tránsito y la reorganización de los espacios públicos. Difícilmente se encontraría otro grupo de intelectuales con semejante impacto en las políticas sociales como aquellos miembros de la Escuela de Sociología de Chicago (Crawford, 1998:128).<sup>40</sup>

Las teorías de Merton también incidieron en la elaboración de los programas de construcción social del New Deal. Su influencia en las políticas de prevención de la criminalidad se hizo notar principalmente tras la Segunda Guerra Mundial, en las obras de los sociólogos que examinaron la cuestión de la “subcultura del crimen” y que se dedicaron al estudio de las pandi-

---

40 Esta experiencia cobró forma posteriormente en un proyecto pionero de “prevención comunitaria y social del crimen”.

llas en las grandes ciudades estadounidenses, tales como Albert Cohen o Richard Cloward. Este último, alumno de Merton, partió de las ideas de su profesor sobre la importancia de la desigualdad de oportunidades en los problemas de criminalidad para proponer el concepto de "oportunidades bloqueadas". Este concepto desempeñó un papel importante en la generación siguiente de intervenciones catalogadas como "prevención social del crimen", basadas en el programa *mobilization for youth* (movilización por la juventud) lanzado en Nueva York en 1962 (Hope, 1995:34, 41; Crawford, 1998:106, 108).

La obra intelectual de Shaw, McKay, Sutherland, Sellin y Merton, pese a sus diferencias patentes, dio nacimiento a una ética teórica común a través de la cual se buscaría comprender la criminalidad. Esta ética común invocaba la esfera de "lo social" como base para comprender el comportamiento delictivo y fue reivindicada en diversas formas para la creación de políticas sociales que apuntaron a controlar dicho comportamiento. La afinidad de los sociólogos de la Escuela de Chicago con los programas sociales del New Deal es apenas un ejemplo de las intervenciones de los criminólogos en distintos proyectos de reforma social. Estas intervenciones sociales tuvieron un papel importante en la transformación de las estrategias públicas de control de la criminalidad en políticas tendientes a la constitución del estado del bienestar, o "bienestaristas". Sobre todo, a partir de la Segunda Guerra Mundial, estas intervenciones ayudaron a consolidar lo que David Garland ha calificado acertadamente como "complejo penal de bienestar" (Garland, 2001:34, 40).

## COMPARACIONES

La diferencia más palpable en el desarrollo de la criminología entre el norte y el sur del Río Grande dice relación con la naturaleza misma de la disciplina. En América Latina, la criminología cobró la forma de un discurso multidisciplinario orientado a dilucidar los problemas de desarrollo de las naciones, de la civilización y del progreso. Este discurso, moldeado por las ideas europeas sobre degeneración, darwinismo social e higiene mental, se manifestó en disciplinas tangenciales a las escuelas médicas: la antropología física, la psicología, la psiquiatría y la medicina legal. En Estados Unidos, en contraste, la criminología pasó a formar parte de la sociología y se impartió en facultades de artes y humanidades. Los criminólogos-sociólogos estadounidenses se basaron en las teorías sobre conflictos entre grupos, des-



organización social, aprendizaje colectivo y tensiones estructurales para formular sus teorías sobre el comportamiento criminal. En vez de considerar el hombre como una entidad biológica dotada de patologías físicas y psíquicas, los criminólogos estadounidenses trabajaron con actores sociales inmersos en interacciones comunicativas que, mediante un proceso de aprendizaje, adoptaron valores contrarios a la ley.

En el objeto de estudio se distingue una segunda diferencia importante. Los criminólogos de la escuela sociológica estadounidense limitaron su análisis a los delincuentes y las carreras criminales en las relaciones sociales. Estudiaron a los delincuentes en un contexto específico —la ciudad—, tomando en cuenta los valores emanados de los procesos de interacción social. Tanto en sus estudios empíricos como en su trabajo teórico, raramente se alejaron de la definición legal del crimen. Su estudio se basó en un país ya formado, pero con valores normativos conflictivos en cuanto a la delincuencia (tal como se definía en la legislación). Los criminólogos latinoamericanos, en cambio, ampliaron la noción del crimen para abarcar “anomalías” de distintos tipos, y muchas de ellas no figuraban como delitos en los códigos penales. Asimismo, sus programas de “defensa social” tendían a rebasar los principios de los códigos penales, muchas veces estructurados en torno a premisas y garantías clásicas liberales. En consecuencia, sus intervenciones institucionales y proyectos de reforma social eran de gran alcance. Los criminólogos recomendaron a los gobiernos medidas de detención preventiva o aislamiento de los enfermos mentales, los depravados, los jóvenes abandonados y los agitadores políticos, además de otras para aislar o rehabilitar a los delincuentes. Más que un proceso complejo de interacción comunicativa que generaba valores y significados, para los criminólogos positivistas de América Latina “lo social” constituía un trasfondo variable en el esquema de factores múltiples que determinaba las tendencias individuales a delinquir.

Los criminólogos latinoamericanos consideraban que su misión era proporcionar “panoramas sociales” de la repúblicas centralizadas y recién estabilizadas. Aquí, entre las razones para estudiar la criminalidad, surge una tercera diferencia digna de mención. Los criminólogos estadounidenses estudiaron la criminalidad con el fin de comprender mejor la dinámica de la interacción social y la producción de valores comunes en una sociedad democrática. Estudiaron las biografías de los mendigos, ladrones profesionales y delincuentes juveniles con respecto a los procesos de movilidad de la población y la dinámica de las ciudades con miras a poner a prueba el

supuesto “consenso” subyacente al *american dream*. Los criminólogos latinoamericanos hicieron del estudio de la criminalidad una herramienta de comprensión del problema de constitución de la patria en la era del progreso. Sus ensayos sobre los niños de las calles, los anarquistas, las prostitutas, los brujos y curanderos negros, los dirigentes políticos, los asesinos y los pequeños ladrones apuntaban a describir con minucia la nueva geografía social del progreso y la fragmentación social que este producía. La sociología de la criminalidad que Sutherland, Sellin, Shaw y otros fundaron no necesitaba generalizaciones sobre la idiosincrasia o los obstáculos de un país para alcanzar el progreso. En América Latina, estas generalizaciones constituían la motivación principal de los estudiosos.

## IDEAS

En América Latina, los criminólogos importaron ideas y principios de Europa para tratar los temas de construcción de la nación, progreso económico y auge cultural que tanto preocupaban a las elites.<sup>41</sup> En cierta medida, su forma de concebir la criminalidad puede considerarse como un conjunto de adaptaciones de ciertos modelos básicos formulados en Europa y recombinados para interpretar las distintas “realidades nacionales”. En su intento de presentar “panoramas sociales” constituidos empíricamente, la labor de los positivistas se caracterizó, en gran medida, por la imposibilidad de desarrollar nuevos conceptos o emprender programas de investigación criminológica a largo plazo. Usaron las pruebas disponibles (biografías, expedientes clínicos, fotografías, mediciones craneanas y entrevistas) para producir visiones intuitivas del “mundo del crimen” con sus especificidades nacionales y regionales. De su pluma surgieron advertencias contra varios tipos de peligro social que amenazaban con socavar la marcha de la civilización y del progreso: los anarquistas, el negro brujo, el ratero, el campesino rebelde del Sertão, las prostitutas, los indios asesinos de las regiones andinas, etcétera.

Los criminólogos estadounidenses, en cambio, estuvieron preocupados, desde el principio, por el desarrollo de la esencia conceptual y teórica de la disciplina. Los conceptos como “patología social”, “desorganización social”, “asociación diferencial” o incluso “anomia” no se derivaban directamente de las ideas europeas, sino que proporcionaron nuevas formas de reflexionar

---

41 Las ideas europeas de degeneración, lucha por la vida y desarrollo mental dieron forma a las bases teóricas de la mayoría de los diagnósticos y clasificaciones producidos por los criminólogos brasileños, peruanos, cubanos, mexicanos y argentinos.

sobre la criminalidad. Estas reflexiones remitían a procesos de aprendizaje social y a asociaciones o tensiones estructurales que no constituían elementos centrales en las concepciones europeas de la criminalidad. En efecto, los miembros de la Escuela de Chicago, intentaron alejarse de las explicaciones de la criminalidad basadas en la teoría de los “factores múltiples”, que dependían demasiado de las diferencias biológicas y psicológicas, con el fin de proporcionar, en cambio, un nuevo marco para comprender la criminalidad como parte de procesos de interacción social y formación de valores. La influencia del pragmatismo aumentó su sensibilidad a la importancia de la experiencia social, de los patrones normativos y del autocontrol, lo que redundó en una criminología con fundamentos más teóricos y, al mismo tiempo, en mayor sintonía con las necesidades de una democracia de masas.

La diferencia entre una criminología con bases más teóricas y una que apenas desplegaba y adaptaba los discursos europeos, pone de manifiesto los distintos contextos institucionales en los que se desarrolló cada tipo de conocimiento especializado. En Estados Unidos, la criminología se desarrolló en las universidades y, dentro de estas, en las escuelas de sociología. En América Latina, en tanto, la criminología surgió a partir de los centros ubicados dentro o al servicio de las instituciones penales y policiales, algunos de ellos creados como órganos auxiliares de garantía de la seguridad pública (como los laboratorios de identificación, por ejemplo). Su prestigio académico surgió de un puñado de cátedras impartidas en las escuelas de medicina, debido a que los criminólogos tuvieron dificultades para radicarse en las escuelas de derecho. Si bien es cierto que todos los países aquí estudiados produjeron importantes publicaciones que divulgaron ensayos y traducciones sobre los hallazgos más novedosos del campo, el hecho de que las universidades latinoamericanas rehuyeran el compromiso de establecer escuelas de sociología o carreras sancionadas por títulos de grado en criminología limitó el desarrollo de esta en el ámbito académico. Así, al estar orientada desde el comienzo a la resolución de problemas de construcción nacional, la criminología latinoamericana no pudo alcanzar la autonomía profesional que gozaba en Estados Unidos.

Los intentos por establecer “sociologías nacionales” en América Latina formaron parte de la misión de dilucidar la idiosincrasia nacional y estudiar los grupos que obstaculizaban el progreso de la nación. Las obras de Vasconcellos en México, Ingenieros en Argentina, Mariátegui en Perú y Freire en Brasil pueden incluirse en esta categoría: todas pertenecen a la

esfera de la reflexión sobre la nación y no pueden considerarse como antecedentes válidos de la fundación de la sociología como disciplina independiente (que, en América Latina, surgió a fines de la década de los 50 y en la década de los 60). Por añadidura, es evidente que estos primeros intentos de esbozar una discusión sobre las sociedades nacionales fueron, las más de las veces, disociados de la cuestión criminal.<sup>42</sup>

## INSTITUCIONES Y PRÁCTICAS

En América Latina, fuera de las facultades de medicina, a duras penas se pudo incluir la nueva criminología en las mallas curriculares de otros departamentos universitarios.<sup>43</sup> La excepción fue Cuba, donde la nueva disciplina fue impartida en el Departamento de Antropología de la Universidad de La Habana.<sup>44</sup> En Brasil la disciplina también se asoció con el campo incipiente de la antropología, a su vez estrechamente vinculado a las escuelas de medicina.<sup>45</sup> Algunos profesores de derecho criminal respaldaron la nueva criminología, pero ello no garantizó la consolidación del positivismo en las escuelas de derecho. Los positivistas ejercieron una gran influencia a partir de sus vínculos con los laboratorios e institutos que formaban parte de las fuerzas policiales y los establecimientos carcelarios. Fue al interior del sistema penitenciario que Ingenieros, en un principio seguido de Gómez y Loudet, pudo desarrollar archivos individuales sobre los delincuentes. Fue la policía de La Habana la que dio a Castellanos la posibilidad de experimentar con nuevas técnicas de identificación (principalmente el uso de nuevas sustancias químicas para la recopilación de huellas dactilares). Lo mismo puede decirse de Vucetich, oficial de policía de La Plata, Argentina, quien fue pionero en el desarrollo de la mundialmente célebre técnica dactiloscópica. Asimismo, los archivos de la Penitenciaría de Puebla sirvieron

---

42 En Sociología Argentina (1910), José Ingenieros intentó establecer las bases de una sociología nacional según criterios de raza, evolución y lucha por la vida. Esta “sociología biológica” spenceriana no contemplaba el estudio de la criminalidad, sino que abarcaba el estudio de la emergencia de la nacionalidad, de grupos económicos y su lucha por la supremacía y de la psiquis colectiva nacional.

43 Las cátedras de medicina legal no pasaban de cursos universitarios para estudiantes de medicina, en algunos casos optativos.

44 Allí Luis Montané impartió dos cursos: uno sobre craneología y mediciones antropométricas y otro sobre la evolución de las razas humanas (Bronfman, 2004:58).

45 Fue sólo más tarde, en la década de los 30, cuando se impartieron los primeros cursos de criminología en las escuelas de derecho y psiquiatría (Gomes da Cunha, 1999:264).

de base para los famosos estudios de Martínez Baca y Vergara sobre los delincuentes mexicanos.

Estos investigadores, a medida que sellaron sólidas alianzas con funcionarios públicos en el ámbito del control de la criminalidad, se comprometieron necesariamente con la causa tal como la percibía el Estado. Los criminólogos estadounidenses, en cambio, gozaban de una mayor autonomía en sus campus universitarios, por lo que no tuvieron que adherirse a las causas policiales. En consecuencia, no se vieron obligados a encauzar sus investigaciones en pos de fines prácticos como sus colegas latinoamericanos. En América Latina, el criminólogo muchas veces se convertía en funcionario público, cosa que no sucedía en Estados Unidos. Como hemos visto, los criminólogos-sociólogos de la Escuela de Chicago también estaban comprometidos con el desarrollo de políticas sociales, pero sus intervenciones fueron bastante distintas, pues, en la mayoría de los casos, se inscribieron en proyectos comunitarios orientados a lograr una mayor cohesión social e integración.

En sus intentos de reformar los códigos criminales existentes, los criminólogos positivistas de América Latina siguieron un procedimiento similar. Sus propuestas ponían un mayor énfasis en la "peligrosidad" que en la infracción a las leyes, promovían la personalización de las penas y buscaban un enfoque más flexible reflejado en principios como el de la sentencia indeterminada y la libertad condicional. En ese sentido, es difícil diferenciar Cuba de Argentina o México de Brasil. Lo que varió fueron las reformas mismas, como resultado del quehacer político. En Estados Unidos, la legislación puede haber reflejado incluso mejor que las corrientes criminológicas el cambio en la forma de ver a los criminales, sobre todo en cuanto a las consideraciones de raza y género. Lamentablemente, no disponemos de material suficiente para establecer generalidades sobre las reformas que experimentaron los códigos penales de Estados Unidos.

## **ESTILOS DE INVESTIGACIÓN**

Una diferencia importante entre la criminología estadounidense y la que se desarrolló en América Latina dice relación con los estilos de investigación. Mientras que en América Latina los criminólogos se inclinaron más por los estudios clínicos de los delincuentes (desde los puntos de vista bio-psicológico y socio-ambiental), los investigadores de Estados Unidos se

concentraron en realizar estudios sociológicos. Por otro lado, los criminólogos estadounidenses desarrollaron investigaciones de seguimiento, longitudinales, para comprender las “carreras delictivas”. Siguiendo el ejemplo de Sutherland, los estudiosos buscaron datos sobre los “criminales sueltos”, en vez de recabar toda su información en las cárceles. Cuando se compara la acumulación de archivos inescrutados en las cárceles e instituciones policiales de Río de Janeiro o Buenos Aires con el seguimiento a largo plazo de 200, 500 o hasta 1.000 delincuentes en las ciudades de Estados Unidos, queda de manifiesto que los dos grupos tenían recursos, procedimientos investigativos y metas distintas. De ahí la importancia de las diferencias existentes entre los objetos de estudio de uno y otro grupo de criminólogos. Los criminólogos de tradición sociológica de Estados Unidos, muchas veces, manifestaron su empatía por los delincuentes, argumentando que cualquier persona, colocada en las circunstancias “equivocadas”, podría verse tentada a delinquir. Los criminólogos de América Latina, muchos de ellos médicos o psiquiatras, hablaron de “sus” casos como individuos subnormales que raramente suscitaban simpatía. Los prisioneros y detenidos eran meras fuentes a partir de las cuales se inferían interpretaciones más amplias de la sociedad y sus problemas.

Salvo algunas excepciones notorias, la inclinación de la criminología latinoamericana por el empirismo no produjo resultados claros ni muy sólidos, en parte debido a que muchos de sus exponentes carecían de experiencia, en parte porque acumularon pruebas que no sabían cómo analizar. Esto se observa particularmente en la recolección de tatuajes, fotografías y biografías. Estaban dispuestos a usar estos datos para ejemplificar sus hallazgos, pero no supieron llevar a cabo un análisis sistemático. En otras palabras, usaron esas pruebas más como un compendio de curiosidades humanas que como un recurso para identificar fenómenos que se repetían en el tiempo y el espacio. Los criminólogos estadounidenses, por otro lado, aplicaron técnicas estadísticas con el fin de establecer generalizaciones sobre las áreas urbanas y sus dinámicas. De Veyga, entre otros criminólogos argentinos, escribió acerca de las “carreras criminales”, pero en vez de investigarlas, se contentó con afirmar que se trataba del proceso de aprendizaje que la mayoría de los delincuentes seguía.

Los distintos estilos de investigación están claramente relacionados con el contexto de investigación en el que obró cada grupo y con las respuestas que la sociedad y el Estado exigieron de ellos. Ingenieros, Peixoto, Ortiz y

Rougmanac, fueron intelectuales de notoriedad pública que escribieron ensayos en distintos ámbitos de investigación (antropología, raza, religiosidad popular, radicalismo político, ideas morales, constitucionalismo, etcétera). En contraste, los criminólogos estadounidenses eran expertos que contribuyeron principalmente a un solo campo de conocimiento (la criminalidad), y su mayor grado de especialización explica el uso más sistemático de los estudios longitudinales y las estadísticas.

Si los criminólogos latinoamericanos carecían de rigor estadístico y métodos de investigación a largo plazo, su obra colectiva dejó un "excedente" que no se produjo en el caso de Estados Unidos. Sus investigaciones sobre aspectos como la sexualidad, el suicidio, la locura, el anarquismo y la cultura de los negros e indios fueron pioneras. El estudio de Rougmanac sobre la pederastia en las cárceles de la era del porfiriato en México, las investigaciones de Ingenieros sobre los canillitas de Buenos Aires, el estudio de De Veyga sobre la "perversión sexual" y los travestis, el de Ortiz sobre las prácticas religiosas afrocubanas, el debate de Peixoto entorno a las rebeliones milenaristas del Sertão y los estudios de Dellepiane y Drago sobre la jerga de los delincuentes fueron todos pioneros en revelar dimensiones desconocidas de las sociedades y las culturas de América Latina. Estos estudios revelan una curiosidad insaciable por las distintas "patologías" y "anomalías" propias de la modernidad.

Los temas de raza y sexualidad merecen un momento de reflexión. Los criminólogos de América Latina dedicaron grandes esfuerzos al estudio de estos dos temas. Los higienistas y criminólogos brasileños se preocuparon tanto por el tema del mestizaje que se esmeraron en distinguir los rasgos anatómicos, psicológicos y patológicos de cada raza. Ya hemos comentado que la raza fue un elemento crucial en el estudio de Ortiz sobre las tensiones entre la modernidad cubana y la presencia de grupos afrocubanos. La existencia de la "superstición" en pleno proceso de modernización intrigó a los criminólogos cubanos y brasileños.<sup>46</sup> Lo mismo sucedió en Perú, donde el estudio de la criminalidad desvió su atención del "indio" al "mestizo". Paradójicamente, lo mismo sucedió en Argentina, país generalmente considerado una "colonia de blancos". En 1939, Osvaldo Loudet, discípulo de Ingenieros, postuló en el Congreso Internacional de Criminología, celebra-

---

46 En su estudio sobre las religiones de los negros de Bahía, Nina Rodrigues dio crédito al estado de posesión de sus practicantes, que explicó como un caso de hipnosis o histeria colectiva, contradiciendo la creencia de que dichos fenómenos no pasaban de una farsa.

do en Roma, la necesidad de establecer una “jurisprudencia etnológica”. Según él, todos los países debían aplicar distintas medidas penales, ya fueran preventivas o represivas, en función de su composición étnica. Los representantes brasileños no disimularon su júbilo, pues habían abogado por una justicia diferenciada según las razas desde tiempos de Nina Rodríguez (Gomes da Cunha, 1999: 334, 336).

En el caso de la sexualidad hubo tendencias similares. Cabe preguntarse qué tipo de obsesión llevó a los criminólogos mexicanos a reunir fotografías y dibujos de genitales femeninos. La tenacidad con que De Veyga escrutó archivos en busca de trazas de homosexualidad entre los militares, los inmigrantes y la elite latifundista no pasa desapercibida. Cabe preguntarse asimismo qué motivó el interés de Peixoto por los crímenes pasionales y por la infidelidad femenina (Ángel, 2000). Nuevamente, hay que recordar que el control de las instituciones públicas fue crucial para poner en práctica este tipo de interés investigativo. Los cuerpos de las prostitutas detenidas para examen en el Hospital Morelos proporcionó el material inicial para fundar una ciencia sobre la sexualidad femenina. Lo mismo sucedió con el estudio de la homosexualidad masculina: las biografías de los “jotos” podía obtenerse entre los reos de la cárcel de Belén (Buffington, 1992). En contraste con esta curiosidad de los latinoamericanos por los aspectos de raza y sexualidad, destaca la postura de los criminólogos estadounidenses, quienes, salvo raras excepciones, buscaron restar importancia a la influencia de estos factores en la criminalidad.

## **¿REFORMISTAS PROGRESISTAS?**

Las ideas emanadas de la Escuela de Chicago o de los seguidores de Merton, si se comparan con la corriente criminológica de América Latina, parecen más progresistas y democráticas. Las denuncias de Sutherland contra el delito de cuello blanco constituyeron un ataque a la elite sin parangón entre los criminólogos latinoamericanos. Mientras ambos grupos se interesaron por los problemas de pobreza urbana y desempleo, los adeptos de la Escuela de Chicago y de Merton llevaron al plano teórico sus hallazgos sobre igualdad social y política. Rougmanac, Ingenieros, Peixoto y Ortiz desempeñaron su labor en el contexto de gobiernos oligárquicos, dando los



primeros pasos hacia una reforma social.<sup>47</sup> Ninguno de ellos obró dentro de una democracia consolidada con grandes fuerzas sociales (el capital corporativo y la mano de obra) que compitieran entre sí. En Estados Unidos, las posturas y preferencias de clase de los criminólogos habían sido moldeadas por la ideología de la era progresista y, posteriormente, por la ética del New Deal. Su labor se llevó a cabo en un contexto social que daba por sentada la igualdad de los miembros de la sociedad (con la destacable excepción de los afroamericanos). Los criminólogos estadounidenses, en cambio, aportaron las categorías analíticas y los protocolos públicos necesarios para consolidar sociedades desiguales. Su emprendimiento intelectual se basó en la suposición de que los distintos grupos de la sociedad (menores de edad, mujeres, enfermos mentales, depravados y pobres de la urbe), no tenían las mismas armas para librar la lucha por la vida y, por ende, merecían un trato diferenciado en virtud de la legislación penal. Esta suposición no tenía cabida en Estados Unidos, excepto bajo las condiciones previstas por la misma legislación penal y en la medida en que no violara los derechos constitucionales (estatales o federales).

Tal como sostuviera Marcos Álvarez (2003) con respecto a Brasil, la criminología positivista proporcionó argumentos para adaptar los principios del liberalismo a una sociedad fragmentada por las razas y clases. Al postular las diferencias de los individuos en la lucha por la vida, el positivismo articuló un discurso que, de alguna forma, legitimó la desigualdad. Individuos distintos requerían tratos jurídicos distintos. La aplicación de la fórmula de Rodríguez —leyes distintas para razas distintas— a la esfera jurídica se tradujo en la concepción de una ciudadanía fragmentada y diferenciada que requería tratos diferenciados. Cada raza, debido a sus predisposiciones y sus rasgos psicológicos, debía tener sus propios derechos para que la República sobreviviera. De esa forma, según el razonamiento de Álvarez, la criminología podía reconciliar una realidad fragmentada por diferencias de clase, género y raza con una legislación republicana que prometía los mismos derechos para todos los ciudadanos.

---

47 Algunos fueron testigos de una revolución social que echó por tierra las instituciones gubernamentales (Roumagnac). Otros vivieron la constitución de un nuevo orden republicano (Peixoto), mientras que otros, en cambio, participaron en discusiones que se traducirían en la ampliación de las atribuciones políticas (Ingenieros), o presenciaron la materialización de instituciones fundadas por la ocupación estadounidense (Ortiz).

## OBSERVACIONES FINALES

Este ensayo constituye un análisis inicial de un complejo problema de historia comparativa del pensamiento y de las instituciones que merece mayores investigaciones. Todo estudio posterior sobre Estados Unidos y América Latina debiera basarse en comparaciones entre los países con el fin de erradicar el mito de una criminología “latinoamericana” homogénea.<sup>48</sup> Asimismo, en el estudio de la criminología estadounidense convendría examinar las diferencias entre Estados y regiones, principalmente al analizarse el efecto de las corrientes criminológicas en la legislación penal. Con todo, nuestras conclusiones deben ser interpretadas con discernimiento, pues constituyen un análisis preliminar, basado principalmente en el estudio de literatura secundaria.

A fines del siglo XIX, el positivismo también se apoderó de la criminología estadounidense, pero tuvo una influencia limitada, tanto por su alcance como por su duración. Sus adeptos asimilaron la concepción lombrosiana del criminal, pero limitaron el concepto de peligrosidad a los “deficientes mentales” y “delincuentes disfuncionales”. En la década de los 30, tanto en América Latina como en Estados Unidos, algunas de esas corrientes criminológicas sobrevivieron bajo la forma de políticas eugenésicas.<sup>49</sup> El surgimiento de la criminología sociológica logró opacar este lado oscuro de la criminología estadounidense mediante la introducción de una nueva ciencia social interesada en los problemas sociales del país. Así y todo, nuestra comparación entre la “criminología sociológica” nacida en Estados Unidos y la “criminología positivista” desarrollada en América Latina no deja de ser válida, pues en la década de los 30 Estados Unidos experimentó una retracción de las teorías biológicas y psicológicas de la criminalidad (salvo las importantes excepciones mencionadas en el primer capítulo), mientras que en América Latina siguió imperando este paradigma interpretativo. Pese al surgimiento aparente de la “política criminal” y las protestas de quienes abogaban por un distanciamiento de las nociones rígidas de psicopatología,

---

48 Por ejemplo, Aline Helg (2000) ha comparado la imagen del “violador negro” en el sur de Estados Unidos con la obsesión cubana con los “brujos negros”, presuntos autores de infanticidios con fines religiosos, a fin de determinar los matices de las tensiones raciales y de la idea de “supremacía blanca” desarrollada en las sociedades esclavistas.

49 La eugenesia fue una corriente más modesta en América Latina comparada con Estados Unidos, donde la esterilización de los delincuentes se convirtió en práctica común a comienzos del siglo XX. Véase Rafter, 1997.

los imperativos positivistas continuaron moldeando las políticas públicas de América Latina durante algún tiempo.<sup>50</sup>

La persistencia de un enfoque positivista en América Latina durante el siglo XX, aún despojada de la rigidez lombrosiana, no deja de estar relacionada con la mentalidad autoritaria de los gobiernos establecidos durante gran parte de dicho período. El delincuente era visto como un “otro”, incapaz de todo arrepentimiento y sumisión, que fácilmente se amoldaba a la noción de “enemigo interno” forjada por los regímenes militares que proliferaron en la región durante las décadas de los 70 y 80 (Sozzo, 2006). Sin embargo, la naturaleza de las intervenciones difería considerablemente de aquellas preconizadas por los criminólogos positivistas de los años 20 y 30, a saber, las medidas de aislamiento, clasificación, tratamiento médico y rehabilitación. La persistencia de un enfoque positivista también dice relación con la reemergencia, en el plano internacional (sobre todo en Europa, durante el período de posguerra), de un nuevo movimiento de “defensa social” ligado al personaje de Marc Ancel y al Congreso Internacional de Defensa Nacional, al que siguió la institución de la Sociedad Internacional de Defensa Social en 1949, con miras a desarrollar un enfoque humanista de la prevención del crimen y enfatizar el concepto de reinserción. Esta entidad desempeñó un papel muy importante en la retórica de la Organización de las Naciones Unidas sobre la prevención del crimen y el trato reservado a los delincuentes (Del Olmo, 1981:88, 108). Como se demostró más arriba, el desarrollo limitado que tuvo la sociología en las universidades latinoamericanas facilitó la persistencia de un enfoque mucho más ligado a la medicina y la antropología. Esto fue un obstáculo al desarrollo de la criminología sociológica, al punto de retrasar la llegada de los avances logrados en las universidades estadounidenses durante las primeras décadas del siglo XX.<sup>51</sup> Así, la criminología latinoamericana tuvo su bastión en las escuelas de dere-

---

50 En Argentina, de hecho, el peronismo trajo un nuevo concepto de punición. Los prisioneros eran considerados ciudadanos y trabajadores que se aislaban temporalmente de la comunidad nacional. La flexibilización de las políticas penales emanó de la reconfiguración del papel del Estado como mediador entre el capital y la mano de obra (Caimari, 2004).

51 La producción intelectual de la Escuela de Chicago sobre el tema de la criminalidad no se había traducido al español antes de la década pasada. El libro emblemático de Sutherland, *Principles of Criminology*, nunca se tradujo al español, mientras que *White-Collar Crime* fue traducido a fines de los 60 y *The Professional Thief*, apenas en la década de los 90. La obra de Merton, en cambio, se tradujo en los años 60 y fue más difundida entre los nuevos departamentos de sociología de las universidades latinoamericanas que los trabajos de Sutherland, Sellin o McKay.

cho y medicina, y apenas en la década de los 60 comenzó a reconcentrarse en las escuelas de derecho, sobre todo en países como Venezuela, Colombia, México y Argentina.

Paralelamente, mientras la criminología latinoamericana tomó una dirección más legalista, en Estados Unidos se produjo un desarrollo extraordinario de las corrientes surgidas a fines de la década de los 30 en el contexto de la criminología sociológica. Entre ellas, figuraba la exploración de las “subculturas del crimen” —relacionadas con las contribuciones de Merton, pero también con la obra de Sutherland— y el estudio de los procesos de reacción social que determinaban la conducta “pervertida” de un individuo —esta modalidad, asociada a la tradición interaccionista, se derivó de la Escuela de Chicago. Así, en la década de los 60 la criminología latinoamericana se abrió a un diálogo con los expertos y la producción intelectual de Estados Unidos que se ha perpetuado hasta el día de hoy, en formas disparejas y hasta inesperadas.

# 2

## **Castigo y política en América: puntos de convergencia**

*Angelina Snodgrass Godoy*



## Castigo y política en América: puntos de convergencia

*Angelina Snodgrass Godoy*

En las últimas décadas, se han llevado a cabo programas de implementación del “Estado de Derecho” en América Latina los que se han traducido en la importación de tecnología, ideas y asesoría legal desde Estados Unidos (Dezalay y Garth, 2002; Carothers, 1998, 2003; Frühling, 1998). En materia de crimen y punición, el producto más visible de esta relación podrían ser las visitas recientes de Rudolph Giuliani y William Bratton a Ciudad de México, Caracas y otras capitales latinoamericanas, donde ayudaron a capacitar a sus homólogos locales en las técnicas de “tolerancia cero”<sup>52</sup> consagradas en Nueva York.<sup>53</sup>

En el marco de las guerras contra las drogas y el terrorismo —iniciativas encabezadas por Estados Unidos, pero que gozan de una amplia adhesión a nivel mundial—, se ha ejercido una presión adicional sobre los gobiernos de América Latina para que adopten reformas que mejoren la colaboración con las fuerzas del orden estadounidenses. No obstante, estas ofertas de ayuda para llevar a cabo reformas judiciales constituyen pretextos capciosos dada la presencia de amenazas de desertificación y exclusión de tratados comerciales lucrativos, entre otras represalias, que representan formas de injerencia muy reales.

Así y todo, también ha surgido una tendencia —quizá menos deliberada— en sentido opuesto. Mientras la población estadounidense se divide entre los más acaudalados y los más necesitados, y las entidades gubernamentales se dedican cada vez más a controlar esta frontera en vez de mitigar sus efectos, Estados Unidos se ha acercado a un modelo de gobierno conocido desde hace mucho por los latinoamericanos y, probablemente menos familiar para muchos miembros de una sociedad norteamericana que aún

---

52 Es particularmente elocuente el hecho de que dos términos recurrentes en la terminología de la lucha contra el crimen en América Latina sean linchamiento y tolerancia cero, ambos calcados del inglés (lynching y zero tolerance).

53 Véase William Bratton y William Andrews, “Driving out the Crime Wave: The Police Methods that Worked in New York City can work in Latin America”, *Time*, 23 de julio de 2001.

se considera, en su mayoría, de clase media.<sup>54</sup> Se trata de un modelo de gobierno característico de las sociedades en las que reinan profundas desigualdades; algunos lo calificaron como “penalidad neoliberal” (Wacquant, 2004), mientras que otros se oponen a la aplicación de un solo término para el régimen penal contemporáneo, aduciendo que este comprende características profundamente contradictorias.<sup>55</sup> Más que intervenir en este debate terminológico, nuestro objetivo aquí es observar cómo, en sociedades marcadas por la existencia de un grupo pudiente cada vez menor y otro creciente (y potencialmente menos sumiso) de desposeídos, pareciera haber una tendencia inexorable a poner la justicia criminal en el centro de las estrategias de gobierno. En el contexto estadounidense, Jonathan Simon describió este fenómeno como el hecho de “gobernar mediante el crimen” (Simon, 1997, 2000, 2007). Con la escalada de la criminalidad y el control social como proyecto principal del Estado, los métodos de justicia criminal se vuelven más agresivos en su afán por controlar las clases y razas: se amplía el campo de acción de la justicia criminal (por ejemplo, mediante la ampliación de las definiciones de la actividad criminal) y se incrementan las privaciones para quienes terminan siendo presa de este sistema.

Tanto en Norteamérica como en Sudamérica, las políticas neoliberales de las últimas décadas<sup>56</sup> han incrementado la desigualdad. En el presente estudio, demostramos cómo estos cambios han estado acompañados por nuevas técnicas correctivas y analizamos sus implicaciones para la democracia —en otras palabras, analizamos la convergencia de los polos y sus consecuencias en los comicios a lo largo de América, centrándonos en las relaciones cambiantes entre punición y gobierno reflejadas en todo el continente en las llamadas guerras contra el crimen y contra el terrorismo.

---

54 En realidad, esta forma de gobernar tampoco es del todo nueva en Estados Unidos como se puede deducir de lo linchamientos ocurridos en el período posguerra en el sur de Estados Unidos (entre otros ejemplos); pero nunca antes se había practicado contra grupos tan grandes de la población.

55 Sobre esto, véase en particular O'Malley, 1999, quien sostiene que los aspectos más duros de la represión en el sistema penal contemporáneo deberían atribuirse más bien al neoconservadurismo —aunque coexistan con matices que reflejan más las orientaciones neoliberales.

56 Por políticas neoliberales me refiero a las políticas gubernamentales que buscan facilitar la acumulación de riquezas, aunque sea en detrimento de la igualdad y del bienestar común. Para un análisis reciente sobre estas políticas y sus consecuencias en el plano social en América Latina, véase Weyland, 2004, Huber y Solt, 2004; Walton, 2004; para un estudio sobre la gobernanza neoliberal, véase Rose, 1999.



En América Latina, desde luego, la guerra contra el terrorismo precedió a la guerra contra el crimen, y a los mismos aparatos estatales desarrollados para luchar contra las facciones armadas de izquierda que se emplean hoy en día contra la creciente amenaza del crimen “común” en muchos países<sup>57</sup> (Huggins, 1998; Kincaid, 2001; Basombrío, 2003).

En Estados Unidos, se observa el fenómeno inverso, pero, como sostiene Jonathan Simon (2007), en muchos casos, la batalla contra el terrorismo se libra con los mismos mecanismos y preceptos desplegados en las anteriores guerras contra el crimen. Por consiguiente, ambas mitades de nuestro meridiano tienen políticas inspiradas en un modelo central de gobierno neoliberal.<sup>58</sup>

El análisis de esta convergencia de los polos es importante por dos razones principales, expuestas en detalle en los dos acápite del presente estudio. En primer lugar, al poner el ejemplo de Estados Unidos, en un contexto más amplio, no sólo se pueden observar similitudes empíricas sino que, además, se pone de manifiesto la pertenencia a estructuras más profundas de estos fenómenos, muchas de las cuales no conllevan diferencias fundamentales propias de países del “primer” y “tercer” mundo, pese a que, en este último caso, sus efectos puedan ser más patentes.<sup>59</sup> Es, por lo tanto, de gran utilidad revelar estas similitudes y examinar sus implicaciones tanto para las nuevas como para las antiguas democracias. En la primera parte de este estudio, intentamos demostrar que dos de las tendencias contradictorias subyacentes al sistema penal actual de Occidente —una intensificación desproporcionada de la capacidad represiva del Estado sumada a la creciente desconfianza ante ese mismo Estado y el consiguiente respaldo a alternativas privadas que lo suplanten— pueden ser vistas como el resultado lógico

---

57 Nuestra intención aquí no es sugerir una continuidad absoluta entre la contrainsurgencia y los métodos actuales de lucha contra el crimen; hay fuertes vínculos, pero también es importante señalar que se han reformado algunas instituciones públicas, con resultados limitados. Sobre esto, véase Call, 2002, Kincaid, 2001.

58 Para un análisis en profundidad sobre la gobernanza neoliberal, véase Rose, 1999.

59 Esto no implica que los retos que surgen en estos contextos sean idénticos; existen, sin duda, diferencias considerables que continúan distinguiendo las proezas políticas, económicas y militares de Estados Unidos de las realidades muy distintas que viven los países de Centroamérica, o incluso de potencias sudamericanas como Brasil. Estas diferencias tienen implicancias importantes en la vida política y social, y sería erróneo —cuando no imposible obviarlas. Dicho esto, al poner énfasis en la comparación Norte/Sur, no pretendemos homogenizar el hemisferio; nos concentramos en las similitudes, pero en ningún caso negamos las importantes diferencias (culturales, políticas, históricas y económicas) que también distinguen a los países latinoamericano unos de otros.

de las obligaciones paradójicas que se imponen al Estado en esta era de ortodoxia neoliberal. Para garantizar condiciones de estabilidad propicias a la inversión, el Estado debe enarbolar apariencias de democracia, a la vez que previene el desorden social y toda sublevación política. En países donde las estructuras políticas y económicas se basan en la exclusión de las masas, para preservar la estabilidad macroeconómica sin recurrir a métodos de represión masiva, se necesitan nuevos métodos que permitan controlar a los pobres con eficacia. Es exactamente lo que hace el sistema penal hoy en día: restringir la prestación de servicios sociales y aumentar su capacidad de represión. Se trata de un sistema penal que divide cada vez más a la población en dos categorías, para protegernos a “nosotros” en detrimento de “ellos” mediante un control cada vez más estricto de la frontera que los separa. Así como otras guerras vigentes, la lucha contra el crimen se libra sobre la base de estrategias preventivas adoptadas contra enemigos reales o presuntos y que, en ausencia de hechos concretos, el miedo justifica.

Sin duda, la idea de un Estado que goza de apoyo popular para destinar crecientes recursos a una batalla interna contra integrantes de su propia sociedad puede parecer un giro histórico más bien extraño para muchos en Estados Unidos, pero sólo porque ignoramos nuestra propia historia. En América Latina, durante las llamadas guerras sucias, el miedo generalizado al crimen, al terrorismo y al desorden motivó los numerosos abusos documentados ahora por comisiones de la verdad y reconciliación en todo el continente. En la segunda parte del presente estudio, sostenemos que, al enfrentar los peligros actuales de crimen y terrorismo con métodos que socavan —al menos en parte— los derechos democráticos básicos, Estados Unidos corre el riesgo de cometer los mismos errores protagonizados (bajo su propia orientación) por los regímenes latinoamericanos en el pasado reciente. Si bien no hay duda alguna sobre la necesidad de adoptar medidas rápidas y eficaces para combatir la amenaza terrorista, y aunque la naturaleza de las amenazas difiera considerablemente de las que enfrenta América Latina, la experiencia de nuestros vecinos del sur proporciona pruebas fehacientes de los peligros que implica el hecho de considerar la seguridad y la justicia como dos prioridades opuestas de una misma ecuación. No basta con aprender la lección para evitar incurrir en desapariciones masivas, actos de tortura y otras violaciones patentes de los derechos humanos; comprender el pasado sangriento de América Latina implica mucho más que reconocer la existencia de estos métodos más obvios. En efecto, debemos examinar y cuestionar la forma en que la lógica subyacente a las guerras contra el

terrorismo y el crimen perpetúan esa noción abstracta de “nosotros” contra “ellos”, que deriva, con tremenda facilidad, en divisiones de raza, etnia y clase y justifica la defensa de una falsa sensación de seguridad basada en un control cada vez más agresivo de estas divisiones en detrimento de la democracia.

### **GUERRAS CONTRA EL CRIMEN: TOLERANCIA CERO Y MANO DURA**

A fines del siglo XX, se produjo en Estados Unidos una reestructuración fundamental de los mecanismos de punición y control del crimen, luego de que el ideal de rehabilitación —antaoño el principio básico de las “correcciones” infligidas— fuera paulatinamente desacreditado y ampliamente descartado a favor de un enfoque más punitivo: no sólo se aplicaron penas más largas tanto para los casos de primer delito como para los de reincidencia, sino que, además, se recurrió con mayor frecuencia a la pena de muerte, se optó por la imposición de condiciones deliberadamente austeras y la suspensión de las actividades educativas, entre otras, al interior de los recintos penitenciarios, y se volvió a aplicar puniciones públicas, tales como actos de denigración. En ciertos contextos, este fenómeno ha alterado el propósito mismo de la punición en Estados Unidos (para un debate sobre estos importantes cambios, véase Garland, 2001 y Simon, 2007). El indicador más evidente de este cambio es la multiplicación vertiginosa de la población carcelaria del país, su tamaño en comparación con la población nacional —proporción sin precedentes en el mundo occidental (Caplow y Simon, 1999)— y su composición desigual, en la predominan las etnias minoritarias, en especial los afroamericanos.

Independientemente de las causas de estos cambios recientes —descontento de la población, connivencia de las elites, rivalidades interinstitucionales, o cualquier combinación de estos y otros factores—, las consecuencias son claras: en este país que se jacta de ser un ejemplo para muchos, una parte creciente y desproporcionada de la población de tez oscura ha experimentado un deterioro de sus derechos civiles debido únicamente a que sus actividades sociales, estilo de vida, barrio o identidad étnica son estigmatizados por un sistema de justicia criminal cada vez más agresivo.

Esta agresividad no es sólo punitiva, y tiene dos características principales. En primer lugar, los criterios de criminalidad son cada vez más amplios. Rudolph Giuliani es reconocido por haber “limpiado Nueva York” median-

te la represión despiadada de los delitos que atentan a la “calidad de vida”; así, los pordioseros y las prostitutas, en lugar de los delincuentes violentos, pasaron a ser el blanco principal de la acción policial bajo el esquema de “tolerancia cero”. En segundo lugar, hay una creciente propensión a despojar a quienes se ven atrapados en este estigma de sus derechos más básicos, sin importar si ello se traduce o no en mejoras tangibles para la seguridad de la población en general. Estas políticas sirven para marginar de la sociedad a quienes tuvieron contacto con el sistema de justicia criminal, reducir la permeabilidad de las fronteras entre “nosotros” y “ellos” y excluir de la vida política las comunidades a las que pertenecen. Lejos de ser accidental, la definición de esta frontera es crucial para el proyecto político de gobernanza mediante el crimen; muchas políticas recientes parecen haber sido ideadas para definir y reforzar esta frontera, y apenas en apariencia están vinculadas a la lucha contra el crimen.

Un ejemplo particularmente elocuente, es la privación del derecho a voto, ya sea temporal o definitivo, que se aplica en 48 de los 50 Estados a los individuos condenados por algún delito.<sup>60</sup> En 1998, se estimaban en 3,9 millones los ciudadanos estadounidenses (1 de cada 50 personas en edad de votar) que habían perdido su derecho electoral a causa de estas leyes, que, por lo general, rigen para cualquier tipo de delito —incluidos los de hurto y posesión de drogas— (Human Rights Watch y The Sentencing Project, 1998). A nivel nacional, cerca de un 13% de los hombres afroamericanos sufría las consecuencias de estas leyes; en ocho Estados con leyes particularmente estrictas, uno de cada cuatro afroamericanos había perdido en forma permanente su derecho a voto, y en algunos Estados como Florida y Alabama los negros constituían cerca del 50% de la población que había sido despojada de ese derecho (Human Rights Watch, 1998). Ningún otro país democrático e industrializado permite semejante práctica a escala masiva.<sup>61</sup> No hay una

---

60 Christopher Uggen y Jeff Manza. “Democratic Contraction? The Political Consequences of Felon Disenfranchisement in the United States”, *American Sociological Review* 67 (diciembre, 2002:777, 803).

61 Si bien numerosos países niegan el derecho de voto a la población penitenciaria, Estados Unidos es la única democracia postindustrial que despoja en forma permanente de este derecho a personas condenadas por razones ajenas a los raros casos de traición o de delitos relacionados con el sufragio. Para un análisis más detallado sobre las prácticas de otros países, véase Uggen y Manza, 2002:778. Nótese que una fuente sostiene que el único Estado en haber quitado el derecho a voto en forma permanente a personas condenadas ha sido Chile bajo la dictadura de Pinochet (Véase Joanne Mariner, “Not Everyone Counts: Florida’s 436,900 Missing Votes” FindLaw Write Commentary, 30 de noviembre de 2000).

justificación práctica a la privación del derecho de sufragio para quienes han cumplido su condena, pues su participación en las elecciones difícilmente constituye una amenaza. Ahora bien, para las comunidades con altos índices de condena, el efecto político de estas formas de exclusión es devastador.<sup>62</sup>

Asimismo, numerosas barreras legales erigidas por el Congreso durante la década pasada permitieron excluir a ex delincuentes de distintos programas sociales una vez cumplida su condena. El paquete de reforma al sistema de seguridad social aprobado en 1996 introdujo la exclusión de por vida del sistema y de las ayudas alimentarias para todo condenado por delitos relacionados con drogas (Mauer, 2003:3). En 1996 y 1998, se aprobaron leyes que permiten a los servicios públicos de vivienda negar ayuda a quienes tengan antecedentes penales relacionados con drogas (Mauer, 2003). En 1998, se introdujo una enmienda a la Higher Education Act (Ley de Educación Superior) que vetó a toda persona condenada por este tipo de delito la posibilidad de optar a un préstamo estudiantil (Mauer, 2003:3). Estas llamadas "punciones invisibles" tienen consecuencias desmesuradas para los más desposeídos: la imposibilidad de acceder a una vivienda social al cumplir una condena no representa mayores problemas para los usuarios de drogas pertenecientes a suburbios acaudalados, pero para quienes pertenecen a comunidades menos aventajadas puede significar el desvanecimiento definitivo de todo proyecto de educación y, por lo tanto, de la movilidad social que supuestamente promueven estas herramientas sociales. Hasta los delitos más leves marcan a un condenado de por vida, y así garantizan la perpetuación de la frontera entre los más desposeídos y el resto de la sociedad.

---

62 Las elecciones presidenciales del 2000 atrajeron una atención especial a la práctica del despojo permanente de los derechos electorales en Florida, luego de que una investigación revelara que más de 50.000 supuestos delincuentes habían sido borrados de la lista de electores a pocos meses de las elecciones, en muchos casos sin que se llevara a cabo proceso alguno para controlar las identidades de los ex condenados en cuestión. Cerca del 90% era de origen afroamericano. En una elección nacional en que Florida representa 537 votos, el efecto de semejante política no debiera subestimarse. (Elizabeth Hull, Florida's Former Felons: "You Can't Vote Here", *Commonweal*. 14 de junio de 2002). De acuerdo con los sociólogos Uggen y Manza, quienes hicieron predicciones de comportamiento electoral basadas en criterios demográficos para determinar las consecuencias de esta práctica desde 1972, tanto la carrera presidencial del 2000 entre Bush y Gore, como varias elecciones para senador desde 1978, habrían probablemente tenido resultados distintos de no haberse quitado los derechos electorales a los delincuentes. Puesto que eliminan un número considerable de seguidores del Partido Demócrata de la lista de electores, estas prácticas se han traducido en "una pequeña, pero clara ventaja para los candidatos republicanos en cada elección para Presidente y senador celebrada entre 1972 y el 2000", según los autores, 2002.

Siguiendo una lógica similar, en los últimos años los municipios de Estados Unidos comenzaron a experimentar con la adopción de restricciones espaciales como una poderosa herramienta de control social. Con estas restricciones —que suelen usarse en casos de libertad condicional, pero que a veces se imponen arbitrariamente, en ausencia de una sospecha concreta (véase Herbert y Beckett, manuscrito) — se prohíbe la presencia de alguien en áreas demarcadas, sin importar si su conducta específica en estas viola algún decreto o ley local. Estas demarcaciones se justifican por el hecho de que muchas de las áreas implicadas son escenarios de prostitución y drogadicción, pero muchas veces incluyen centros urbanos donde se concentran los servicios sociales y parques en los que personas sin hogar duermen y forman redes sociales. De hecho, “cerca de la mitad de Seattle y prácticamente todo el centro de la ciudad se definen como áreas de ‘elevado consumo de drogas’ que podrían prohibirse a alguien” (Herbert y Beckett, manuscrito:10, 11). De esta forma, se impide con eficacia el acceso de ciertos individuos — en su gran mayoría, personas pobres y marginadas— a espacios públicos, despojándolos de derechos ciudadanos básicos en virtud de su comportamiento pasado, y en muchos casos por comportamientos que ni siquiera podrían calificarse de criminales.

Otro ejemplo, es la tendencia a deportar ciudadanos estadounidenses por haber cometido un “delito con agravante”. Pese a que la US Immigration and Nationality Act (Ley de Inmigración y Nacionalidad) de 1952 se redactó, en un principio, para permitir la deportación de no ciudadanos condenados por crímenes muy graves, en los últimos decenios el Congreso amplió, en reiteradas ocasiones, la lista de delitos que constituyen causa de deportación con la Anti-Drug Abuse Act (Ley Antidrogas) de 1988, la Immigration Act (Ley de Inmigración) de 1990 y la Antiterrorism and Effective Death Penalty Act (AEDPA, o Ley Antiterrorismo y de Pena de Muerte), que estipula la deportación de ciudadanos con residencia permanente por delitos como extensión de cheques sin fondos, apuestas ilegales, hurto, adulteración de pasaportes y transporte de personas para la prostitución (Cook, 2003:305). La AEDPA no sólo incrementa la lista de delitos por los que se puede solicitar una deportación, sino que, además, intensifica la punición al eliminar toda posibilidad de amparo contra la deportación (antes de 1996, un juez de inmigración podía decidir si la deportación de un residente condenado por un delito con agravante constituía una punición excesiva debido a sus lazos familiares o su prolongada residencia en el país, entre otros factores. Hoy, la deportación se ha hecho más expedita y estos recursos han

sido explícitamente erradicados). En consecuencia, se han multiplicado los casos de personas que vivieron prácticamente toda su vida productiva en Estados Unidos y que son reenviadas a sus países de origen, donde muchas veces no tienen familiares vivos y cuyo idioma ni siquiera hablan. Es más: se les prohíbe para siempre regresar a Estados Unidos (en virtud de la *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* —o Ley de Responsabilidad del Inmigrante y de Reforma a la Inmigración Ilegal—, aprobada seis meses después de la AEDPA), aunque sea para reunirse con el cónyuge o un descendiente (Cook, 2003:307).

Esta legislación, de consecuencias avasalladoras, también fija límites muy estrictos a las apelaciones interpuestas por quienes se encuentran en el Pasillo de la Muerte, así como restricciones sin precedentes a los recursos de Habeas Corpus para toda defensa, y limita la revisión, por parte de un tribunal federal, de las condenas emanadas de los tribunales estatales, salvo orden de la Corte Suprema de Estados Unidos (estas nuevas restricciones a las prerrogativas de revisión de los tribunales federales se impusieron pese al hecho de que, en el 40% de las condenas a pena de muerte decretadas por tribunales estatales, los tribunales federales hayan encontrado graves fallas constitucionales que motivaron la reversión de la pena capital).<sup>63</sup>

El miedo que dio nacimiento a la AEDPA se ve reflejado en el nombre de la misma. La ley, aprobada en un contexto de pavor al terrorismo internacional por el atentado con bomba perpetrado poco antes contra un edificio del gobierno federal en la ciudad de Oklahoma —acto que, en un principio, muchos atribuyeron a islamistas fundamentalistas— tiene por objeto combatir el terrorismo, pese a que sus disposiciones poco tienen que ver con estos actos de violencia movidos por convicciones políticas. En cambio, esta ley da por sentado que, al reprimir con más dureza los pequeños delitos como el fraude con cheque y el hurto y, expulsar, cuando sea posible, a los autores de dichos actos (en el caso de no ciudadanos), o al condenarlos a un régimen penitenciario del que no pueden recuperarse, el país se vuelve más seguro. Así, esta ley busca incrementar la seguridad de algunos disminuyendo los derechos de otros. Se mete en un mismo saco a condenados, estadounidenses de origen extranjero y terroristas, a quienes se despoja de derechos básicos que forman la base misma de nuestro sistema legal.

---

63 Human Rights Watch World Report 1997, United States Entry, <http://www.hrw.org/reports/1997/WR97/BACK.htm>

De esa forma, se erige un nuevo esquema penal consistente en comprar seguridad al costo de la justicia —pero la transacción parece inocua, porque se intercambia “nuestra” seguridad (la de los estadounidenses que respetan la ley) por “su” justicia (la de criminales, terroristas y extranjeros). El sistema se basa en dos suposiciones relacionadas: primero, que podemos distinguir correctamente a “nosotros” de “ellos”, y segundo, que podemos negarles a “ellos” ciertos derechos sin menoscabo de los nuestros. La historia reciente de América Latina debiera enseñarnos que ambos supuestos son falacias —como se explicará más adelante— pero antes estudiaremos la situación actual en América Latina para presentar algunas conjeturas sobre los vínculos entre la punición y la democracia neoliberal.

### ¿CÓMO COMPRENDER EL SISTEMA PENAL CONTEMPORÁNEO?

Los recientes cambios de política en el sistema penal han dado nacimiento a una profusa y apasionada literatura de académicos de distintas disciplinas que se esmeran por comprender lo que muchos consideran un cambio profundo en los métodos de control social. ¿Cómo interpretar esta evolución del sistema penal? ¿Hay tendencias coherentes e identificables? El papel del Estado parece particularmente intrigante, pues, mientras unos sugieren que la desconfianza frente al Estado ha hecho desaparecer las metas de rehabilitación de las políticas públicas, otros sostienen que, paradójicamente, los cambios recientes se han traducido en un incremento desproporcionado de las instituciones públicas. En nuestra opinión, se puede comprender mejor esta paradoja al ponerla en un contexto más amplio del enfoque neoliberal: no se trata de tener menos o más Estado, sino de qué forma participa el Estado y qué intereses sirve.

Según Theodore Caplow y Jonathan Simon (1999), por ejemplo, en Estados Unidos, la misión del gobierno federal se ha ampliado en los últimos 30 años, a medida que ha asumido nuevas responsabilidades. La percepción de que muchos de estos programas se traducían en fracasos, denunciados a viva voz por los conservadores partidarios del Estado mínimo, hizo decaer el respaldo público al gobierno de forma más general y se tradujo en el enraizamiento de la creencia de que las políticas sociales del gobierno son la causa, y no la solución al problema de la criminalidad. A la pregunta “¿con qué frecuencia cree que el gobierno en Washington hace lo correcto?”, según revelan Caplow y Simon, en 1964, un 75% de los encuestados contestó “siempre” o “la mayoría de las veces”, mientras que, en



1995, dicho porcentaje había caído a tan sólo un 25%. Hoy en día, a la luz del juicio a O.J. Simpson, la paliza infligida a Rodney King, los numerosos escándalos de corrupción policial y las críticas implacables a los sistemas judiciales estatales, hechas tanto por los demócratas como por los republicanos, cabe afirmar que la confianza en el sistema penal de Estados Unidos está desplomándose, y esto culmina en el deseo de arrebatar la autoridad a los burócratas estatales y hacer del crimen y la punición un tema que merece debatirse y tratarse públicamente, en vez de dejarlo en manos de los expertos del gobierno.

Una consecuencia de ello ha sido la proliferación de encuestas sobre temas de justicia criminal. Al respecto, Zimring et al. (2001) escriben: “La ‘Three Strikes Law’ de California no es apenas otra ley criminal común y corriente; es más bien un paso más en una campaña que apunta a arrebatar el poder de decisión a tantos funcionarios del gobierno como sea posible. Por lo tanto, la ‘Three Strikes Law’ es, en esencia, más una jurisprudencia de la desconfianza que una teoría de la punición” (174). Los autores también mencionan las cláusulas de truth-in-sentencing, o “sentencia verdadera”, que estipulan el porcentaje de una condena que debe cumplirse antes de que el condenado pueda optar a la libertad condicional; las leyes shall issue, que obligan a las autoridades locales a entregar permisos de porte de armas a quienes cumplan criterios mínimos predefinidos, con lo que se despoja a los jefes de policía locales de toda autoridad sobre la emisión de dichos permisos; y leyes de condena que limitan las posibilidades para los jueces de adaptar sus sentencias a casos específicos, pues fijan penas bien definidas para cada delito. Todas estas leyes forman lo que estos autores califican de “políticas de la desconfianza”.<sup>64</sup>

Ahora, si todo esto refleja una mayor desconfianza frente al Estado, puede parecer paradójico que, de cierta forma, se hayan traducido en la atribución de mayores poderes represivos al Estado (Garland, 1996). Si la opinión pública busca desechar las políticas de rehabilitación en pos de soluciones informales precisamente porque no confía en el Estado, ¿cómo es posible

---

64 En los últimos decenios, el auge de los métodos informales –incluida la creciente popularidad de modelos alternativos como la justicia restaurativa, las llamadas correcciones comunitarias y resoluciones alternativas de disputas– puede reflejar sentimientos similares. En última instancia, queda de manifiesto la percepción muy difundida de que las estructuras oficiales de los sistemas públicos son inadecuadas para infligir justicia, así como la preferencia por métodos más contextualizados, muchas veces a cargo de protagonistas ajenos al aparato estatal (Abel, 1982).

que el electorado respalde medidas que terminan poniendo en manos del Estado más, y no menos, autoridad para intervenir en la vida social, justo en una época en que la ortodoxia neoliberal imperante aboga por reducir el papel del Estado? Las alternativas como la mediación o los programas correccionales también requieren una supervisión, regulación y gestión por parte de entidades públicas con estructuras cada vez más complejas. En una era en la que predomina la reducción de las atribuciones del Estado, las nuevas políticas penales han provocado un incremento desproporcionado y sin precedentes en las estructuras burocráticas de la justicia criminal, produciendo el resultado opuesto al encogimiento del gobierno que muchos creen estar logrando desde fines de la década de los 70 (Beckett y Western, 1999).

De hecho, hay quienes sostienen que estas “políticas de la desconfianza” apuntan principalmente, cuando no exclusivamente, al Poder Judicial, y que la reasignación de recursos que acarrea reflejan el traspaso de las responsabilidades del Estado de un poder a otro, más que un rechazo coherente del Estado en su totalidad.<sup>65</sup> Otros afirman que el respaldo a medidas punitivas como la Three Strikes Law no refleja una preocupación pragmática por la eficacia de una o varias instituciones, sino una preocupación por la cohesión social; en ausencia de normas comunes sólidas, muchos tienden a creer que sólo la punición puede erradicar con eficacia el comportamiento criminal (Tyler y Boeckmann, 1997).<sup>66</sup>

Las contradicciones observadas en los últimos años son una característica fundamental del proyecto político neoliberal, que propugna la noción del Estado mínimo a la vez que depende de una mayor participación del Estado en ciertos casos (Evans, 1995), sobre todo en las actividades que favorecen los flujos de inversión. Esto es particularmente notorio en los Estados del llamado “mundo en desarrollo”: si bien se requiere una estabilidad política, una democracia formal y un Estado de derecho para atraer las inversiones extranjeras, las mismas políticas de fomento a la inversión socavan siste-

---

65 Agradezco a Katherine Beckett por llamar mi atención sobre esto.

66 Hay indicios de que la tendencia podría estar invirtiéndose en cuanto a los delitos relacionados con drogas; en California (Estado considerado pionero en muchos aspectos), recientemente se han emprendido iniciativas para someter a voto la despenalización de la marihuana para uso medicinal y prescribir tratamientos en vez de infligir puniciones en casos de delitos relacionados con drogas. Aunque es demasiado pronto para vaticinar cambios más profundos, estas iniciativas marcan el inicio de una recapacitación pública del vínculo arbitrario entre drogas y criminalidad. Sin embargo, no tenemos indicios de que pueda haber comenzado un cuestionamiento de los vínculos más generales entre todo comportamiento delictual ajeno al uso de drogas y los métodos punitivos aplicados.

máticamente la democracia, el derecho y el orden, al acarrear —al menos a corto plazo— un agravamiento de la desigualdad y un creciente descontento de los pueblos. Ahora que los Estados post autoritarios ya no pueden echar mano de medios de represión brutales y explícitos para prevenir las reformas, surge la necesidad de implementar nuevas formas de control que permitan contener con eficacia a aquellas comunidades que, por su crecimiento y su desesperación cada vez mayores, podrían exigir cambios que ponen en peligro la estabilidad macroeconómica.

La adopción de políticas penales cada vez más severas —ya sean los principios de “tolerancia cero” o “mano dura”<sup>67</sup>— satisface esa necesidad, pero representa un obstáculo a la realización del potencial transformador de la democracia. En muchos países de América Latina, el reestablecimiento de la democracia significó la posibilidad de realizar importantes reformas. Así, las nuevas constituciones y, en algunos casos, los acuerdos de paz, trajeron la promesa de extender los derechos ciudadanos a aquellos que habían sido marginados por la historia y proporcionar (al menos oficialmente) las herramientas e instituciones necesarias para la realización (o reivindicación) de esos derechos. Sin embargo, el entusiasmo por la “tercera vía” ha menguado en los últimos años, en parte a causa del aumento de la criminalidad. Una encuesta reciente, arrojó que el 79% de los latinoamericanos consideran que la seguridad pública se ha deteriorado en la última década, con lo que América Latina presenta el mayor porcentaje a nivel mundial.<sup>68</sup> Por otro lado, el respaldo a la democracia ha decaído (UNDP, 2004) y las campañas electorales a menudo se basan en proyectos de endurecimiento del sistema penal, en lo que Paul Chevigny ha bautizado como “populismo del miedo” (Chevigny, 2003).

Si bien las tasas de criminalidad efectivamente han aumentado drásticamente en los últimos años (Frühling, 2003), la transformación del miedo al crimen en respaldo a regímenes semiautoritarios no se explica tanto por las tasas de criminalidad reales, sino más bien por la creciente inseguridad socio-económica (sobre este punto, véase Dammert y Malone, 2003; Godoy, 2004) y la postura populista de actores clave (Chevigny, 2003). En efecto, los sectores poderosos de muchos países han logrado desarticular sin mayor

---

67 Mano dura es un término que describe una concepción severa y sin medida del uso de la punición o de la forma de gobernar en general; fue invocado en numerosas ocasiones por caudillos autoritarios para justificar sus métodos represivos, ya sea contra criminales comunes o rivales políticos.

68 Richard Lapper, “Latin American agenda”. *Financial Times*. 18 de enero de 2004.

dificultad los intentos de reforma democrática mediante llamados de mano dura contra el crimen. Al apelar a la falta de seguridad pública, agravada por disturbios políticos y sociales, han conquistado incluso el respaldo de las clases pobres y marginadas, cuyos intereses terminan menoscabándose con estas políticas. De esa forma, la lucha contra la rebeldía ha sido sustituida por la guerra contra el crimen como principal justificación a un Estado débil, pero represor. Y, aunque se adopten leyes y métodos de “tolerancia cero”, en un principio para luchar contra los crímenes violentos, una vez que están disponibles se utilizan con facilidad para reprimir trabajadores en huelga, impedir manifestaciones públicas y criminalizar los movimientos sociales de los más desposeídos. Mientras esos Estados siguen ostentando las estructuras formales consideradas ampliamente como sinónimo de democracia, los actos de represión clasista ejercidos por las fuerzas del orden barren los movimientos de masa que reivindican cambios políticos, y dejan apenas una “carcasa” superficial de derechos formales difíciles de poner en práctica, ya sea en las barricadas o en las urnas.

Brasil y Guatemala, los dos países con mayores niveles de desigualdad del continente más desigual del planeta, son los ejemplos más extremos de estas tendencias. En Brasil, hacen varios decenios que terminó el período autoritario. Desde entonces, algunos sucesos acentuaron los cambios drásticos que ha experimentado el país: la aprobación de la Constitución de 1988, que entraña garantías a numerosos e históricos derechos; la destitución del presidente Collor de Mello, en 1992, por corrupción —sin que ello reavivara el autoritarismo—; la elección democrática de dos antiguos oponentes al régimen militar —Fernando Henrique Cardoso, en 1994 y 1998, quien fuera forzado anteriormente al exilio, y el dirigente del Partido de los Trabajadores, Luiz Inácio “Lula” da Silva, en 2002—; y la creación de un sólido marco institucional para la defensa de los derechos humanos, encabezado por el emblemático José Gregori. Ahora bien, pese a que las instituciones políticas y judiciales han atravesado un proceso radical de democratización, en las calles y favelas de Brasil se vive otra realidad.

Desde la transición democrática, la preocupación por el crimen se ha disparado. Aun así, Paul Chevigny subraya: “pese a que desean encontrar una solución a la criminalidad, los brasileños se caracterizan por su escasa fe en el sistema de justicia criminal. Para ellos es un sistema engorroso, ineficaz y sesgado a favor de los ricos y poderosos; muchos lo tildan con facilidad de ‘broma’” (2003: 87). En este contexto, se recurre con frecuencia

a métodos extrajudiciales y violentos contra presuntos criminales. Así, los escuadrones de la muerte, que muchas veces obran con la participación o el consentimiento de la policía local, y en muchos casos gozan de un respaldo considerable, hacen recaer su venganza fatal sobre los habitantes jóvenes y de tez morena de las favelas o los niños que viven en la calle. La brutalidad policial es endémica, y a medida que crece el miedo a la criminalidad algunos Estados han adoptado políticas que fomentan los abusos al premiar con ascensos y bonificaciones a aquellos policiales que demuestren “valentía”. Por lo general, esos galardones se han adjudicado a quienes han dado muerte a presuntos criminales bajo circunstancias cuando menos sospechosas (Human Rights Watch, 1997), dando a entender que la violencia, y no la valentía, es lo que se recompensa. En San Pablo, en 1992 —año en que se revocó el mandato del presidente Collor, como subrayan Holston y Caldeira (1998) — el número de civiles asesinados por la policía supera en 61 veces las muertes ocasionadas por el Departamento de Policía de la ciudad de Nueva York (Human Rights Watch, 1997: 23, 24). Ese mismo año, 111 presidiarios de la Casa de Detención de San Pablo fueron masacrados durante una maniobra que fue aplaudida al unísono por la opinión pública (Holston y Caldeira, 1998: 267). Tal como lo demuestran Holston y Caldeira, es quizá en su forma de luchar contra la criminalidad que la democracia brasileña pone en evidencia sus mayores contradicciones.

Loic Wacquant, al reflexionar sobre las nuevas estrategias policiales adoptadas por Brasil, denuncia lo siguiente: “Desplegar el aparato penal para hacer frente a los desórdenes desatados por la desregulación de la economía, la desinserción social del trabajo remunerado y la depauperación de grandes grupos del proletariado urbano mediante el incremento de los medios, del alcance y de la intensidad de intervención en el aparato policial y judicial, equivale a (re)establecer una verdadera dictadura sobre los pobres” (2003: 200, énfasis en el original). Así y todo, según la caracterización etnográfica hecha por Teresa P.R. Caldeira (2000) de los debates sobre criminalidad entre las clases media-altas de Brasil, estas políticas son muy populares. La tolerancia de las elites a la violencia infligida por las fuerzas del orden a los habitantes de favelas no refleja apenas una negligencia benigna, sino que, como demuestra Caldeira, son el resultado de una manipulación política de la criminalidad en beneficio de sus propios intereses. Al interpretar la criminalidad como un mal que se propaga mediante contagio, infiltración e invasión (Caldeira, 2000:91), en vez de un reflejo de condiciones socioeconómicas bien específicas, se niega la necesidad de una reforma

real del estamento policial y de las distinciones étnico-raciales, con lo que se termina reduciendo las políticas sociales a la mera contención de la amenaza criminal y se justifica el uso de los recursos para fines exclusivamente represivos.

Paralelamente, y en el marco del mismo proceso, la imposibilidad práctica de adquirir la seguridad a este precio obliga a los brasileños privilegiados a encerrarse en enclaves cada vez más fortificados donde pueden evitar todo contacto con los peligros de la vida urbana; de ahí que Caldeira haya titulado su libro *City of Walls* (Ciudad de las murallas). En tanto, la sociedad brasileña se divide cada vez más, y mientras un número creciente de su población se hunde en la pobreza, la criminalidad pasa a ocupar el centro de la atención y los espacios sociales se convierten en bienes privados. Una anécdota que ilustra la gravedad de las desigualdades de la sociedad brasileñas, es el hecho de que, por miedo a los atochamientos, los asaltos y los secuestros, cada vez más brasileños pudientes recurren al helicóptero para sus desplazamientos en San Pablo, ciudad que ostenta el récord mundial de helipuertos. El helicóptero más económico en el 2000 costaba \$380.000, o sea 90 veces el ingreso anual del habitante promedio de San Pablo.<sup>69</sup> Contra esta opulencia, nace la violencia, y mientras los asesinatos políticos han disminuido durante el período post dictadura, la violencia contra los más pobres parece haber aumentado (Holston y Caldeira, 1998).

Asimismo, en Guatemala, los crecientes debates sobre la criminalidad, la segregación y la privatización de la justicia han acompañado lo que aparenta ser una institucionalización de la democracia. En los Acuerdos de Paz firmados en 1996, el gobierno se comprometió a llevar a cabo una reforma drástica de los sistemas de educación, distribución de tierras, seguridad social y tributación del país, por nombrar apenas algunas áreas. Como era de esperar, estos acuerdos han sido objeto de un importante rechazo entre las elites agroindustriales y empresariales.<sup>70</sup> Una vez pasada la tormenta, los sectores más conservadores desempeñaron un papel crucial en la reivindicación de políticas de mano dura contra el crimen, logrando así desviar la atención de las profundas reformas planteadas por los Acuerdos de Paz y obtener respaldo para la militarización de la acción policial y la implementación de la pena capital, entre otras formas de justicia criminal cada vez más

---

69 Romero, Simon. Rich Brazilians Rise above Rush-Hour Jams. *The New York Times*. 15 de febrero del 2000.

70 Para una descripción de las reacciones de la elite a este proceso de paz, véase Jonas, 2000.

severas, y pese a que estas infringieran los derechos humanos o los mismos Acuerdos de Paz. Aunque sin duda no surgió de la nada su preocupación por la criminalidad, las elites ayudaron a enfocar dicha preocupación en soluciones meramente punitivas. Al atribuir el aumento de la criminalidad a factores como la decadencia moral, la indulgencia penal y la corrupción del sistema penitenciario, los próceres del país desviaron la atención de los serios problemas sociales a los que apuntaban los acuerdos, arguyendo que el problema apremiante de la criminalidad requiere una solución represiva (Godoy, 2006). Es más: muchos han sostenido que los mismos derechos humanos defendidos por los Acuerdos de Paz son las verdaderas causas de la elevada criminalidad. En los últimos años, los acuerdos han sido prácticamente abandonados, debido, en parte, a este desvío de la atención y de los recursos en pos de la lucha contra el crimen y a la deslegitimación de su contenido reformista (Godoy, 2004).

Este fenómeno no difiere mucho de lo que otros académicos han identificado en Estados Unidos. En efecto, muchos han sostenido que las políticas penales contemporáneas pueden interpretarse como un intento de las elites conservadoras por restringir el espacio político, donde se gestan los cambios sociales duraderos. De acuerdo con este análisis, los sectores elitistas suelen temer el orden instaurado por grandes transformaciones sociales como la ampliación de los derechos a grupos marginados, como los negros (Beckett, 1997) y los inmigrantes (Tyler y Boeckmann, 1997), o la globalización de la economía. Este miedo muchas veces se convierte en aprensión al crimen — incluso durante períodos de disminución de la criminalidad<sup>71</sup>— y alimenta la reivindicación de un aparato estatal fuerte para la lucha contra el crimen, que, en la práctica, sirve para consolidar el control de los sectores sociales emergentes. En consecuencia, por más que se afirme que sirven para proteger a todos los ciudadanos, estas severas medidas de contención del crimen benefician en forma desproporcionada a los más privilegiados, al fortalecer el status quo contra posibles movilizaciones populares y calificar al “otro” como criminal.

---

71 Esto marca una diferencia considerable con respecto a los casos recientes de América Latina, donde las tasas de criminalidad, en la mayoría de los casos, han aumentado —aunque también en América Latina sucede que los países y contextos donde se manifiesta el miedo a la criminalidad no corresponden necesariamente a las áreas de mayor criminalidad. Por lo tanto, en ambas regiones las políticas de mano dura deben ser consideradas más como una respuesta al miedo a la criminalidad, que no siempre refleja los incrementos reales en las incidencias de criminalidad.

En este sentido, entre las argumentaciones más convincentes, figura la de Katherine Beckett (1997, 2000). Según Beckett, los orígenes de la política anticriminal que ostenta actualmente Estados Unidos yacen en los intentos de republicanos conservadores por constituir un electorado fiel tras los movimientos pro derechos civiles puestos en marcha durante la década de los 60. Al describir la criminalidad como resultado de una indulgencia excesiva, los políticos conservadores establecieron una plataforma casi perfecta para entablar, con amplio apoyo popular, un desmantelamiento del Estado del Bienestar —en especial los programas de lucha contra la pobreza plasmados en el proyecto *Great Society* (Gran Sociedad) en la década de los 70— y un ataque políticamente exitoso contra los logros del movimiento pro derechos civiles. Así, mediante la manipulación de las incertidumbres raciales y del miedo a la población negra, recién dotada de nuevos poderes, y al equiparar los actos de protesta social —incluidas las tácticas de desobediencia civil de los defensores de los derechos civiles— con la anarquía, los conservadores abogaron por el regreso de la responsabilidad individual y la erradicación de la permisividad liberal, con lo que el problema de la criminalidad pasó de ser un tema de bienestar social a ser una cuestión de control social insuficiente. De esa forma, se produjo una reestructuración de los objetivos del quehacer político con consecuencias duraderas y de gran alcance.

A ambos lados del Río Grande/Río Bravo, el vuelco hacia un gobierno represivo no sólo alteró los métodos de punición, sino la vida política, en general, socavando el potencial democrático de las reformas recientes. Cabe preguntarse de qué forma las políticas de mano dura contra el crimen lograron incidir tan profundamente en el quehacer político. En primer lugar, esta doctrina redefinió el papel del Estado, no sólo con respecto a la punición, pero también —y esto es lo más grave— en cuanto a la justicia. Se produce así un cambio importante en el discurso, en el que ya no se exige del Estado el resguardo de derechos positivos, sino de derechos negativos. Si bien son inherentes a todas las constituciones democráticas liberales ambas formas de derechos (positivos y negativos, es decir, todo lo que el Estado está obligado a hacer por los ciudadanos —como proporcionar educación y salud— y todo lo que el Estado está obligado a no hacer —como torturar o ejecutar a sus ciudadanos—, el Estado neoliberal se limita a imponer restricciones, en vez de proporcionar beneficios. Bajo ese sistema, el Estado puede hasta obtener más poderes, pero su forma de lidiar con las necesidades sociales es cada vez más reaccionaria.



Muchas veces, la retórica va más allá de querer simplemente desviar la atención de la necesidad de resguardar derechos positivos: a veces llega al extremo de atribuir a estos programas sociales la causa misma de la criminalidad. Así, Beckett y Sasson, escriben en alusión a Estados Unidos:

“Durante los últimos tres decenios, los conservadores han difundido la creencia de que muchos problemas sociales como la criminalidad, la adicción a las drogas y la pobreza no se deben a la falta de oportunidades generada por la desigualdad de clases y la discriminación social, sino a cierta ‘permissividad’ derivada de la indulgencia de la justicia criminal, la tolerancia al consumo de drogas y el hecho de depender de los servicios de seguridad social. (...) El esfuerzo de los conservadores por catalogar estos problemas como consecuencia de una ‘permissividad’ y una ‘indulgencia’ excesivas no radica en la opinión pública ni corresponde a los hallazgos de la mayoría de los estudios sociológicos. En realidad, estas reivindicaciones formaron parte de una iniciativa más amplia para reunir al electorado en torno a temas de raza (en vez de clase) y así forjar una nueva mayoría electoral republicana. Su objetivo consistió en transformar el papel y las responsabilidades del gobierno como garante del bienestar social en mero defensor de la seguridad personal” (2000:73, 74).

Esto justifica el desmantelamiento de las estructuras públicas que protegen los derechos positivos y su sustitución por nuevas estructuras exclusivamente punitivas. Se acusa a los programas de rehabilitación de simplemente “mimar” a los criminales más peligrosos, se multiplican las denuncias contra programas sociales que “generan” dependencia y se afirma que el hecho de proporcionar jeringas nuevas “fomenta” la adicción a las drogas. Los recursos destinados a estos programas se reasignan a la construcción de cárceles, al financiamiento de condenas más largas y a la adopción de nuevas tecnologías de represión. Si bien muchas veces conllevan defectos graves, estos programas sociales administrados por el Estado constituyen una herramienta importante en la lucha contra los mecanismos de exclusión social, que impiden el tipo de participación necesaria para dar sustento a la democracia. De esa forma, la eliminación de los programas sociales destinados a “igualar las reglas del juego” —al garantizar a los ciudadanos los niveles mínimos de educación, salud y bienestar necesarios para integrarlos a la vida política— es una medida que termina naturalizando la disparidad de ingresos y lleva implícita una negación de la necesidad de garantizar una calidad de vida mínima para el funcionamiento de la democracia.

Al achacar la escalada de la criminalidad a los defensores de los derechos humanos y a las corrientes progresistas, el discurso de mano dura impide a la izquierda conseguir el respaldo necesario para llevar a cabo las tan apremiantes reformas en pos de la justicia social. De esa forma, la defensa de cualquier política que no sea la punición pura y dura es vista como una postura de indulgencia ante el crimen y se vuelve insostenible en el plano político. Este mismo cambio de mentalidad impide, por ejemplo, que cualquier candidato serio a un escaño federal en Estados Unidos abogue por la abolición de la pena capital o la despenalización de las drogas. Así, la doctrina de mano dura se vuelve moneda corriente y el quehacer político se convierte en una apasionada lucha de profesiones de inclemencia en materia penal. En ese contexto, las políticas progresistas pasan a ser un callejón sin salida en el que pocos políticos con aspiraciones de elección a nivel federal se atreven a incurrir.

Por otro lado, este fenómeno también contribuye a incrementar la desconfianza frente al Estado, lo que invariablemente se traduce en “soluciones” más punitivas. Si el Estado sufre de una necesidad crónica de ingresos, ¿por qué encargarle la tarea de intervenir en las vidas psíquicas y sociales de los criminales más peligrosos de la sociedad? Pues parece más sensato, según esta mentalidad, limitar las intervenciones del Estado a las medidas más drásticas y definitivas en vez de asignar al aparato burocrático la libertad de emitir un juicio sobre el potencial de reincidencia de un delincuente u otros asuntos que requieren una capacidad de discernimiento más sutil.

En segundo lugar, este enfoque rehabilita la lógica de dominación basada en preceptos raciales o clasistas camuflándola con la inexpugnable retórica de la justicia universal y la seguridad pública. Estas políticas acarrearán una mayor represión, desplegada en forma selectiva contra los sectores marginados, ya sea por su color de piel, clase social, o el hecho de que residan en áreas de “alta criminalidad”, propensas a ser el objeto de purgas policiales y de la desconfianza general del público. En estas áreas —o para sus habitantes, dondequiera que vayan—, el sistema penal en boga genera más inseguridad, debido a que el hecho de erigir muros cada vez más altos (ya sean reales o metafóricos) les dificulta el ingreso a la esfera de la economía formal. En los países donde las fuerzas del orden cargan con el legado del abuso y la impunidad, esto representa un peligro especial, ya que la “guerra contra el crimen” ha justificado el despliegue del mismo aparato represivo responsable por las atrocidades del pasado, puestos ahora al servicio de la

supuesta seguridad pública. Los abusos que de ello derivan no sólo constituyen violaciones a los derechos más básicos de los ciudadanos, sino que, además, entorpecen la participación política de las clases marginadas, que a menudo terminan siendo las víctimas de estos ataques.

Las investigaciones de Javier Auyero sobre las villas miseria de Argentina, por ejemplo, muestran cómo la violencia cotidiana pone a los ciudadanos unos contra otros, sembrando un miedo más intenso a sus propios vecinos que al Estado, que sistemáticamente “invade” sus vecindarios para allanar las viviendas de narcotraficantes y propinar palizas a los pequeños delincuentes. Estos actos de violencia, sumados al problema endémico del desempleo —problema exacerbado en estas villas, que son vistas con suspicacia por los habitantes de las ciudades que rodean—, han socavado progresivamente el capital social en los suburbios pobres. Pese a que en el pasado estos asentamientos solían albergar manifestaciones de activismo político, Auyero subraya que “la violencia represiva del Estado y, posteriormente, la violencia estructural del desempleo despojaron a los habitantes de las villas miseria de los medios de control sobre sus vecindarios y su propia vida”, lo que se tradujo en un apartamiento de las luchas políticas en forma general (2000:109).

Bajo esta lógica, la “apertura” democrática quedó limitada a su molde protocolar, al impedir a los grupos menos aventajados el acceso a una participación constructiva y así menoscabar las posibilidades de progreso. Cuando estallan las huelgas, protestas y movilizaciones de los más pobres, lo más probable es que se consideren como actos anárquicos. En alusión a la realidad estadounidense, Beckett describe esta fusión de los conceptos de criminalidad, disidencia política y raza como el origen de una percepción surgida a fines de la década de los 70 según la cual los “negros sublevados” y los “comunistas” habían provocado el colapso del derecho y el orden. Por consiguiente, “el grueso de los fondos destinados a la lucha contra el crimen a fines de la década de los 60 y comienzos de los 70 se invirtió en equipamiento policial y programas de entrenamiento volcados a la contención de los motines y protestas urbanas” (Beckett, 1997:38).

América Latina está atravesando procesos similares. En julio de 2007, numerosos militantes salvadoreños fueron arrestados durante una visita del Presidente a Suchitoto por protestar contra un plan del gobierno para privatizar los sistemas de suministro de agua. Trece personas fueron acusadas de terrorismo en virtud de una Ley de 2006 que, si bien se aprobara bajo el pre-

texto de combatir el terrorismo, en ningún momento define qué actos constituyen dicho crimen. Tras los arrestos en Suchitoto, Human Rights Watch instó al gobierno salvadoreño a enmendar la ley con el fin de prevenir su aplicación en casos de delitos comunes.<sup>72</sup> Asimismo, Amnesty International manifestó en un comunicado: “La organización teme que las detenciones hayan sido impuestas para sancionar a las personas por haber participado en actos de protesta legítimos y para inhibir futuros actos similares”.<sup>73</sup> En Ecuador, los habitantes de Guayaquil que protestaron contra el sistema de transporte llamado Metrovía fueron reprimidos con gran violencia por la Policía Nacional, y tres de ellos fueron acusados de “sabotaje y terrorismo”, para ser absueltos algunos meses más tarde (Flores Aguirre 2007). En Chile, en un caso similar ocurrido en 2002, donde hubo manifestaciones contra la participación de empresas extranjeras en el proyecto de modernización del transporte público, el gobierno repitió una y otra vez que la Ley de Seguridad del Estado —una ley promulgada en 1958 y que considera ciertas críticas a las autoridades como una amenaza para la Nación— recaería sobre todo huelguista que interfiriera en el derecho de los ciudadanos a ser transportados.<sup>74</sup> Nuestra intención aquí no es poner en tela de juicio la sabiduría o la legitimidad de estas intervenciones específicas del gobierno, sino apenas ilustrar la facilidad con que esta retórica —y prácticas correspondientes— de mano dura pueden utilizarse contra toda movilización política. Existe una propensión particular a percibir la movilización popular como una amenaza al derecho y al orden cuando sus protagonistas pertenecen a “clases peligrosas” imaginarias o partidarios de reformas que amenazan el poder establecido.

Sin embargo, esta intransigencia sólo incrementa el resentimiento de las comunidades pobres contra las autoridades y aumenta la percepción de que la propia ley es ilegítima. En ese sentido, Holston y Caldeira advierten: “Basta con que la gente se dé cuenta de que su derecho a la justicia carece de respaldo institucional (...) para que se desate una devastadora reacción en cadena, como sucedió en Brasil, Colombia o Venezuela a fines de la década de los 90: quedaron desacreditados el sistema de justicia, así como quienes

---

72 “El Salvador: Terrorism Law Misused Against Protesters”, Human Rights Watch, 31 de julio de 2007; disponible en <http://hrw.org/english/docs/2007/07/31/elsalv16545.htm>

73 “El Salvador: Demonstrators Victims of Anti-Terrorist Legislation”. Amnesty International, 13 de julio de 2007 <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR290022007>

74 Gobierno chileno anuncia ‘mano dura’ a paralización del transporte, Agence France Presse, 10 de agosto de 2002.

lo defienden; imperan la impunidad y la violencia y, en gran parte a causa de ello, predomina una cultura de celo excesivo, de excepcionalismo y de poderes privatizados” (1998:283). Estos brotes de violencia privada no hacen más que perpetuar el ciclo, pues los abusos consiguientes por parte de las fuerzas del orden generan más resentimiento y división.

A medida que se agranda la brecha entre el uso que hacen de la ley los sectores prósperos para proteger a sus integrantes y propiedades (tarea que requiere un uso creciente de la represión a medida que se deterioran las condiciones) y la experiencia que tienen los sectores pauperizados de esa misma ley como fuerza violenta y violadora, esta se vuelve más punitiva y pierde legitimidad. Las elites son proclives a respaldar la gobernanza sustentada en el control —y no en el bienestar— de la sociedad, como manera de contener las preocupaciones cada vez más apremiantes de los más pobres. En los lugares donde esta división es extrema, la ley pierde toda legitimidad y se observa un amplio respaldo a los actos justicieros personales, sobre todo en los sectores más marginados que sienten que la ley no los protege (Godoy, 2006).

En Estados Unidos y otros países “desarrollados”, en donde la división es menos extrema, el ciclo no alcanza los niveles drásticos observados en Brasil o Guatemala, y afortunadamente aún son raros los casos de violencia en masa perpetrada por grupos de autodefensa. Pero la creciente desigualdad también pone en peligro la legitimidad del sistema judicial en Estados Unidos existiendo estudios que demuestran que no son los resultados favorables sino la percepción de que los procedimientos son justos lo que sustenta la confianza de los ciudadanos en su legislación (Tyler, 1990). Ahora bien, considerando que hay una creciente percepción de que las nuevas estrategias de control de la criminalidad están destinadas a los estadounidenses pobres, quienes se ven atrapados en el sistema penitenciario, ya sea en calidad de sospechoso, presidiario, familiar de un condenado, habitante de las llamadas áreas “de alta criminalidad”, escenarios de la Guerra Contra las Drogas, o sólo por ser una persona joven de tez oscura, existe el riesgo de que muchos comiencen a ver la ley como un instrumento de dominación. Bajo estas circunstancias, aumentan las probabilidades de que estallen actos de violencia en los sectores marginados.

En Estados Unidos, más que una respuesta a una crisis verdadera en la seguridad pública, las estrategias penales actuales reflejan una crisis en los métodos de gobierno, en que las sociedades reevalúan la necesidad de

componentes básicos del aparato gubernamental como la salud, la educación pública y la seguridad social, entre otros programas sociales (Simon, 1997, 2000, 2007). El crimen se vuelve una nueva forma de gobernar, cuyo éxito se basa no sólo en el control del creciente número de ciudadanos y residentes que forman parte de la población carcelaria, sino, sobre todo, en una reestructuración mucho más profunda de las relaciones sociales en las que participan quienes pueden cumplir los papeles de víctimas, víctimas potenciales, delincuentes y delincuentes potenciales, entre otros. Simon (2000) sostiene que esta reestructuración de la vida social trae graves consecuencias para el funcionamiento de la democracia en el siglo XXI. Así, el respaldo a una justicia criminal cada vez más punitiva, por un lado, revela una creciente desconfianza frente al Estado y, por el otro, favorece el desarrollo de una cultura cívica dividida por interacciones sociales más exclusivas que inclusivas (Jordan y Arnold, 1995) y pautada por el miedo —un miedo que, muchas veces, consolida las categorías raciales, étnicas y de clases.

En estos contextos, la punición pura y dura —derivada de una política penal basada en lo “justo y merecido”— seduce más debido a que, con su simplicidad falaz y su inmediatez visceral, trae la promesa de disolver la sensación de incertidumbre, tan característica de nuestra era. Pero es esta lógica del miedo —y no el crimen en sí ni ninguna compleja conspiración elitista por mantener a los pobres en la pobreza— que influencia el sistema penal contemporáneo. Es el miedo cotidiano a lo incierto, que se ve exacerbado en tiempos de cambios drásticos y que, ante los efectos de la globalización, con tanta elocuencia manifiestan los habitantes de localidades mayas de Guatemala acostumbrados a linchar a los ladrones de gallinas (Godoy, 2006), así como los entrevistados de la obra *Middle England* de Richard Sparks et al. (2001): el miedo a las malas conductas de los adolescentes, a los idiomas desconocidos que se hablan en los pueblos vecinos, a la pérdida de los valores tradicionales. Miedo, también, a la transformación de las oportunidades económicas, a las nuevas vulnerabilidades detectadas en el movimiento de tira y afloja de las fuerzas globales, acompañado de la pérdida de confianza en el gobierno como guardián. En este contexto, Simon indica: “Gobernar mediante el crimen (...) podría ser visto como una solución a esta crisis, mediante la adopción de estrategias reales o imaginarias para mantener lo que parece ser un orden social precario y la creación de nuevas plataformas para gobernar un orden social que efectivamente experimenta cambios demográficos y económicos notorios” (1997:177).

La combinación de la desconfianza ante las autoridades y el respaldo a condenas más duras, de hecho, no es tan sorprendente: la punición produce una ilusión de certidumbre y las condenas perpetuas y penas de muerte tienen un carácter definitivo que trae alivio a la opinión pública atemorizada cuando se tiene la impresión de que todo está perdido. Tal como lo delatan los linchamientos en Guatemala, de no haber confianza en las instituciones —ya sean las instituciones oficiales del Estado de derecho o las redes alternativas de confianza y tradición propias a las comunidades locales— los nobles sentimientos de justicia quedan reducidos a su expresión represiva más básica.<sup>75</sup> En estos casos, la ley sirve apenas para separar, para marcar los límites dentro de los cuales cada individuo puede actuar sin perjudicar al prójimo (Marx, 1972 [1843]:42), para cercenar y eliminar, porque obrar en pos de la justicia propiamente tal en estos tiempos tan peligrosos parece ser una tarea demasiado arriesgada.

#### LA GUERRA CONTRA EL TERRORISMO: POLÍTICAS DEL MIEDO

Jonathan Simon sostiene en su libro *Governing Through Crime* (2007) que, tras el 9/11, Estados Unidos pasó a luchar contra el terrorismo en virtud de la misma lógica que primaba en su guerra contra el crimen. No es una coincidencia: la obsesión por la seguridad, en sus diversas formas, constituyen la marca registrada de esta época neoliberal, debido, en parte, al nuevo énfasis puesto en la necesidad de medios de disciplina y control social más eficaces, como se expuso anteriormente, pero también porque el miedo a un “otro” que se criminaliza ha sido desde siempre una forma como la elite justifica y preserva su poder. En las sociedades racialmente divididas como Estados Unidos, esto no constituye ninguna novedad; de hecho, Franklin Zimring encuentra en la cultura de linchamiento de los Estados del sur los orígenes de la pena capital tal como se practica actualmente (2003). Ahora bien, como esas mismas directivas económicas neoliberales no hacen más que dividir nuestras sociedades entre un pequeño segmento de hogares acaudalados y un grupo cada vez más grande y hostil de desposeídos, esta lógica del “nosotros contra ellos” constituye una forma muy conveniente de justificar la decreciente asignación de recursos a los servicios de asistencia a los pobres.

---

<sup>75</sup> Para un estudio más detallado sobre los actos de linchamiento y sus lecciones, véase Godoy, 2006.

Estas políticas del miedo no son nuevas para los latinoamericanos. Entre comienzos y mediados del siglo XX, los países de la región enfrentaron una creciente inestabilidad con la aparición de movimientos sociales que exigieron reformas a las estructuras de exclusión que habían gobernado estas sociedades desde la Colonia. Aunque las elites de algunos países accedieron —el caso más notorio sigue siendo Costa Rica, que, ante las oleadas revolucionarias de las décadas de los 30 y los 40 instauró un Estado del Bienestar—, en muchos casos los primeros autoritarios no tardaron en calificar a estos movimientos de criminales y definir los intentos de reforma como una amenaza para la nación. Efectivamente, estas acusaciones fueron cobrando más peso a medida que los reformistas recurrieron a métodos más radicales, incluido el uso de la violencia, en su afán por promover los cambios sociales deseados. En Argentina, Brasil, Perú, Uruguay, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Colombia surgieron grupos guerrilleros de izquierda que reivindicaron, en forma cada vez más agresiva, sus aspiraciones reformistas, y en algunos casos hicieron uso de la violencia para defender su causa, tales como secuestros y atentados con bomba. En la mayoría de los casos los militantes armados fueron muy pocos, pero la existencia de movimientos sociales masivos que exigían una reforma contribuyó a agudizar la percepción de turbulencia social y desorden, no sólo entre los miembros de una oligarquía amenazada, sino también entre ciudadanos comunes que se veían enfrentados a un futuro cada vez más incierto.

De esta incertidumbre se aprovecharon personas como el chileno Augusto Pinochet, quien prometió defender el país de las amenazas terroristas y de los comunistas, y se valieron de sofisticadas maquinarias de propaganda para convencer a sus coterráneos de que el “enemigo interno” representaba una amenaza a la supervivencia de la nación. Es particularmente elocuente el hecho de que, en pleno estado de sitio, en 1986, la mayoría de los habitantes de Santiago afirmaba temerle más a la criminalidad y a la drogadicción que a los ostensibles actos de represión política perpetrados por su gobierno militar (Lechner, 1992:27). Así, Norbert Lechner explica:

*“La retrospectiva histórica es indispensable para entender el autoritarismo en el Cono Sur no como una irrupción, sino como la reacción a un proceso de onda larga. La violación sistemática de los derechos humanos no debe hacernos olvidar que vastos sectores de la población recibieron si no con entusiasmo, al menos con alivio la instauración de un régimen que prometía ley y orden. No se puede explicar esta*



*aceptación exclusivamente por la supuesta cultura autoritaria de la región. Se trata de una opción calculada; la dictadura aparece como un "mal necesario" o "mal menor" frente a la incertidumbre provocada por el anterior período de cambios y movilizaciones sociales. Pero entonces, ¿por qué hay gente que sigue justificando la dictadura a sabiendas de la muerte y violencia que conlleva? De hecho, la dictadura no hace sino profundizar los miedos. Crece la angustia de perder la identidad, el arraigo social, la pertenencia colectiva. Y, sin embargo, el régimen autoritario sigue contando con un apoyo social que, siendo minoritario, no se explica por la defensa de privilegios económicos. Hay otros 'beneficios' no tangibles; en concreto, gozar de un sentimiento de seguridad" (1992:30).*

Ese fue el miedo instrumentalizado por los regímenes autoritarios. Basándose en la máxima "a tiempos extraordinarios, medidas extraordinarias", los dictadores de Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Guatemala y El Salvador, entre otros países, impusieron estados de excepción (también conocidos, según el caso, como estado de emergencia, estado de sitio o medidas de seguridad), en detrimento de la protección judicial, los procesos y la rendición de cuentas al Poder Ejecutivo. Los tribunales militares y jurados anónimos obtuvieron importantes prerrogativas en cuanto jurisprudencia y se promulgaron varias leyes de seguridad nacional para suspender los derechos de ciertas categorías del pueblo (a saber, de los acusados de crímenes políticos) (Fagen, 1992). Estas medidas se adoptaron en nombre de la democracia, y muchas personas las respaldaron, o al menos toleraron, por miedo a supuestos criminales y terroristas señalados por el gobierno.

Hernán Montealegre señala que el pretexto de la seguridad nacional permitió a varios regímenes represores de América Latina adjudicarse poderes extraordinarios previstos por la legislación para combatir las amenazas al orden público: declaración del estado de guerra nacional, procesamiento a ciudadanos por traición a la patria y atribución del estatus legal de enemigo del Estado a ciertas personas, lo que se tradujo en una aplicación permanente y sin precedentes de cláusulas tradicionales del sistema legal contenidas en los códigos jurídicos de América Latina, que hasta entonces sólo se habían aplicado en casos de guerra entre Estados (Montealegre, 1979:3; Schirmer, 1998:4, fn 1). En otras palabras, al declarar un estado de guerra permanente contra la subversión, los Estados autoritarios se valieron de medios legales

excepcionales para llevar a cabo las labores de patrulla cotidiana, con lo que la guerra pasó a ser interna.

Desde luego, mantener el orden y prevenir actos de violencia por parte de grupos terroristas son objetivos legítimos de un gobierno, objetivos que, bajo ciertas circunstancias, justifican incluso el uso de la fuerza. Sin embargo, el diablo está en los detalles, y cabe preguntarse cómo se define a un terrorista, o a alguien que respalda el terrorismo. En América Latina, para cuando los gobiernos optaron por las políticas crueles que definieron al enemigo interno, ya se había prescindido de toda medida de transparencia, y las estrategias militares fueron encubiertas so pretexto de "seguridad nacional". Mientras ocurrían los abusos de poder, la mayoría de la gente no tenía cómo saber que había trabajadores de la salud, monjas y hombres de letras siendo etiquetados como amenaza a la seguridad nacional en muchos países. En Guatemala, por ejemplo, gracias a un control estricto de los medios de comunicación los habitantes de la capital desconocían por completo que lo que su gobierno llamaba "lucha por la democracia" implicaba masacrar a hombres, mujeres y niños en áreas rurales debido a sus orígenes étnicos. Tras las labores realizadas por dos comisiones de la verdad y numerosas entidades internacionales, muchos aún se preguntan por qué y cómo su gobierno pudo haber cometido semejantes atrocidades, e incluso cuestionan su veracidad, y entre quienes reconocen que hubo abusos, no faltan aquellos que siguen creyendo que estos fueron necesarios para "defender la democracia".

En los países donde la guerrilla protagonizó numerosos actos de violencia, la población fue más propensa aún a respaldar las políticas de mano dura del gobierno. En Perú, por ejemplo, los brutales actos terroristas del Sendero Luminoso y, en menor medida, del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), originaron sentimientos de rabia, miedo y frustración que se tradujeron con facilidad en un respaldo a las políticas de mano dura. Sólo en mayo y junio de 1992 se asesinó en promedio a nueve personas por día, en su mayoría víctimas de atentados perpetrados por Sendero Luminoso, y sólo en junio y julio hubo 33 atentados con coches bomba en Lima, por lo que, cuando el presidente Fujimori llevó a cabo un autogolpe ese mismo año, en que suspendió la mayoría de las garantías legales (incluidos derechos básicos como el Habeas Corpus) y desplegó una intensa campaña antiterrorista, la mayoría de los peruanos manifestó su aprobación e incluso su alivio (de la Jara, 2002:4). Sin embargo, los decretos antiterro-

ristas de 1992 se basaron en definiciones poco claras del “terrorismo” que fueron manipuladas con facilidad para arrestar arbitrariamente y detener por tiempo indefinido a los partidarios políticos del gobierno, muchos de los cuales fueron juzgados por jurados anónimos en procesos secretos. Los sospechosos quedaron detenidos en lastimosas condiciones —algunos fueron torturados— y a la mayoría se le negó el derecho a un juicio justo; muchos pudieron haber sido ejecutados, y no se sabe a ciencia cierta cuántos. En 2003, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación cifró en 40.000 a 60.000 las personas asesinadas o desaparecidas entre 1980 y 2000, quizá la mitad de ellas a manos de las fuerzas del orden (Lederer, 2003). En total, 21.855 fueron detenidas y acusadas de “terrorismo” entre 1992 y el 2000; de estas, Amnesty International catalogó a más de 1.100 como prisioneros de conciencia, posibles o confirmados, que no tenían vínculo alguno con actos terroristas (Amnesty International, 2003a).<sup>76</sup> Pese a estos abusos, el gobierno se jactó de sus “logros” en la guerra contra el terrorismo anunciando a diario la detención de un número creciente de “terroristas”, publicando sus fotografías en los periódicos e incluso exhibiendo a los peces gordos como Abimael Guzmán, dirigente de Sendero Luminoso, enjaulados en plazas públicas.

Pese a los métodos crueles, la mayor parte de los peruanos manifestó su apoyo al gobierno, debido en parte a que muchos temían por su propia vida. Así, Ernesto de la Jara escribe:

*“Eran tiempos en los que el terrorismo sin límite de Sendero Luminoso había conseguido aterrorizarnos a todos y cuando la mayoría del país estaba dispuesta a aceptar cualquier cosa con tal de detener el avance de esa maquinaria de muerte que parecía ser lo único que funcionaba en el Perú. No eran épocas para ponerse a pensar que presentar a personas apenas detenidas como confesos y convictos terroristas era volar por los aires, al más típico estilo senderista, valores y principios jurídicos elementales. Mucho menos, para darse el lujo de preocuparse por la posibilidad de estar cometiendo errores y que en el pellejo de los presentados con trajes a rayas pudieran haber no sólo senderistas o emerretistas sino también desconcertados inocentes, víctimas de las circunstancias. Eran más bien tiempos en los que todo el mundo hablaba sin mayores complicaciones de “cuotas” y “costos” de la guerra (...) el Estado (...) exigía un “costo inevita-*

76 Amnesty International, 2003. Peru: The anti-terrorism legislation and its effects - an unfinished business in the transition to democracy. London: AI.

*ble" de libertades y vidas para terminar con Sendero Luminoso [y] la mayoría del país aplaudía, y aplaudía sin reserva alguna. Y cuando Fujimori inventó, para orgullo nacional, el 'in dubio pro societatis' como la justificación de la violación de derechos de una minoría para proteger los de la gran mayoría, entonces los que aplaudían hasta se ponían de pie y pedían más y más. Es que era la propia seguridad de cada uno lo que estaba en juego. La amenaza y el terror produjeron un estado de ánimo colectivo dispuesto a pasar el umbral de lo permitido. Estado de ánimo azuzado desde las autoridades: nosotros defendemos los derechos de todos los peruanos y no los de los terroristas" (2002:5).*

Sin embargo, los peruanos también apoyaron estas políticas en parte porque muchos de sus blancos eran personas extremadamente pobres, sin educación —y en algunos casos, analfabetas— e incapaces de defenderse, por lo que difícilmente podían conquistar la simpatía del grueso de la opinión pública peruana. Muchos de los casos sencillamente se desconocían. Se dice que un 75% tenía el quechua como idioma materno; aunque el 20% de la población peruana es indígena, quienes hablan quechua generalmente viven en las áreas más pobres y aisladas del país (Lederer, 2003). Amnesty International escribe: "El hecho de que miles de personas fueran detenidas y encarceladas por delitos de 'terrorismo' que no habían cometido, con la aquiescencia de la mayoría de la población peruana, puede explicarse parcialmente por la creciente sensación de inseguridad y temor a la violencia que fue surgiendo en el contexto del conflicto armado interno, una sensación que convenció a la mayoría de los habitantes de Perú de que eran necesarias medidas enérgicas para poner fin a la violencia. Durante años, el alcance del problema careció de la debida importancia para la mayoría de la población de Perú, ya que muchos de los encarcelados indebidamente pertenecían a los sectores de población más vulnerables y discriminados históricamente". (Amnesty International, 2003).

La popularidad de semejantes políticas en la época,<sup>77</sup> demuestra que la opinión pública en sí no constituye una garantía de protección de los derechos humanos, sobre todo cuando impera un miedo exacerbado por actos de terrorismo. Y a quienes se solazarían en dar por sentado que en América Latina estas atrocidades fueron cometidas por sicópatas sanguinarios bajo

---

77 Véase Holmes J. y S. Gutiérrez de Piñeres (2002)

la orden de tiranos despiadados, hay que recordar que la mayoría de los asesinatos, mutilaciones y torturas perpetrados en nombre de la democracia fue autoría de gente común y corriente. El estudio realizado por Martha Huggins et al. sobre los policías torturadores del período autoritario en Brasil muestra que los autores de estas atrocidades no eran fanáticos extremistas, sino gente que se vio atrapada en lo que califican como “ambientes de atrocidad” (atrocitiy environments), cuando la propensión a la violencia estuvo intensificada por circunstancias estructurales, institucionales y políticas.<sup>78</sup> Los autores señalan que, tanto en democracia como en dictadura, el “clima socio-político de terror público y/o miedo a la policía vinculado a la presuposición de que la policía estaba ‘en guerra’ contra algunos segmentos de la población”, y la estructura de “mundos secretos y aislados” convirtió —y convierte— muchas actividades policiales ordinarias en el escenario de crueles y espantosos actos de tortura (Huggins, et al. 2002). Hoy en día, nos espantamos —y con razón— ante las historias de pueblos enteros masacrados en los altiplanos de Guatemala o las torturas ocurridas en el Estadio Nacional de Chile. Pero sería más provechoso reconocer los “ambientes de atrocidad” existentes en nuestro propio entorno, examinar las razones de su existencia y sacar lecciones de la experiencia de América Latina.

#### EL PELIGRO DE METER A DEMASIADA GENTE EN EL MISMO SACO

A tiempos extraordinarios, soluciones extraordinarias, dice, pues, el refrán; los derechos son un lujo que no podemos permitir a terroristas empeñados con nuestra propia destrucción. Ahora bien, si hay una lección clara que sacar del pasado de América Latina es el peligro de meter a demasiada gente en el mismo saco. Si bien George W. Bush manifestó una preocupación legítima al declarar que tanto los terroristas como quienes los apoyan merecen correr la misma suerte, el “apoyo al terrorismo” en cuanto a acto terrorista en sí es un concepto que carece de claridad. En 1978, el presidente argentino, general Jorge Rafael Videla sentenció: “Un terrorista no es solamente alguien con un arma de fuego o una bomba, sino también alguien que difunde ideas contrarias a la civilización occidental y cristiana”. Augusto

---

78 Philip Zimbardo, uno de los coautores de esta obra, es conocido por haber documentado hallazgos similares en un contexto distinto en lo que se conoce como “El experimento de la cárcel de Stanford”. Esta investigación, junto con el estudio titulado “La obediencia a la autoridad”, de Stanley Milgram, debiera disipar, de una vez por todas, la creencia de que la violencia institucionalizada, tal como se practicó en Brasil y otros países latinoamericanos, se debe a una cultura de la violencia propia de esos contextos.

Pinochet, por su parte, advirtió que “las mentes armadas con envidia, rencor y la irreconciliable lucha de clases eran más peligrosas que las armas” (Fagen, 1992:43) y, en Guatemala, el general Ríos Montt (quien presidió el Congreso entre 2000 y 2004 y presentó su candidatura a la presidencia en 2003), explicó la muerte de civiles no combatientes de la siguiente forma: “El problema de la guerra no es únicamente cuestión de quién está disparando. Por cada persona que está disparando existen diez trabajando detrás de él”. Su secretario de prensa, Francisco Bianchi (quien se presentó a las presidenciales de 1999), profundizó la reflexión del general: “Las guerrillas consiguieron muchos colaboradores indígenas. Por consiguiente, los indígenas eran subversivos. ¿Y cómo se combate la subversión? Claramente se tenía que matar a los indígenas porque estaban colaborando con la subversión. Y luego se diría que se estaba matando a gente inocente. Pero ellos no eran inocentes. Se habían vendido a la subversión” (Amnesty International, 1987:96).

Esta lógica no se limitaba a los altos mandos, tal como delata el testimonio de un miembro de las patrullas civiles guatemaltecas, al justificar el asesinato de niños durante una entrevista, en la que afirmó que se debe liquidar tanto a padres como a hijos, ya sean de 10, ocho o cinco años, para evitar que sus padres les transmitan el “veneno” de la subversión (Amnesty International, 1987:99).

El general Ríos Montt dijo en una ocasión al presidente Ronald Reagan que su gobierno no propugnaba la llamada “política de tierra arrasada”, sino que se estaba apenas “arrasando comunistas”. Esto, para supuestamente aplacar los ánimos, ya que se podía considerar apropiado “arrasar” a los comunistas, no así a los civiles “inocentes”. Así y todo, aunque se acepte el uso de la violencia contra rebeldes armados, ello supone la capacidad de distinguir entre un comunista y un simple campesino —o, en el contexto actual de Estados Unidos, entre un terrorista y un musulmán que respeta las leyes. En Guatemala, la incapacidad de hacer una distinción fiable entre unos y otros terminó justificando el asesinato brutal de campesinos indígenas considerados peligrosos a causa de su origen étnico, entre otras atrocidades que desafían toda capacidad de comprensión.

## EL USO DEL TERRORISMO EN LA GUERRA CONTRA EL TERRORISMO

Una segunda lección, remite al peligro de luchar contra el terrorismo mediante el terrorismo, o recurrir a métodos “sucios” que violan los derechos humanos más básicos con el fin de luchar contra enemigos inescrupulosos. Por más que el gobierno de Bush haya desmentido formalmente el uso de métodos de tortura y ejecución extrajudicial, basándose en argumentos legales enrevesados para demostrar que sus abusos no merecían ser calificados como tal, estos desmentidos no eran muy plausibles. En primer lugar, las infames fotografías de soldados estadounidenses torturando (o, en palabras de Donald Rumsfeld, “abusando de”) prisioneros iraquíes en Abu Ghraib puso en conocimiento de todos estas prácticas de tortura. Aunque el gabinete de Bush insistió en que estas imágenes reflejan apenas el comportamiento de unos pocos “malos elementos”, desde el otoño de 2001 el gobierno de Estados Unidos ha reconocido cerca de 300 casos de abuso cometidos por las fuerzas estadounidenses en Afganistán, Irak y el centro de detención de Bahía de Guantánamo (Human Rights First, 2004:1), y una investigación encargada por el propio Rumsfeld (conocida como “El informe Schlesinger”) concluyó en agosto de 2004 que esos abusos “no derivan únicamente del incumplimiento de las normas vigentes por parte de algunos individuos, sino más bien de unos pocos dirigentes que no han sabido imponer disciplina; hay una responsabilidad tanto institucional como personal a un nivel superior” (Independent Panel to Review DoD Detention Operations, 2004). Por otro lado, en un memorando filtrado al New York Times se describe un informe confidencial enviado por la Cruz Roja al gobierno de Estados Unidos según el cual las detenciones e interrogaciones efectuadas en Guantánamo “no pueden considerarse sino como un sistema intencional de tratos crueles, inusuales y denigrantes; una forma de tortura”.<sup>79</sup>

La existencia de casi un centenar de casos de muerte en custodia desde 2002 —34 de los cuales han sido clasificados por las propias Fuerzas Armadas de Estados Unidos como casos sospechosos o confirmados de homicidio— suscitó la preocupación de los grupos de defensa de los derechos humanos. Aun así, para el 2006 menos de la mitad de los casos había sido objeto de procesos judiciales (Human Rights First, 2006). En su discurso anual de rendición de cuentas a la nación, George W. Bush dijo en 2003: “A la fecha, hemos arrestado, o nos hemos hecho cargo de muchos dirigentes

---

<sup>79</sup> Véase Neil Lewis, “Red Cross Finds Detainee Abuse in Guantánamo”, *New York Times*, 30 de noviembre de 2004, Sección A:1.

clave de Al Qaeda ... en total, más de 3.000 sospechosos de terrorismo han sido arrestados en numerosos países. Muchos más corrieron otra suerte. Dicho de otro modo: ya no son un problema para Estados Unidos y nuestros amigos y aliados" (Secretaría de Prensa de la Casa Blanca, 2003).

Cientos de otros sospechosos han sido secuestrados por la CIA en distintas partes del mundo en el marco de numerosas detenciones secretas. Pese a que George Bush reconoció públicamente la existencia de centros de detención secretos de la CIA en septiembre de 2006, nadie, exceptuando el gobierno de Estados Unidos, sabe con exactitud cuántas personas se encuentran detenidas bajo este sistema, ni quiénes son. Huelga decir que no existe un control independiente de las condiciones de detención en esas instalaciones. En junio de 2007, seis organizaciones de defensa de los derechos humanos publicaron voluminosos documentos sobre 39 de estos casos. Amnesty International explica al respecto: "Lejos de dirigirse contra 'lo peor de lo peor', afecta a detenidos de escasa importancia y, en algunos casos, supone incluso la detención de las esposas y los hijos o hijas de los 'desaparecidos', violando con ello sus derechos humanos".<sup>80</sup>

Los intentos por justificar el uso de estos métodos abundan. Según Washington Post, Cofer Black, jefe de la sección antiterrorista de la CIA, dijo a una comisión del Congreso en septiembre de 2002, lo siguiente: "Todo lo que tienen que saber es que hay un antes y un después del 9/11 (...) después del 9/11, arrojamos el guante". Otro funcionario, quien solicitó mantenerse en el anonimato, dijo al periódico lo siguiente: "Si no violas los derechos humanos de alguien de vez en cuando, significa que probablemente no estás haciendo tu trabajo. No creo que convenga promover una postura de tolerancia cero contra la tortura. Ese fue un gran problema durante mucho tiempo con la CIA".<sup>81</sup> Algunos académicos incluso han buscado revivir la "teoría de la bomba de relojería", en que, bajo circunstancias extremas, la tortura puede ser un arma legítima contra el terrorismo.<sup>82</sup>

---

80 "Leading human rights groups name 39 CIA 'disappeared' detainees three groups file lawsuit seeking information about 'ghost' detention". Amnesty International Press Release June 7, 2007. <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR51/093/2007/en/559d4d23-d38b-11dd-a329-2f46302a8cc6/amr510932007es.html>

81 Véase Dana Priest y Barton Gellman, "US Decries Abuse but Defends Interrogations; 'Stress and Duress' Tactics Used on Terrorism Suspects Held in Secret Overseas Facilities", The Washington Post, 26 de diciembre de 2002. Página A1.

82 Véase Alan Dershowitz, "Is There a Torturous Road to Justice?", columna editorial, Los Angeles Times, 8 de noviembre de 2001.



Si bien no ha defendido abiertamente el uso de la tortura, el gobierno de Bush ha recurrido a argumentos legales complejos para evadir las Convenciones de Ginebra. Washington ha calificado a los detenidos en marco de la Guerra Contra el Terrorismo de “combatientes contrarios a la ley”, aduciendo que no están sujetos a legislación alguna. Gran parte del escándalo se ha centrado en el centro de detención de Guantánamo —al que han tenido acceso limitado algunos observadores externos como la Cruz Roja, mientras que la Corte Suprema debiera emitir un fallo sobre la legalidad de la Military Commissions Act de 2006, que deniega a estos “combatientes” el derecho al habeas corpus—, pero en realidad Guantánamo encierra apenas un puñado de los detenidos. Quienes se encuentran en otros lugares pueden quedar detenidos por tiempo indefinido y seguir totalmente incomunicados, sin que sean objeto de acusaciones específicas y sin derecho a un abogado; sus identidades, así como paradero y condiciones de su captura y detención son totalmente desconocidos. De esta forma, estos detenidos se encuentran en un limbo donde no gozan de ningún tipo de protección legal, es decir, en la práctica han sido “desaparecidos”.

En Estados Unidos, la Guerra Contra el Terrorismo también ha provocado un rápido retroceso en lo que muchos consideraban como las libertades civiles más preciadas del país. En efecto, cualquier ciudadano estadounidense podía quedar detenido por un lapso indefinido en celdas aisladas, sin acceso a un abogado y sin enfrentar acusaciones concretas, con sólo ser calificado de “enemigo combatiente” por el gobierno de Bush en función de sus propios criterios subjetivos e inexpugnables. El caso más conocido es el de José Padilla, quien quedó detenido en calidad de enemigo combatiente por casi cuatro años antes de ser puesto bajo custodia civil en 2007 y, finalmente, condenado. Otros cientos de personas fueron arrestados tras el 9/11; algunos fueron expulsados del país y otros quedaron detenidos, pero el gobierno se negó a revelar sus identidades, así como la situación en la que se encontraban y las circunstancias que motivaron su detención. Como muchos quedaron detenidos como testigos esenciales en vez de sospechosos, se les han negado hasta el habeas corpus y las garantías más básicas. Pero aún así, el inspector general del Departamento de Justicia reconoció en un informe que algunas de las personas detenidas tras el 9/11 han sido víctimas de “abusos físicos”.<sup>83</sup> Estos informes de arrestos y detenciones en secreto, de prisioneros desconocidos atrapados en un limbo jurídico, recuerdan los

---

83 “Intolerable Secrecy”, editorial Financial Times, 19 de junio de 2003.

casos de familias de desaparecidos en Chile y Argentina quienes, al cuestionar a las autoridades sobre el paradero de sus familiares, se encontraron con un silencio absoluto.

Por otro lado, los sospechosos —independientemente de lo abstractos y cuestionables que pueden ser los motivos para calificarlos como tal— no son las únicas personas que han visto mermar sus derechos en el marco de la Guerra Contra el Terrorismo. La USA PATRIOT Act, Ley promulgada en octubre del 2001, a la luz de los atentados del 11/9, ha menoscabado considerablemente los principios básicos de todo gobierno democrático, tales como el derecho a la privacidad y a un gobierno abierto, lo que implica consecuencias para todos los habitantes de Estados Unidos. Poco tiempo después del 11 de septiembre, el presidente Bush emitió un decreto ejecutivo que autorizó a la Agencia de Seguridad Nacional a interceptar llamadas telefónicas, pasando por alto la necesidad de justificar las intervenciones estipulada en la legislación anterior. En 2007, el Congreso, en el que legislaba una mayoría demócrata, amplió aún más las prerrogativas del Poder Ejecutivo en ese sentido. Por tratarse de un programa altamente confidencial, poco se sabe al respecto.

Asimismo, el gabinete de Bush estableció restricciones al derecho de información de los estadounidenses sobre el quehacer de su propio gobierno. Esto se tradujo en limitaciones extremas a la ley de derecho de información conocida como Freedom of Information Act —esa misma ley que permitió divulgar por primera vez información sobre los casos de abuso cometidos en el marco de las “guerras sucias” de América Latina. Además, el gobierno se negó a informar al Congreso sobre la forma en que aplicaba sus nuevas leyes antiterroristas —incluida la USA PATRIOT Act—, calificando de “confidencial” dicha información (LCHR, 2003:15).

### ...CON SEGURIDAD Y JUSTICIA PARA TODOS

Las atrocidades cometidas en toda América Latina en nombre de la democracia, no fueron casos aislados de crueldad perpetrada por un puñado de militares criminales, ni tampoco estallidos de violencia ocurridos en pleno campo de batalla, sino que fueron dictados por políticas oficiales. Hubo una lógica, un orden y un razonamiento subyacentes, secundados por todo un aparato burocrático para su ejecución. No se trató de excesos brutales orquestados por un solo hombre o un grupo, sino del trabajo de toda una

institución sustentada en el secreto y el miedo. Son, por lo tanto, actos fácilmente repetibles.

No queremos dar a entender que, con su Guerra Contra el Terrorismo, Estados Unidos está perpetrando genocidios, ni que está experimentando una especie de “involución” que lo acerca a la situación de América Latina. El desarrollo y los cambios sociales, como lo han demostrado numerosos estudios en el pasado, no constituyen procesos necesariamente lineales que implican movimientos de “avance” o “retroceso” en un mismo plano. Sigue habiendo profundas diferencias entre (y al interior de) los países de América, y debemos ser cautos a la hora de recurrir a términos como “genocidio” (o, incluso, “democracia”) con demasiada facilidad, para no despojarlos de su sentido verdadero y su poder esclarecedor.

Sin embargo, el análisis comparativo puede ser esclarecedor. En Estados Unidos, debería reconocerse que la sociedad enfrenta muchos peligros similares a los que enfrentaron los gobiernos de América Latina durante el siglo XX. Quizá no estemos acercándonos a un genocidio propiamente tal, pero podríamos estar desmantelando, en nombre de la democracia, los mismos principios sobre los cuales esta se ha construido. La amenaza terrorista es real (como lo era, efectivamente, en América Latina), pero si convertimos esta batalla en una guerra contra nosotros mismos, no serán los terroristas sino sus verdugos más tenaces quienes nos harán más daño.

El camino que ha tomado Estados Unidos en su Guerra Contra el Terrorismo es, en parte, una respuesta a eventos internacionales muy concretos —el más obvio de ellos sigue siendo el atentado del 11 de septiembre de 2001—, pero también está pautado por estructuras sociales y políticas concretas, y una forma bien específica de comprender el mundo. Hoy en día, las estrategias de control y seguridad nacional giran en torno a una concepción maniqueísta del mundo, en que la gente sólo puede estar “con nosotros” o “contra nosotros” y se justifican medidas preventivas contra quienes quizá algún día lleguen a representar una amenaza contra ese “nosotros” imaginario y poco definido. Los métodos de control de esta división entre “nosotros” y “ellos” se vuelven cada vez más violentos a medida que crece la desigualdad en nuestras sociedades, que nuestros Estados se alejan de sus obligaciones positivas y que nuestras leyes pierden legitimidad.

Los grupos de defensa de los derechos humanos han denunciado las violaciones a las libertades civiles cometidas por el gobierno de Estados

Unidos en el marco de esta nueva guerra, y con razón. Así como los excesos en los que incurrieron los regímenes de mano dura de América Latina, estas violaciones son graves, y sus autores deberían rendir cuentas. Pero, en toda América, con la lucha de los defensores de los derechos humanos por restringir las prerrogativas del gobierno en su guerra contra un enemigo desenfrenado que busca sembrar muerte y destrucción, se corre el riesgo de que la defensa de los derechos humanos termine desempeñando un papel marginal e impopular en el debate público. Esto no sólo perjudica las relaciones públicas, en general, sino que pone en riesgo la promesa misma de los derechos humanos.

Desde el 9/11, la seguridad prima sobre la justicia y los derechos humanos en la lista de prioridades políticas, tanto en Estados Unidos como en muchos otros países.<sup>84</sup> Quizá no parezca sorprendente el hecho de que,

---

84 Bajo el pretexto de la Guerra Contra el Terrorismo, muchos países persiguieron en forma más abierta a las minorías étnicas y religiosas, o las despojaron de garantías clave para el respeto de los derechos humanos. La lista de Amnesty International sobre problemas de derechos humanos generados por las iniciativas antiterroristas en todo el mundo es asombrosa (AI, 2002). En China, por ejemplo, AI informa sobre la detención de miles de personas en el marco de una persecución continua de la etnia Uighur, con actos de violencia perpetrados contra militantes pacifistas que se oponen a la dominación china en la provincia de Xinjiang, actos que el gobierno chino justifica en virtud de su guerra contra el terrorismo (AI, 2002:5). En India, la Prevention of Terrorism Act permite la detención de un sospechoso por tres meses sin acusaciones específicas –y por otros tres meses previa autorización de un tribunal especial– y califica de acto criminal el hecho de que un periodista u otro tipo de profesional se reúna con un miembro de alguna “organización terrorista” para lo que sea. En Jordania, el Código Penal fue enmendado hace poco para incluir una definición más amplia del “terrorismo”, que abarca desde actos que dañan el medioambiente hasta comportamientos que se consideren perjudiciales para cualquier misión diplomática u organización pública, privada o internacional. Por otro lado, el nuevo código permite el cierre de medios de comunicación que divulguen información falsa que “menoscabe la unidad nacional o la reputación del país”. En Rusia, Amnesty informa que, desde el 9/11, desaparece al menos una persona por día en Chechenia tras haber sido detenida por las fuerzas de seguridad; sin embargo, el gobierno ha invocado la guerra contra el terrorismo a la hora de desmentir las acusaciones de participación de las fuerzas públicas en brutales casos de abuso, incluidos actos de tortura y ejecución extrajudicial. En el Reino Unido, así como Estados Unidos, todo sospechoso de terrorismo puede ser detenido por un período indefinido sin que existan acusaciones específicas, sobre la base de pruebas secretas. En Zimbabue hay leyes nuevas que criminalizan a toda persona que critique a la policía, a las Fuerzas Armadas o al Presidente, y permiten al Poder Ejecutivo prohibir diarios y encarcelar a periodistas por denigrar al gobierno; en noviembre de 2001, el diario oficialista publicó un artículo en el que se acusó a algunos periodistas de “asesorar a terroristas” por denunciar el historial del gobierno en materia de derechos humanos. El artículo en cuestión contenía la siguiente cita emanada de un funcionario de gobierno cuya identidad no se reveló: “Quisiéramos que ellos [los periodistas] sepan que

gracias al eco que hicieron sus propias medidas antiterroristas y las que se adoptaron en otros países, el gobierno de Bush no suscitara tanta preocupación acerca de los abusos cometidos con su política exterior. En efecto, con excepción del empecinamiento de George W. Bush por invocar los derechos humanos para justificar la invasión de Irak en 2003, los derechos humanos parecen haber sido totalmente borrados de su política externa (o incluso interna). No sólo Estados Unidos dio la espalda abiertamente a las Convenciones de Ginebra con su forma de tratar a los “terroristas” detenidos, sino que, además, acalló sus críticas a países como Rusia, China y Uzbekistán, entre otros. En efecto, los informes sobre prácticas nacionales de derechos humanos del Departamento de Estado de Estados Unidos reflejan una amnesia selectiva con respecto a las violaciones cometidas por países considerados como aliados clave en la Guerra Contra el Terrorismo (Amnesty International, 2003).

El movimiento pro derechos humanos ha sido muy claro y específico en sus objeciones, pero se ha centrado más en denunciar la forma cómo se libra la batalla contra el terrorismo —con sus violaciones de las libertades civiles y las condiciones de detención ya mencionadas—, en vez de cuestionar sus premisas. Mientras un número creciente de personas en todo el mundo parece optar abiertamente y sin remordimientos por resguardar la seguridad en detrimento de la justicia, la defensa de los derechos humanos se hace cada vez más apremiante. No se requieren las cualidades de un guardián, sino las de un arquitecto: las cualidades que permitan convencer de que no existe una manera fiable de separar a “nosotros” de “ellos”. Los derechos humanos y la seguridad son equivalentes, y en ningún caso constituyen metas opuestas entre las que hay que optar, pues están íntimamente relacionadas. Al abrir mano de una en pos de otra nos estamos condenando al fracaso. América rebose de ejemplos inequívocos que permiten llegar siempre a la misma conclusión: el menoscabo de los derechos de otros provoca inevitablemente la destrucción de los nuestros.

---

concordamos con el presidente Bush cuando dice que quienquiera que financie, hospede o defienda a un terrorista también es un terrorista. Nosotros tampoco distinguiremos entre los terroristas y sus simpatizantes y amigos” (Amnesty International, 2002:13).



# 3

## **Criminalidad, democracia y cultura política en Estados Unidos y América Latina**

*Charles Wood y Ludmila Ribeiro*





# **Criminalidad, democracia y cultura política en Estados Unidos y América Latina**

*Charles Wood y Ludmila Ribeiro*

Uno de los aspectos más reveladores de la escalada de la criminalidad observada en los últimos años en América Latina, es el hecho de que se haya producido tan poco tiempo después de los procesos de transición democrática emprendidos a lo ancho y largo de la región en la década de los 80. Tras años de régimen autoritario, los gobiernos militares fueron cediendo el poder a mandatarios elegidos, dando lugar a una de las transformaciones más importantes experimentadas por el escenario político de la región a fines del siglo XX. A la transición democrática siguió una funesta escalada de criminalidad y violencia que, en distintos grados, afectó las áreas urbanas de prácticamente todos los países de la región. En 2000, la Organización Mundial de la Salud advirtió que la tasa de homicidios en la región ascendía a 27,5 por 1.000 habitantes, lo que situaba a América Latina entre los lugares más violentos del mundo. Habida cuenta de la cercanía temporal de ambos fenómenos y de la fragilidad de los nuevos regímenes democráticos, no parece sorprendente que analistas de distintas disciplinas (véase Davis, 2006) hayan visto los efectos desestabilizadores del aumento de la criminalidad como uno de los principales factores que ponen en riesgo la continuación y consolidación de la democracia en la región.

Dada la complejidad de las relaciones implicadas, hay muchas formas en las que la criminalidad puede influir en la política y el Estado. En este capítulo, buscamos comprender mejor estas relaciones mediante un análisis de los efectos que tiene en la "cultura política" la victimización surgida del aumento de la criminalidad, es decir, en la adhesión del pueblo a conductas y valores considerados esenciales para el funcionamiento de un sistema democrático liberal. Puesto que la cultura política se considera la base de todo gobierno democrático y, por extensión, es fundamental para su fortalecimiento, no sorprende que la erosión de los valores y conductas liberales provocada por la escalada de la violencia se haya convertido en el leitmotiv de los estudios sobre las consecuencias políticas de la criminalidad en América Latina.

Ahora bien, la tesis muy difundida de que la criminalidad fomenta conductas y preferencias antiliberales se sustenta en una base empírica escueta y en un modelo conceptual mal definido. Aunque se han realizado estudios sobre este tema (Cruz, 2008), los hallazgos que avalan esta presunta relación son desproporcionados si se toma en cuenta el énfasis recibido por la literatura. Más que la falta de pruebas, llama la atención el hecho de que no suelen definirse las condiciones bajo las cuales supuestamente se produce esta relación. La creencia de que la escalada de criminalidad erosiona los valores y conductas democráticos lleva implícita la suposición de que esta relación es constante en distintos contextos socio-políticos. Sin embargo, si consideramos las diferencias existentes entre el sistema democrático altamente consolidado de Estados Unidos y las frágiles democracias de países como Perú, Bolivia y otros países de América Latina, es difícil creer que el efecto de victimización en la cultura política sea el mismo en todos los casos.

En este capítulo, desarrollamos una teoría que busca predecir los distintos efectos de la victimización en la cultura política de Estados Unidos y América Latina y, dentro de América Latina, los distintos efectos de la misma en el marco de sistemas democráticos más o menos afianzados. Para ello, sometemos la teoría a pruebas empíricas al analizar las encuestas de opinión pública realizadas en Estados Unidos y en 12 países de América Latina. Antes de desarrollar la hipótesis propuesta, proporcionamos un breve análisis del concepto de "consolidación democrática" y su relevancia para el estudio de la criminalidad y de la gobernanza democrática.

## **TRANSICIONES HACIA DEMOCRACIAS (NO) CONSOLIDADAS**

Las transiciones democráticas, comenzadas en la década de los 70 en el sur de Europa y propagadas a América Latina durante la década siguiente (Diamond, 1999; Huntington, 1991), suscitaron la expectativa de que los nuevos regímenes latinoamericanos tendrían la capacidad de evolucionar y llegar más allá de una definición minimalista de la democracia, basada únicamente en la elección de representantes mediante sufragios justos y abiertos a todos. Efectivamente, en muchos países hubo mejoras en el respeto a los derechos humanos, así como en el clima político general, que pasó a ser más pluralista. Así y todo, América Latina siguió cargando con el legado del autoritarismo, los altos niveles de pobreza y la debilidad de sus instituciones políticas. El entusiasmo generalizado que caracterizara la transición democrática dio paso rápidamente a una apreciación más sobria de los problemas

relacionados con la llamada “segunda transición”, que O’Donnell (1994:56) describió como la evolución de un gobierno democráticamente elegido a un régimen verdaderamente democrático. Los estudiosos, que hasta entonces se habían centrado en la transición de los regímenes autoritarios a sistemas democráticos, pusieron su atención en el problema de la “consolidación democrática”, concepto predilecto en una nueva oleada de investigaciones que reconoció la urgencia de una reforma institucional, así como la necesidad de fomentar una cultura de ciudadanía compatible con la gobernanza democrática liberal (Linz y Stepan, 1996; Munck, 2001; Schedler, 1998, 2001).

Los dilemas de la segunda transición son “más duraderos y complejos que la transición inicial de los regímenes autoritarios” (O’Donnell, 1994:56), pues suponen la dificultad de reconstruir instituciones públicas y transformar la sociedad civil de tal forma que se reduzca la brecha existente entre los derechos democráticos definidos oficialmente y las prácticas cotidianas de política y poder. La consolidación democrática se produce cuando clases sociales y grupos políticos rivales se ponen de acuerdo sobre una serie de reglas formales y preceptos consuetudinarios que rigen la vida en comunidad. En la exigua definición de Linz y Stepan (1996:15,16), citada muy a menudo, las condiciones de consolidación se dan cuando todos los actores políticos aceptan la democracia como única alternativa posible.

El concepto de consolidación cobró popularidad en detrimento de una mayor claridad, a medida que los analistas ampliaron la lista de elementos supuestamente vinculados con los problemas y condiciones de los procesos de consolidación para abarcar una serie de consideraciones insostenibles (Munck, 2001: 175). La lista pasó a incluir elementos tan divergentes como la legitimación popular, la neutralización de los detractores del sistema, el predominio de los civiles sobre los militares, la existencia de partidos políticos y la descentralización del poder público, entre otros (Schedler, 1998:90-1). Asimismo, se suele citar la ausencia de una “cultura de ciudadanía” sólida en América Latina (Jelin y Hershberg, 1996:102) como uno de los principales obstáculos para la consolidación de la democracia en la región.

Como si fuera poco, los numerosos atributos asignados a los sistemas “consolidados” demuestran cuán superficial es la mayoría de las democracias de América Latina. En una región con instituciones democráticas poco desarrolladas, es ampliamente sabido que los logros alcanzados en la evolución de la democracia son frágiles y vulnerables a numerosas amenazas,

tales como el efecto de la victimización en corrientes subjetivas, que incluyen la cultura política.

### **VICTIMIZACIÓN Y VULNERABILIDAD DE LA CULTURA POLÍTICA**

El interés por las bases conductuales de la democracia se remonta a estudios consagrados de la década de los 50, tales como *Civic Culture*, de Almond y Verba (1963), y *Political Man*, de Lipset (1959). La “cultura cívica” planteada inicialmente por Almond y Verba (1963) comprende conductas específicas consideradas cruciales para el éxito de las democracias modernas. Posteriormente, cuando Almond y Verba (1989) replantearon los postulados de su obra anterior, quedó en boga el término de “cultura política” para referirse a los valores, conductas y preferencias que definen la forma en que la gente piensa el Estado e interactúa con él. El término abarca aspectos como la tolerancia a la pluralidad de intereses, un sentido de eficacia política y relaciones de confianza mutua entre los ciudadanos. Estos elementos, adquiridos mediante el proceso de socialización, suelen ser duraderos, pero también pueden ser modificados y moldeados por experiencias propias.

En el último decenio, la premisa de que los valores, las conductas y las creencias dan forma a las instituciones democráticas ha experimentado cierto renacimiento, como se deduce de las obras de Harrison (2005), Huntington (1996), Inkeles (1997) e Inglehart (1997). Las distintas teorías se basan, en mayor o menor grado, en la existencia de valores y conductas que explican el surgimiento y mantenimiento de la democracia. Los estudios hechos sobre la Unión Soviética (Gibson, 1996) y los análisis empíricos del World Values Survey (Inglehart y Welzel, 2005) concluyen que los elementos clave del proceso democrático, tales como el resguardo de los derechos humanos y la coexistencia de partidos de oposición legítimos, dependen de un sentido de tolerancia subyacente hacia grupos rivales, así como de la existencia de valores que dan origen a la protección de la libertad de expresión. En el modelo propuesto por Inglehart (1990), las probabilidades de persistencia de una democracia dependían de unos pocos atributos individuales, tales como satisfacción general con la vida, relaciones de confianza entre las personas y rechazo a todo cambio revolucionario. Asimismo, Andreas Schedler (2001:85) sostiene que la democracia corre serios riesgos a menos que todos los protagonistas políticos desarrollen las “bases conductuales” de la gobernanza democrática, a saber, “los motivos normativos, la racionalidad estra-

tégica y las percepciones cognitivas necesarias para sustentar un régimen democrático liberal”.

### **EL CRIMEN Y LOS RIESGOS PARA LAS DEMOCRACIAS FRÁGILES**

Los estudios sobre criminalidad y violencia en América Latina subrayan los débiles fundamentos cognitivos de la democracia en la región, así como los efectos corrosivos que tiene la criminalidad en las conductas y valores y que socavan la gobernanza democrática.

Las consecuencias sociales de la criminalidad imperante son palpables en la forma en que se ve afectada la vida cotidiana. En las ciudades donde reina el miedo, la gente limita sus desplazamientos, sale menos por la noche y hace lo posible por evitar las “zonas prohibidas” que dominan cada vez más los mapas mentales que tienen los habitantes de su territorio urbano (Caldeira, 2000:297; Rotker, 2002). Se da por sentado que la inseguridad personal generada por el comportamiento criminal debilita el compromiso de la gente con los principios de representación democrática, menoscaba la confianza en el sistema político e incita a apoyar políticas de mano dura, sin importar sus consecuencias para el respeto de los derechos civiles y de los procesos consagrados (Prillaman, 2003; Sánchez, 2006).

Muchas veces se cita esta erosión del respaldo a la democracia como un factor que contribuye al advenimiento de dirigentes “neopopulistas” que llegan al poder respaldados por un entusiasmo masivo y que se valen de decretos y plebiscitos para capear la ley y los tribunales, entre otros elementos de contrapoder (Carlin, 2006; O’Donnell, 1994; Weyland, 1996). Un número creciente de ciudadanos convencidos de que la policía es corrupta y los tribunales, ineficaces, ha optado por hacer justicia por sus propios medios, lo que se ha traducido en actos justicieros de diversas índoles (Godoy, 2006). La victimización genera desconfianza, erosiona el capital social y promueve comportamientos antiliberales, tales como el respaldo a medidas de restricción de los derechos civiles y de represión (Bailey y Flores-Macías, 2007). Así, la victimización originada por la criminalidad tiene implicaciones políticas cruciales para comprender los retos que enfrentan los regímenes democráticos del período post transición.

## CULTURA POLÍTICA EN ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

Para comprobar los efectos de la victimización en las orientaciones cognitivas de los individuos, comenzamos por comparar elementos clave de la cultura política liberal de Estados Unidos y América Latina. Nuestro análisis se basa en datos proporcionados por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por su sigla en inglés), dirigido por Mitchell Seligson, un cientista político de la Universidad Vanderbilt. Se utilizarán las encuestas de 13 países, basadas en cerca de 1.200 casos cada una. Los datos del LAPOP destacan por incorporar información de encuestados oriundos de Estados Unidos, por lo que constituyen una herramienta única para determinar en qué medida las conductas y valores clave difieren de un país a otro, así como para poner a prueba la creencia de que los efectos de la victimización debida a la criminalidad varía en función del nivel de consolidación democrática.

Los cuestionarios del LAPOP proporcionan indicadores sobre cuatro conceptos vinculados con las bases conductuales de la gobernanza democrática: confianza en el Poder Judicial, legitimidad del Estado, existencia de un Estado de derecho y libertad de expresión. Las preguntas específicas que sirven para definir cada uno de estos conceptos se describen en el Cuadro 1. Dos de los conceptos en cuestión —confianza en el Poder Judicial y legitimidad del Estado— son tratados como índices compuestos de tres variables cada uno. La confianza en el Poder Judicial se mide en función de la opinión de los encuestados sobre los tribunales, el sistema judicial y la Corte Suprema. La legitimidad del Estado se mide en términos de confianza en el Congreso y en los partidos e instituciones políticas en general. Los valores de estos dos indicadores van de 3 a 21.

## CUADRO 1

## INDICADORES DE ESTADO DE DERECHO, CONFIANZA EN EL PODER JUDICIAL, LEGITIMIDAD DEL ESTADO, LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y VICTIMIZACIÓN DEBIDA A LA CRIMINALIDAD

	Concepto	Pregunta	Rango	Promedio (desviación estándar)
A.	Confianza en el Poder Judicial	1. ¿En qué grado cree que los tribunales garantizan juicios justos?	1-7	
		2. ¿Cuál es su nivel de confianza en el sistema judicial?	1-7	
		3. ¿Cuál es su nivel de confianza en la Corte Suprema?	1-7	
		Índice compuesto: 1 + 2 + 3 (Alfa = .650)	3-21	12,72 (4,40)
B.	Legitimidad del Estado	1. ¿Cuál es su nivel de confianza en el Congreso?	1-7	
		2. ¿Cuál es su nivel de confianza en los partidos políticos?	1-7	
		3. ¿Cuál es su nivel de respeto por las instituciones políticas (de su país)?	1-7	
		Índice compuesto: 1 + 2 + 3 (Alfa = .763)	3 -21	11,68 (4,24)
C.	Estado de derecho	¿Cuál es su nivel de aprobación ante las personas que hacen justicia por sus propios medios cuando el gobierno no castiga a los criminales?	1-7	3,05 (2,78)
D.	Libertad de expresión	¿Cuál sería su nivel de respaldo a una ley que prohíbe las protestas públicas?	1-7	3,37 (2,78)
E.	Victimización debida a la criminalidad	¿Ha sido víctima de algún tipo de crimen en los 12 últimos meses?	1= sí 0= no	.149 (.356)

Fuente: Encuesta LAPOP, 2006.

Los indicadores de “Estado de derecho” y “libertad de expresión” son definidos, respectivamente, por las respuestas a las preguntas “¿cuál es su nivel de aprobación ante las personas que hacen justicia por sus propios medios cuando el gobierno no castiga a los criminales?” y “¿cuál sería su nivel

de respaldo a una ley que prohíbe las protestas públicas?”. Las respuestas a ambas preguntas se traducen en una escala de notas que van del 1 (bajo) al 7 (alto). A diferencia de la medición de la confianza y la legitimidad, en que los mayores valores reflejan un mayor respaldo, en estos dos casos, dada la naturaleza de las preguntas, un fuerte respaldo al Estado de derecho y a la libertad de expresión se ve reflejado en los valores más bajos de la escala.

Estos cuatro indicadores nos permiten poner a prueba la magnitud y la importancia estadística de las diferencias de cultura política entre Estados Unidos y América Latina y, dentro de América Latina, entre los países según la variación con respecto a la infraestructura necesaria para dar sustento a un sistema democrático liberal. Los criterios utilizados para determinar los distintos niveles de consolidación democrática en los países de América Latina se basan en cuatro indicadores: una verdadera separación de los poderes que garantice la independencia del Poder Judicial; la presencia de partidos representativos y regidos por principios democráticos; la aceptación de las reglas de la democracia por parte de la clase política y de los ciudadanos; y el resguardo de las libertades civiles y de un sistema reforzado de rendición de cuentas (Payne, 1998). De acuerdo con estos criterios objetivos (por oposición a los criterios conductuales), Costa Rica es el país más democrático de América Latina, seguido de Uruguay y Chile. Estos países distan de estar totalmente exentos de problemas o de ser inmunes a tendencias antidemocráticas, como quedó de manifiesto con el regreso de regímenes autoritarios en Chile (1973-1989) y Uruguay (1975-1976). Sin embargo, estos tres países destacan en América Latina según los distintos indicadores de consolidación democrática. (O'Donnell, 1996).

El Cuadro 2, presenta los valores promedio de los indicadores de cultura política en Estados Unidos y América Latina. Los puntajes presentados en las columnas 1 y 2 reflejan diferencias sistemáticas entre los dos contextos. En comparación con América Latina, el pueblo estadounidense confía más en el Poder Judicial y es más propenso a legitimar el Estado. Estas diferencias entre Estados Unidos y América Latina reflejan las tendencias esperadas, con excepción de uno de los componentes del índice de legitimidad del Estado, a saber, el respeto que profesan los encuestados por sus “instituciones políticas”.



## CUADRO 2

**VALORES PROMEDIO DE LOS INDICADORES DE CULTURA  
POLÍTICA EN ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA POR NIVEL DE  
CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA**

Indicador		EE.UU. (1)	Total <sup>1</sup> (2)	América Latina	
				Chile, Costa Rica y Uruguay (3)	Otros países de la región <sup>2</sup> (4)
A	Confianza en el Poder Judicial	14,5*	11,4	11,5	11,4
A.1	Tribunales	4,7	3,8	3,8	3,8
A.2	Sistema judicial	4,7	3,7	3,7	3,7
A.3	Corte Suprema	5,0	3,9	4,0	3,9
B	Legitimidad del Estado	12,9*	11,4	12,3	11,3
B.1	Congreso	4,2	3,8	4,1	3,8
B.2	Partidos políticos	3,6	3,1	3,4	3,1
B.3	Instituciones políticas	4,3	4,6	4,8	4,5
C	Estado de derecho: aprobación de actos justicieros personales	2,9*	3,1	3,7	3,1
D	Libertad de expresión: aprobación de una ley que prohíba las protestas públicas	2,7*	3,9	3,8	3,9
E	Victimización por criminalidad (por 100)	10,0*	18,5	21,7	18,3

Fuente: Encuestas LAPOP, 2006.

1. Ponderado según el tamaño de la población.

2. Bolivia, Brasil, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Perú y Venezuela.

\*=p<.05

Los dos últimos indicadores remiten al Estado de derecho y a la libertad de expresión. Los encuestados en Estados Unidos se dicen mucho menos propensos a hacer justicia con sus propias manos y a respaldar una ley que prohíbe las manifestaciones públicas. Los valores consignados en el Cuadro 2 constituyen una prueba empírica de que, comparado con América Latina, el pueblo estadounidense tiene conductas más cercanas a las predisposiciones cognitivas consideradas importantes para el funcionamiento y mantenimiento de un sistema democrático.

Contrariamente a lo que se esperaría, los valores de las columnas 3 y 4 no proporcionan patrones claros de las diferencias existentes entre los países con una democracia consolidada, como Chile, Costa Rica y Uruguay, y los demás países de la región. Por ejemplo, las diferencias observadas en los niveles de confianza en el Poder Judicial (línea A) son mínimas (11,5 y 11,4, respectivamente). Sin embargo, los países cuya democracia está altamente consolidada sí presentan mayores niveles de confianza en el Estado comparados con las democracias menos consolidadas (12,3 y 11,3), aunque los resultados de los dos indicadores son dispares. Sorprendentemente, los encuestados de Costa Rica, Uruguay y Chile son más proclives a aceptar la idea de hacer justicia por sus propios medios. Asimismo, en estos tres países hay pocas diferencias, con respecto al resto de América Latina, en cuanto a su opinión sobre la posibilidad de limitar la libertad de expresión.

Los valores consignados en el Cuadro 2 indican que, en lo que se refiere a los indicadores clave de la cultura política democrática, las diferencias entre Estados Unidos y América Latina son considerables y homogéneas, y corresponden a lo esperado. Sin embargo, cuando se comparan Costa Rica, Uruguay y Chile con otros países de la región, las diferencias son relativamente pequeñas, dispares y, en algunos casos, contrarias a lo que se espera.

### **VICTIMIZACIÓN, DEMOCRACIA Y CULTURA POLÍTICA**

El análisis comparativo de la cultura política de los países de América Latina pone de manifiesto una importante característica de las democracias de la región. Cuando se usan indicadores institucionales para clasificar los países, tales como la existencia de un sistema judicial independiente y de partidos políticos activos, se produce una distinción clara entre, por un lado, Costa Rica, Uruguay y Chile, que gozan de sistemas democráticos considerados como consolidados, y, por el otro, los demás países de la región, donde la democracia está menos consolidada. No obstante, la distinción no es tan clara cuando la cultura política se mide en términos de conductas subjetivas, como puede apreciarse claramente en el Cuadro 2. En concreto, los países clasificados como democráticos en función de criterios objetivos no presentan necesariamente niveles equivalentes de cultura política basados en valores y conductas subjetivos.

El vínculo entre los indicadores objetivos de las instituciones democráticas y las dimensiones subjetivas de la cultura política sugieren una nueva

forma de conceptualizar la noción de consolidación democrática y, sobre la base de esa conceptualización, especificar mejor las posibles consecuencias de la victimización por el crimen. Con una clasificación cruzada de los criterios objetivos y subjetivos se obtiene la tipología consignada en el Cuadro 3. De acuerdo con este modelo, Estados Unidos (celda A) queda clasificado como una “democracia sólida” gracias a sus instituciones democráticas altamente desarrolladas y al elevado nivel de cultura política democrática. Las “democracias débiles”, recogidas en la celda C, corresponden a los países que cuentan con instituciones democráticas relativamente desarrolladas, pero con bajos niveles de cultura política, como es el caso de Costa Rica, Uruguay y Chile. Los países con instituciones democráticas poco desarrolladas y bajos niveles de cultura política se clasifican como “democracias frágiles”. En la última categoría se consignan los demás países abarcados por este estudio: Bolivia, Brasil, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Perú y Venezuela, que presentan una combinación nula, pues ningún país con “elevada” cultura política se caracteriza por un “bajo” desarrollo institucional.

CUADRO 3

## INDICADORES OBJETIVOS DE INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

		Altos	Bajos
<b>Indicadores subjetivos de cultura política</b>	Altos	A. “Democracia sólida” Estados Unidos Ningún efecto de victimización	B. Combinación nula
	Bajos	C. “Democracia débil” Costa Rica, Uruguay, Chile Leve efecto de victimización	D. “Democracia frágil” Otros países de América Latina Importante efecto de victimización

Fuente: Elaboración propia.

Esta tipología, ayuda a conceptualizar la relación entre criminalidad, conductas y gobernanza democrática. En concreto, consideramos que los efectos negativos de la victimización en las conductas que definen la cultura política difieren de acuerdo con el nivel de consolidación de la democracia. En Estados Unidos, donde hay una similitud entre las dimensiones objetiva

y subjetiva de la consolidación democrática —como se demuestra en la celda A—, la victimización causada por la criminalidad no tiene mucha incidencia en los cuatro factores subjetivos de cultura política. Cuando la gente vive la violencia en carne propia, el efecto potencialmente negativo en su confianza en el Poder Judicial y en los demás elementos de la cultura política es compensado por un ambiente socio-político caracterizado por instituciones y prácticas altamente desarrolladas.

En contraste, la victimización tiene efectos negativos en la cultura política de todos los países latinoamericanos, aunque su magnitud varía de un país a otro. Así, prevemos efectos leves, pero estadísticamente significativos de la victimización, en las democracias débiles, y, comparativamente más importantes, en las democracias frágiles. En otras palabras, el nivel de vulnerabilidad de la cultura política a los efectos negativos de la victimización depende de la fortaleza de las instituciones democráticas de los países. Para demostrar esta hipótesis, se mide la victimización por la criminalidad como variable independiente principal en el análisis de los factores que determinan la cultura política.

La victimización es determinada por las respuestas a la pregunta “¿ha sido víctima de algún tipo de crimen en los 12 últimos meses?”, hecha en las encuestas LAPOP. La proporción de respuestas afirmativas en cada país se muestra en el Cuadro 2. Mientras que en Estados Unidos un 10% afirmó haber sido víctima de la criminalidad en los 12 meses anteriores a la encuesta, en América Latina la proporción fue de un 18,5%.

Las ecuaciones de regresión presentadas en el Cuadro 4 reflejan los efectos de la victimización en los cuatro indicadores de cultura política. Cada modelo incluye los factores estadísticos de edad, sexo y nivel de educación. La victimización figura en la ecuación como una variable ficticia, a la que se asigna un “1” a los individuos que afirman haber sido víctimas de la criminalidad y un “0” a los que no. El coeficiente correspondiente a la variable ficticia mide los efectos de la victimización en las respectivas variables subyacentes, incidiendo así en los efectos de las demás variables socio-demográficas de la ecuación.

## CUADRO 4

## INDICADORES DE CULTURA POLÍTICA SEGÚN REGRESIÓN POR EDAD, SEXO, EDUCACIÓN Y VICTIMIZACIÓN POR NIVEL DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Variable subyacente		Consolidación	Cons-tante	Edad	Sexo	Educa-ción	Víctima	R2	
			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
A	1	Confianza en el sistema judicial	Estados Unidos	11,677**	0,015	0,429	0,198**	-0,550	0,016
	2		América Latina	12,057**	0,004	0,093	-0,121**	-1,106**	0,020
	3		Democracias débiles	10,132**	0,025**	0,228	0,076	-0,970**	0,017
	4		Democracias frágiles	12,185**	0,002	0,084	-0,133**	-1,125**	0,021
B	5	Legitimidad del Estado	Estados Unidos	4,154**	-0,005	0,174	0,057	-0,160	0,009
	6		América Latina	3,890**	0,000	0,016	-0,038**	-0,301**	0,010
	7		Democracias débiles	3,749**	0,007**	0,071	-0,003	-0,278**	0,012
	8		Democracias frágiles	3,931**	-0,001	0,017	-0,042**	-0,310**	0,010
C	9	Estado de derecho	Estados Unidos	5,861**	-0,031**	0,367**	-0,160**	0,393	0,051
	10		América Latina	4,063**	-0,021**	0,248**	-0,067**	0,464**	0,018
	11		Democracias débiles	5,700**	-0,032**	-0,257	-0,101**	0,327	0,031
	12		Democracias frágiles	4,015**	-0,022**	0,286**	-0,068**	0,462**	0,019
D	13	Libertad de expresión	Estados Unidos	5,058**	0,009	-0,560**	-0,284**	0,352	0,041
	14		América Latina	4,271**	0,001	-0,189**	-0,064**	-0,290**	0,009
	15		Democracias débiles	4,564**	0,004	-0,550**	-0,118**	-0,077	0,027
	16		Democracias frágiles	4,260**	0,001	-0,165**	-0,061**	-0,305**	0,009

Fuente: Elaboración propia. \*= $p < .05$

Ahora, centramos nuestra atención en la columna 5 que contiene el coeficiente de regresión para la variable ficticia de victimización. De verificarse la hipótesis, no prevemos diferencias estadísticas significativas en el coeficiente de victimización para Estados Unidos. Los coeficientes presentados en la columna 5 para las líneas A.1, B.5, C.9 y D.13 confirman esta previsión. Independientemente del indicador, ninguno de los coeficientes de la variable de victimización es estadísticamente significativo. Concluimos que el hecho de ser víctima de un crimen en Estados Unidos no menoscaba la confianza en el Poder Judicial ni incide en la legitimidad del Estado, el respaldo a los actos justicieros aislados o el apoyo a una ley que restrinja la libertad de expresión. Considerando que los factores conductuales son incólumes al sentimiento individual de victimización, estos hallazgos avalan la conclusión de que los cuatro factores de la cultura política en Estados Unidos son sólidos y no dependen del contacto directo de la gente con el crimen.

A diferencia de Estados Unidos, la hipótesis propuesta prevé que la variable ficticia del estatus de victimización en América Latina tiene una incidencia estadística considerable en los cuatro factores de la cultura política. La tendencia es confirmada por los coeficientes presentados en la columna 5 para las líneas A.2, B.6, C.10 y D.14. Los resultados demuestran que los cuatro coeficientes son estadísticamente significativos y que se producen las relaciones esperadas. En América Latina, la victimización por la criminalidad reduce la confianza en el Poder Judicial, menoscaba la legitimidad del Estado, fomenta la aprobación de los castigos extrajudiciales y favorece el apoyo a las medidas que limitan la libertad de expresión. En comparación con Estados Unidos, estos hallazgos demuestran que la cultura política en América Latina es menos duradera y está más sujeta a las experiencias de la gente.

Asimismo, se pone de manifiesto otro patrón de resultados que confirma las previsiones cuando comparamos los efectos de la victimización en la cultura política en las democracias “débiles” y “frágiles” de América Latina. En Chile, Costa Rica y Uruguay, la victimización tiene un efecto leve, pero estadísticamente significativo, en tres de los cuatro indicadores de la cultura política. En los demás países analizados, clasificados como democracias frágiles, el coeficiente de la variable de victimización muestra que el hecho de ser víctima de la criminalidad tiene consecuencias considerablemente más importantes en los cuatro factores conductuales.

Los hallazgos empíricos permiten sacar tres conclusiones sobre la relación entre la criminalidad, la democracia y la cultura política. En primer lugar, se confirma la suposición muy difundida de que los estadounidenses difieren de los latinoamericanos en cuanto a las conductas y valores que suelen asociarse a la gobernanza democrática liberal. En segundo lugar, estos resultados demuestran que el grado en que los cuatro factores de cultura política son sensibles a las consecuencias negativas de la victimización varía de acuerdo con el nivel de consolidación democrática. Mientras la victimización tiene efectos mínimos en la cultura política en Estados Unidos, en América Latina el hecho de ser víctima de un crimen socava la confianza del pueblo en el sistema judicial, así como su percepción de la legitimidad del Estado, su confianza en los procesos consagrados y su apego a la libertad de expresión. Por último, la victimización incide mucho más en los sistemas políticos “frágiles” de América Latina. En suma, estos hallazgos llevan a la preocupante conclusión de que las consecuencias perjudiciales de la criminalidad para los factores de cultura política considerados cruciales para la gobernanza democrática son particularmente evidentes precisamente en los países donde más urge consolidar la democracia.

#### **REFLEXIONES SOBRE LAS RELACIONES ENTRE LA CRIMINALIDAD, LA CULTURA POLÍTICA Y LA DEMOCRACIA**

El análisis de las relaciones entre la victimización, la cultura política y los niveles de democratización se enmarca en una tradición académica en la que los principales conceptos y relaciones son muy cuestionados. En su revisión de la literatura reciente sobre cultura política, Barry Levitt (2005) subraya que, siempre que se menciona la cultura como un factor que favorece o perjudica la democracia, se trata el objeto de estudio en forma poco concisa, se utiliza una definición poco clara del concepto de cultura y se guarda silencio con respecto a los mecanismos que vinculan los factores culturales con sus presuntas consecuencias en el ámbito político. El historiador Alan Knight (2001:229), manifiesta esa misma impresión en el último capítulo de la obra editada por Camp (2001), *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Knight concluye que la noción de cultura política es, cuando mucho, “una puñada de prácticas, opiniones y afirmaciones que, en el mejor de los casos, necesitan ser desglosadas si se pretende darles un uso explicativo”.

A sabiendas de ello, hemos limitado nuestra definición de cultura política a cuatro indicadores. Los dos primeros —la confianza en el sistema

judicial y la percepción de legitimidad del Estado— constituyen factores subjetivos que inciden en la forma en que la gente conceptualiza y se relaciona con el Estado y sus instituciones. Las otras dos abarcan valores y tendencias similares, pero de otra índole. En efecto, los indicadores de Estado de derecho y libertad de expresión parecen estar menos ligados a concepciones circunstanciales del funcionamiento del aparato estatal y, por ende, más estrechamente vinculados con los factores subyacentes de respeto a los procesos consagrados y tolerancia a las opiniones contrarias. Si bien cabe reconocer que las cuatro definiciones prácticas en las que se basa este análisis difícilmente abarcan todos los aspectos de la vasta noción de cultura política, creemos que sí reflejan las características centrales del concepto. Estos cuatro factores cognitivos, por limitados que pueden parecer los resultados de nuestro análisis, proporcionan pruebas empíricas de que las conductas del pueblo estadounidense son considerablemente distintas de las que se observan en América Latina.

El significado atribuido a estas diferencias cognitivas remite a una conceptualización subyacente de las relaciones causales entre cultura y política, tema que se encuentra en el meollo de un debate de larga data y aún por resolver. El postulado según el cual la cultura puede tratarse como una causa en vez de una consecuencia del desarrollo económico y político se remonta al menos a de Tocqueville, quien identificó las supuestas características definitorias de la cultura norteamericana, tales como idiosincrasia igualitaria, rechazo al gobierno central y falta de desdén por el trabajo manual. En América Latina, los numerosos intentos por distinguir la “esencia” idiosincrásica nacional están plasmados en ensayos famosos de los principales intelectuales de América Latina, tales como Carlos Fuentes, en *El espejo enterrado*, y Octavio Paz, en *El laberinto de la soledad*. La tesis cultural es profundizada por Howard Wiarda (2001), quien sostiene que los obstáculos actuales al desarrollo y la democracia en América Latina tienen sus orígenes en el legado ibérico de colectivismo, militarismo, ortodoxia religiosa y economía mercantilista. Un enfoque menos filosófico y más empírico se encuentra en el análisis del World Values Survey (Sondeo Mundial de Valores) 1990-1991, hecho por Ronald Inglehart (1997), quien concluye que los valores colectivos de confianza, tolerancia y participación inciden en los niveles de democracia, tales como los medidos por la Freedom House en su clasificación de derechos políticos y libertades civiles. Argumentos similares han sido presentados por Alex Inkeles (1997) y Lawrence Harrison (2005).



Entre los escépticos sobre la tesis de la cultura como determinante del destino figuran J. H. Elliott (2006:404), quien considera que las recriminaciones al “legado español” no son “más que la perpetuación en la era postcolonial de la gran narrativa de La Leyenda Negra”, una corriente que destacó durante los primeros años de conquista y colonización en ultramar.

Otros, como Muller y Seligson (1994), postulan que Inglehart invirtió la lógica, pues ha sido la experiencia con la democracia lo que ha permitido el desarrollo de la cultura cívica, y no al revés, como sostiene Inglehart.

Todo intento por zanjar el debate mediante una teoría del vínculo causal entre la cultura y la política no sólo rebasa el objeto del presente estudio, sino que carece de sentido, tan sólo sea porque una teoría transhistórica e universal sería difícil de respaldar con datos empíricos incuestionables. Por consiguiente, en este análisis se desarrolla un argumento menos ambicioso y más delimitado, cuyo objetivo consiste principalmente en determinar hasta qué punto las cuatro dimensiones de la cultura política propuestas se ven afectadas por la experiencia individual de la victimización por el crimen. Los hallazgos avalan ideas que han sido formuladas en numerosas obras contemporáneas de América Latina, pero que rara vez han sido confirmadas por pruebas empíricas, a saber, que la victimización merma la confianza del pueblo en su sistema judicial, socava la legitimidad del Estado y predispone a la gente a buscar reparaciones extrajudiciales y a apoyar medidas que limitan la libertad de expresión. Los resultados obtenidos también demuestran que el efecto de la victimización varía según el nivel de consolidación democrática. Así, el efecto de la victimización es mínimo en Estados Unidos, pero tiene una fuerte influencia negativa en la cultura política de las democracias más frágiles de América Latina. Si bien, hay muchas formas en que el aumento de la criminalidad puede desgastar la gobernanza democrática, los resultados presentados en este estudio proporcionan pruebas empíricas de que una de las amenazas al mantenimiento y consolidación de la democracia deriva de los efectos corrosivos que la victimización causada por la criminalidad tiene en las conductas y valores ligados a la cultura política democrática y liberal.



# 4

## **Análisis policial: de la difusión a la confusión de modelos**

*Lucía Dammert*



# **Análisis policial: de la difusión a la confusión de modelos**

*Lucía Dammert*

La policía es una de las instituciones medulares de las sociedades actuales. El incremento de la criminalidad, del uso de la violencia y de la percepción de inseguridad se ha convertido en una característica central de la vida cotidiana de los habitantes de la mayoría de ciudades del mundo. Es así como la policía se convierte no sólo en la institución que tiene el monopolio del uso de la fuerza sino también en la que evidencia los desafíos y debilidades del Estado para responder a las necesidades de la población. De esta manera, el accionar policial se presenta como un indicador de la calidad del proceso democrático así como del proceso modernizador del Estado.

Los estudios sobre la policía pueden ser de diversa índole debido a la multiplicidad de elementos, estrategias, iniciativas y problemáticas vinculadas con su accionar. En los últimos años, la complejización del fenómeno delictual, vinculado principalmente con una mayor organización en redes criminales y directa internacionalización; han puesto de manifiesto la necesidad de procesos de reforma y modernización. Uno de los vacíos principales en la literatura es el desarrollo de una perspectiva comparada entre los estudios policiales realizados en América Latina y los Estados Unidos. De hecho, la producción es muy especializada y sólo en limitadas ocasiones se encuentran análisis transversales de ambos contextos.

El presente artículo busca iniciar un camino hacia el desarrollo de análisis comparados que permitan identificar las diferencias y similitudes, especialmente alrededor de cuatro temáticas: la división de labores entre militares y policías, el abuso de la fuerza, accountability y transparencia, así como, finalmente, la estrategia de policía comunitaria. En cada uno de los casos se presenta un análisis de los vértices centrales de estudio en cada uno de los contextos estudiados con especial énfasis en la diferenciación subregional y nacional en el caso de América Latina. Es así como la primera parte del documento presenta una breve descripción comparada de las instituciones policiales latinoamericanas así como del sistema policial norteamericano. Las conclusiones tienen por objeto presentar interrogantes aún pendientes,

esbozar algunos resultados del análisis comparado, así como enfatizar en la necesidad de estudios que permitan reconocer las semejanzas y diferencias del estudio policial que reviertan en mayores niveles de eficiencia policial en el marco del Estado de derecho.

### EL “SISTEMA” POLICIAL EN AMÉRICA LATINA

Las instituciones policiales en América Latina son de múltiples tipos y formas de organización. Sin duda, el tipo de gobierno es el elemento central que organiza las formas de desarrollo de las instituciones policiales en la región. Los países de corte federal (Argentina, Brasil, México y Venezuela) cuentan con niveles de gobierno nacional, estadual (provincial) y local que incluyen la presencia de policías destinadas a propósitos específicos (FLACSO, 2007). Así por ejemplo, en México se encuentran más de 1.600 instituciones policiales en los tres niveles de gobierno, con funciones específicas en el nivel nacional (delitos federales), vinculadas con la investigación (Agencia Federal de Investigación) o la prevención (Policía Federal Preventiva). Esta misma estructura se replica a nivel de los Estados con la presencia de total autonomía para la definición de las políticas y estrategias que consideren más pertinentes. Finalmente, a nivel local, las policías se dedican a tareas preventivas más acotadas y la regulación de los problemas de convivencia ciudadana (García Luna, 2006). En los países unitarios, por otro lado, se encuentra un máximo de dos instituciones policiales (una de carácter investigativo y la otra, preventivo) cuyas definiciones de acción se establecen centralmente desde los Ministerios del Interior o Gobierno. En la región, la mayoría de países pertenecen a esta última tradición cuyas repercusiones sobre la forma centralizada como se coordinan y definen las políticas, en general, y las de seguridad pública, en específico, son de relevancia significativa.

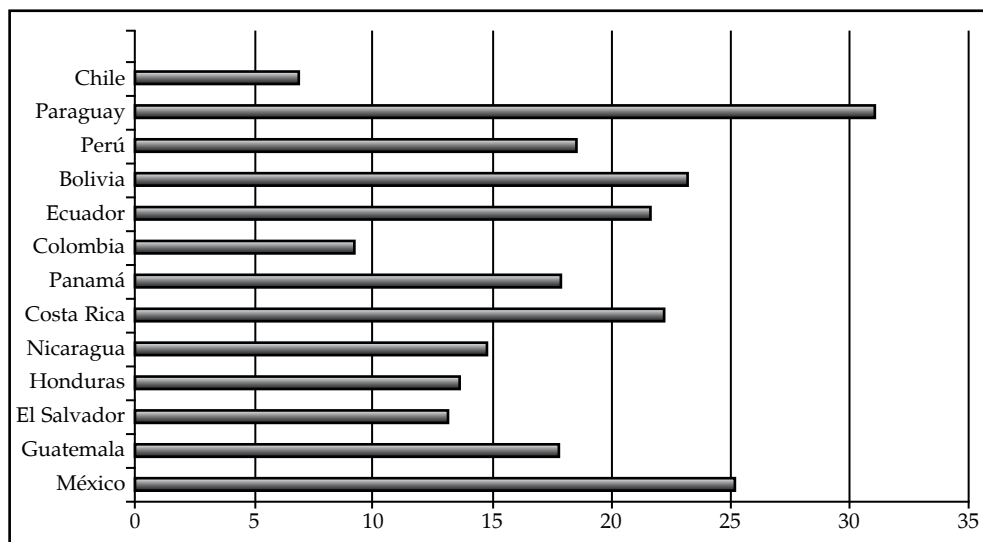
La presencia de instituciones civiles y otras de carácter militar es otra característica de las instituciones policiales en la región. En general, aquellas dedicadas a la investigación tienen tipos de formación, sistemas de organización y códigos de trabajo civiles. Pero no son las únicas, de hecho, múltiples instituciones dedicadas a la prevención comparten esta característica (entre las que se pueden destacar todas las policías nacionales en Centro América). La Policía Nacional de Colombia y Carabineros de Chile son ejemplos de instituciones de estructura militar, con la particularidad de que ambas forman parte de la Defensa Nacional y, por ende, su dependencia política no descansa en temas de seguridad pública sino más bien de

seguridad nacional.<sup>85</sup> En este tipo de instituciones, la estructura de mando, los requisitos de ascensos y retiro, las instancias de control interno y los procesos de definición estratégica son similares a los de las Fuerzas Armadas, especialmente aquellos desarrollados en el Ejército.

Más allá de los múltiples y diversos elementos institucionales que caracterizan cada una de las instituciones policiales, se encuentran algunos elementos comunes: percepción ciudadana de desconfianza, altos niveles de corrupción, uso indiscriminado de la fuerza, bajos niveles de efectividad en el control y prevención de la criminalidad, así como precaria situación de vida e inexistentes sistemas de protección social para los funcionarios policiales. En primer lugar, salvo contadas excepciones, la percepción ciudadana sobre la institución policial está marcada por la desconfianza hacia su accionar. Como se puede observar en el siguiente gráfico, estos niveles de desconfianza son ciertamente preocupantes en la región, pero en algunos países su incidencia es alarmante.

### GRÁFICO 1

#### DESCONFIANZA CIUDADANA EN LA POLICÍA, AMÉRICA LATINA



Fuente: Barómetro de las Américas, 2006.

85 En una reciente reforma constitucional realizada en Chile se definió que la dependencia policial estará en manos del Ministerio encargado de la seguridad pública, situación que conllevó a la propuesta de creación de un nuevo Ministerio encargado exclusivamente de estos temas. Sin embargo, aún a fines de julio de 2007 esta definición no está tomada.

Los motivos que explican esta percepción son disímiles, pero se vinculan con el aumento de la criminalidad que enfrenta la región desde la década de los 80. El incremento y la complejización de la criminalidad en la región es un hecho innegable que se evidencia desde el análisis de los homicidios, que sitúan a la región como la segunda más violenta del mundo (OMS, 2003) y del crimen organizado en México (Bailey y Chabat, 2002), hasta los estudios nacionales comparados sobre los delitos (Dammert y Bailey, 2005; Frühling y Tulchin, 2003). En un contexto marcado por el aumento de cobertura de los medios de comunicación (Cerbino, 2005) así como del temor ciudadano frente al delito (Dammert y Malone, 2006), la policía se convierte (junto con la Justicia) en la institución responsable de enfrentar, controlar y prevenir esta problemática. Por ende, sus tradicionales problemas de organización y estrategia se tornan aún más evidentes (Abregu, 1998; Binder, 2004; Gabaldón y Birkbeck, 2003).

Otro elemento transversal en la región es la presencia de relevantes niveles de corrupción en el accionar policial, que varían desde el cobro de coimas para evitar las multas de tránsito (Hinton, 2006; Huggins, 1998) hasta la presencia organizada de bandas criminales organizadas y administradas por funcionarios policiales (Jardi y Gutiérrez, 1996; Kaminsky, 2005; Klipphan, 2004). La participación de los funcionarios en estos actos aumenta claramente la percepción de inseguridad de la población (Dammert y Malone, 2003), la que se siente desprotegida y asume que los elevados niveles de impunidad son parte de la vida cotidiana. Como se mencionó previamente, no todos los hechos de corrupción se vinculan con redes institucionales que promocionan y avalan dichas actividades, pero los diversos casos nacionales analizados en la región muestran relevantes niveles de resistencia a las iniciativas anticorrupción (FLACSO, 2007).

El uso indiscriminado de la fuerza pública es otro elemento común de las policías en la región. Los abusos por parte de las fuerzas del orden durante los periodos de dictaduras militares en América del Sur y de guerras civiles en Centro América fueron cotidianos. De hecho, las policías participaron activamente en la violación de derechos humanos perpetrada en la mayoría de dichos países (Andersen, 2002). Lamentablemente, con el retorno de la democracia en América Latina, estas prácticas están lejos de ser olvidadas. Por el contrario, diversas fuentes evidencian el sostenido uso indiscriminado de la fuerza con consecuencias fatales en Brasil (Benedito, 2002; Bowman, 2002), Argentina (Brinks, 2007), México (Aragón, 2000). La mayoría de estos abusos son cometidos contra la población juvenil perteneciente a los niveles



socioeconómicos más bajos o las minorías étnicas, lo que a su vez conlleva un serio incremento de la conflictividad social (Call y Neila, 1995; Castillo y Godoy, 2002). En un estudio central de la temática, Birkbeck y Gabaldón, señalan la relevancia de la problemática en la región y la necesidad de una revisión más detallada, rigurosa y, sobre todo, analítica sobre el fenómeno (2002 y 2003). Incluso en Chile, donde la policía cuenta con importantes niveles de aceptación y confianza, se han dado casos de uso de la violencia contra los mapuches, estimados desproporcionados.<sup>86</sup>

La percepción ciudadana de desconfianza se vincula estrechamente con aquella de baja efectividad en la prevención y control del delito. Agüero afirma que “la seguridad de los ciudadanos es una condición indispensable para el ejercicio y goce de los derechos democráticos, pero reconoce que en la región las instituciones encargadas de proveer este bien frecuentemente han probado ser incapaces de prevenir el crimen y en muchos casos han estado involucradas en actos criminales” (2004).

En diversos países, la policía es vista como ineficiente para enfrentar los desafíos de la criminalidad moderna marcada por el uso intensivo de tecnología y complejidad de su estructura organizativa, situación que ha marcado la participación de nuevos actores que desafían el monopolio de la fuerza policial como las empresas de seguridad privada y la misma ciudadanía. Cada una, en esferas diferentes, ha provocado un debilitamiento de la policía entendida como la “encargada” de la problemática de la seguridad. De hecho, la cantidad de guardias de seguridad privada duplica e incluso triplica a la de oficiales públicos en la mayoría de países de la región, cumpliendo tareas de vigilancia y control cada vez mayores (Dammert y Bailey, 2005). Aún más, en países como Argentina y Perú los oficiales de policía portando armas y uniforme público, cumplen labores privadas en sus horas de descanso. Situación que a todas luces torna aún más delgada la línea divisoria entre lo público y lo privado en temas de seguridad (FLACSO-Chile, 2007). Por otro lado, la participación de la comunidad se ha convertido en requisito y elemento de la mayoría de las políticas de seguridad ciudadana (Dammert, 2005). Si bien, en la mayoría de casos, dicha participación es canalizada para acciones preventivas o de presencia disuasiva, el desarrollo cada vez más extendido de mecanismos populares de justicia por mano propia, caracterizados por los linchamientos, es una preocupación regional

---

86 En los reportes de Human Rights Watch de los años 2005 y 2006 la fuerza utilizada en la zona sur del país contra un grupo étnico minoritario ha sido enfatizada por su magnitud.

(Snodgrass, 2006). Potencialmente, las percepciones de impunidad y temor unidas al incremento de la criminalidad pueden aportar a un discurso ciudadano altamente autoritario en que los castigos son impuestos asimismo a los presuntamente culpables.

El último elemento común es la precariedad económica y la carencia de sistemas de protección social que enfrenta la mayoría de los funcionarios policiales en la región. Los estudios sobre esta situación son aún restringidos debido a la limitada capacidad de acceso a la información descriptiva de las instituciones policiales. Una excepción es el estudio de Elena Azaola (2006), sobre la policía de la ciudad de México, en el que se identifican las penurias y precariedades que enfrentan cotidianamente los efectivos policiales en una de las ciudades más pobladas del mundo. Bajos salarios, limitada infraestructura de servicios, mínima cobertura de vivienda, salud, educación y la ausencia de programas de jubilación son sólo algunos de los elementos que se destacan en dicho estudio. La realidad de otras policías no es muy diferente, así lo señalan Costa y Basombrío en su recapitulación del accionar civil en el Ministerio del Interior del Perú (2004), o Harriot en el caso de Jamaica (2000). En este punto, Chile y Colombia son también una excepción que requiere ser puntualizada, ya que es justamente la fortaleza de las "externalidades" del trabajo policial uno de los elementos mencionados en dichos países para explicar los bajos niveles de corrupción y la situación respecto a la ciudadanía (Frühling, 2003 y 2004). Sin duda, no es un hecho trivial reconocer que los policías pertenecen a los mismos grupos sociales, e incluso territoriales, que aquellos a quienes persiguen (Aguilar, 1992; García Luna, 2006; Arévalo, 2004). Paradojalmente, no sólo enfrentan problemas socioeconómicos similares sino que la afiliación institucional de los primeros no genera mayores redes de protección o mejoras que tiendan a generar o aumentar el necesario divorcio entre estos grupos de la población. Esta convivencia, colabora al incremento de la magnitud de los problemas de corrupción e ineficiencia policiales, llegando incluso a la percepción de que el ingreso al trabajo policial es parte de una estrategia para la realización de ciertos delitos (Barrón Cruz, 2005; Burzaco, et al. 2004; Castillo, 1985).

Todo lo anterior evidencia un panorama poco prometedor sobre la institucionalidad policial en la región. Situación que, sin duda, ha jugado un rol clave en la agenda de investigación desarrollada en América Latina en las últimas décadas, no sólo por la centralidad que algunos temas ha tomado, sino también por la ausencia de otros. La policía ha sido un actor político importante en múltiples países de la región, por su participación en los go-

biernos dictatoriales y en la violación de derechos humanos así como por la presencia de reiterados manifiestos corporativos a partir de los 90 que relevan su incidencia política (FLACSO, 2007). De esta manera, los estudios sobre la policía impactan sobre las bases mismas de los procesos de consolidación democrática así como en la calidad de la gobernabilidad de los países de la región. Como denotan diversos especialistas, las democracias latinoamericanas optaron por crear nuevos cuerpos policíacos o reformar los sistemas policiales existentes. Ambos procesos han estado acompañados de una serie de retos complejos entre los que se destaca “el desmantelamiento de las organizaciones antiguas, el reclutamiento de nuevo personal y el desarrollo de nuevas estructuras organizacionales” (Agüero, 2004). De hecho, en muchos países la policía se convirtió en una parte indispensable del esfuerzo integral para desarrollar un “Estado funcional” (Linz y Stepan, 1996).

#### LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POLICÍA NORTEAMERICANA

El sistema policial estadounidense es único en el mundo, tanto por la forma en que está compuesto como por su envergadura, ya que existen alrededor de 20.000 agencias policíacas a nivel estatal y municipal (Maguire, et al. 2003; Reaves y Goldberg, 1999) con aproximadamente 940.275 empleados y un presupuesto conjunto de 51 mil millones de dólares, de los cuales la contribución federal es el 15%.<sup>87</sup> En otras democracias angloparlantes el número de agencias policiales es mucho menor, por ejemplo, Canadá tiene 461; Reino Unido, 42; India, 22 (Dammert y Bailey, 2005). Otra característica que hace único al sistema estadounidense es que la gran mayoría de las agencias policiales está vagamente conectada entre sí. Muchas de estas tienen jurisdicciones en diferentes niveles de gobierno, incluyendo ciudad o pueblo, comuna, condado, Estado y nivel federal.

Una forma de clasificarlas, se vincula con el tipo de funciones que cumple. La mayor parte de estos cuerpos policíacos desempeñan funciones generales que van desde patrullar determinadas áreas y responder llamadas de la ciudadanía hasta la investigación de ciertos delitos. Estas agencias de tareas generales son de nivel local (municipal o pueblo o condado) y de

---

<sup>87</sup> El conteo del número actual de los cuerpos policiales es muy complejo debido a que algunos métodos arrojan cifras mayores. El problema radica en cómo se contabilizan las agencias o policías estatales ya que algunos Estados tiene desplegadas barracas en cada condado, y estas pueden ser consideradas agencias por separado debido a que reportan directamente crímenes al sistema computacional del Buró Federal de Investigaciones como una única agencia con jurisdicción para investigar el delito.

tamaño pequeño, con un 81% (11,015) que emplea a menos de 25 oficiales de tiempo completo, un 4% (5,737) que ocupa a menos de cinco oficiales y un 7.7% (1,022) que confía sus tareas a oficiales de medio tiempo (Reaves y Goldberg, 1999). Otro tipo de agencias son las de funciones o tareas específicas. Estas tienen un cometido especial dentro de un territorio específico (un parque o aeropuerto) o una tarea concreta (regular la ingesta de bebidas alcohólicas o el cuidado de la vida silvestre).

Sin embargo, muchas otras organizaciones policiales no pueden ser circunscritas a las categorías anteriormente descritas. Por ejemplo, las agencias de los alguaciles (*sheriff's agencies*), en algunos Estados, no tienen funciones de patrullaje, pero sí proveen servicios como administración de cárceles, custodia de Cortes, servicio canino, agentes encubiertos y asistencia en casos de investigación llevados a cabo por la policía estatal. Por lo tanto, estas oficinas de alguaciles realizan funciones de agencias especiales y de agencias generales.

Otra forma de clasificación se vincula con la dependencia gubernamental. Así, de las 18.760 agencias policiales existentes, 70 pertenecen al nivel federal, 49 al estatal (las que, a su vez, se dividen en más de 1.700 unidades especiales como policía de escuela o tránsito). Finalmente, a nivel local, se encuentran 3.100 oficinas de alguacil a nivel de condado y 12.502 policías municipales.<sup>88</sup>

A nivel federal, las agencias policiales se vinculan con delitos considerados pertinentes por medio de la utilización de dos tipos de policías. El primero, corresponde a policías uniformados que proveen seguridad a los edificios federales y el segundo, son investigadores criminales, ocasionalmente conocidos como agentes especiales. Las principales agencias pertenecen a los Ministerios de Justicia (DEA, FBI, ATF, USCIS y U.S. Marshalls) y el Tesoro (ATH, Customs, IRS, Secret Service). Las secretarías de Defensa, del Interior, Estado y Agricultura también poseen cuerpos policíacos. Existen 13 agencias de inteligencia que pueden ser consideradas encargadas del cumplimiento de leyes así como la policía militar.

---

<sup>88</sup> La tradición norteamericana ha facilitado la fragmentación de la estructura policial en los niveles más bajos de gobierno. Está fragmentación se refleja en la separación de la policía local en dos niveles: el de la ciudad y el de condado. Los Estados tienen policías de fuerzas especiales separadas de la policía estatal y de la policía de caminos; los condados pueden tener policías ferrocarrileras y tribales mientras que las metrópolis pueden tener policías de puertos, de tránsito, de escuelas, de viviendas y de capitales.

A nivel estatal, se encuentran 26 agencias a las que se les confía el orden público denominadas policías de caminos y 23 cuerpos policíacos estatales. Estas instituciones funcionan como agencias de orden público; patrullan vías rápidas, pero también son una fuerza policial en todo el Estado. La policía estatal es la encargada de responder a accidentes de tráfico y a crímenes de cualquier índole. Es importante mencionar que 35 Estados tienen agencias adicionales con atribuciones de procuración de justicia y con poderes de investigación. Estas son independientes tanto de la policía estatal como de la patrulla de caminos. Algunas de estas agencias son: la Oficina de Control de Bebidas Alcohólicas, el Departamento de Investigación Criminal, el Departamento de Vehículos Motores, la policía de la Capital y la Policía del Medio Ambiente. Finalmente, a nivel local, se encuentran más de 3.100 oficinas de alguaciles encargadas de la procuración de justicia en los condados, la mayoría de los cuales son oficiales electos que ejercen control político, y entre sus funciones se destacan el cumplimiento de la ley, recolección de impuestos, administración de cárceles, administración y custodia en las Cortes. El mayor número de agencias policiales en Estados Unidos está en los departamentos de policía ciudadana o, para algunos autores, municipal (alrededor de 15.000). Los policías de esta categoría están encargados de hacer valer las leyes dentro de los límites de la ciudad.

Posterior a los hechos del 11/09 en Nueva York, se avanzaron medidas para mejorar la coordinación, limitar los niveles de autonomía e involucrar a agencias de seguridad nacional en la definición de las políticas de seguridad interna. La creación del Departamento de Homeland Security evidencia un esfuerzo hacia una mayor coordinación e intercambio de información, especialmente vinculada con posibles actos terroristas en el país. La complejidad del sistema policial norteamericano ha sido un elemento central en el desarrollo de los estudios sobre policías. De esta forma, hay una hiperespecialización de los temas en estudio que varía desde la organización interna y administración de las fuerzas (Chatterton, et al., 1996), impacto de nuevas tecnologías (Marx, 1998), policía comunitaria, uso de la fuerza (Goldsmith, 2000), hasta relación con las minorías étnicas (Norris, et al., 1992), entre otros.

A continuación, se presentan algunos temas comunes a la realidad latinoamericana y norteamericana que permiten identificar espacios comunes así como divergencias en el desarrollo del análisis policial en ambos contextos.

## ¿POLICIALIZACIÓN DE LOS MILITARES?

Una de las premisas centrales del desarrollo de una policía profesional, es la demarcación de espacios de intervención, estrategias y metodologías propias del trabajo policial. La separación de las acciones desarrolladas por las Fuerzas Armadas es, por ende, un elemento importante para consolidar los procesos democráticos, así como para aumentar los niveles de respeto al Estado de derecho. La separación entre las fuerzas del orden interno y aquellas dedicadas a la seguridad nacional es central en la organización del sector seguridad norteamericano. Sin embargo, no es igual la situación en América Latina donde el inicial énfasis colocado en la separación de acciones entre militares y policiales de inicios de los 80, ha disminuido notablemente en los últimos años.

### DE LA SEPARACIÓN A LA UNIFICACIÓN DE TAREAS EN AMÉRICA LATINA

La mayoría de las nuevas democracias heredaron fuerzas policiales militarizadas o que fueron controladas por los militares durante las cruentas dictaduras militares y guerras civiles ocurridas durante los 70 y 80; situación que conllevó a que, una de las principales tareas desde fines de los 80, haya sido “la desmilitarización de la policía así como su subyugación al control civil democrático por parte de oficiales externos a los sectores de Defensa” (Trinadle, 2004). El reconocimiento de la participación policial en hechos sistemáticos de violación de derechos humanos tuvo como primer resultado su separación del ámbito de la Defensa Nacional y, por ende, el desarrollo de una perspectiva más autónoma respecto a sus decisiones y estrategias de acción.

Paralelamente, América Latina enfrenta el sostenido incremento de la violencia y la criminalidad en forma y con expresiones pocas veces vistas en la historia (Dammert y Bailey, 2005); situación que impuso una rápida barrera para el desarrollo de procesos de profunda reforma en las instituciones policiales. Costa y Basombrío, adicionalmente, afirman para el caso peruano que “el eje de todo radica en problemas de liderazgo que inhiben la consecución de políticas consecuentes y resolutas que penalicen cualquier conducta fuera de las normas, que confronten la corrupción y que aseguren un apoyo político, público y comunitario a la reforma policial” (Costa y Basombrío, 2004). De esta forma, se unen dos elementos (incremento del crimen y débil liderazgo civil) para consolidar instituciones policiales caracterizadas por sus importantes niveles de autonomía.

Ahora bien, esta libertad de acción no redundó en efectividad en la disminución del crimen. Por el contrario, la percepción ciudadana generalizada en la región es que los sistemas tradicionales de control del delito son, en el mejor de los casos, insuficientes para enfrentarlo de forma rápida y efectiva. Tampoco se tradujo en profundos cambios institucionales (con excepción de Centro América) donde se presentan los mismos problemas de falta de transparencia y altos grados de autonomía. Un caso de especial interés es Chile, donde, a decir de Hugo Frühling, "las instituciones policiales y sus direcciones de inteligencia exhiben un importante nivel de autonomía operativa con respecto de las autoridades políticas del país. Las facultades en materia de inteligencia se encuentran insuficientemente normadas y los procesos disciplinarios son exclusivamente internos, carecen de transparencia y no están sujetos a supervisión por parte de otras instituciones" (Frühling, 2003). Este caso, reviste especial relevancia debido a la positiva percepción ciudadana sobre el servicio policial así como los bajos niveles de corrupción que presentan sus fuerzas. Es decir, existe un contexto que podría considerarse propicio para el desarrollo de iniciativas de reforma que no son enfrentadas por la fortaleza institucional. En Argentina existen problemas similares, por ejemplo, en las policías provinciales se evidencia la presencia de redes institucionalizadas de ilegalidad que se reproducen en el tiempo, mezclada con conductas violentas. De hecho, diversos autores confirman que "en ningún país de Sudamérica es posible obtener información respecto de quejas presentadas por la ciudadanía y motivadas por mala conducta policial" (Frühling, 1998).

De igual manera, Rico y Chinchilla, establecen que la crisis de los cuerpos policíacos en América Latina ha buscado ser superada a través de tres vicisitudes. Primero, la desmilitarización de los cuerpos encargados del orden público. Segundo, someter a las policías al Estado de derecho. Tercero, despolitizarlas y transformarlas en instituciones al servicio del Estado. Estas tres políticas han sido obstaculizadas porque las policías en la región son "instituciones costosas y sumamente ineficientes, corruptas y con altos índices de violación de derechos humanos" (Rico y Chinchilla, 2006). Ambos autores plantean que la solución de la crisis policíaca debe basarse en "la transformación de una formación netamente teórica y memorística en otra fundada en la práctica y en el estudio, en el análisis de experiencias así como en el combate a la corrupción y a los abusos policiales a través de la superación de las deficiencias de los regímenes disciplinarios vigentes y

fortaleciendo los mecanismos de control y supervisión, tanto internos como externos" (Rico y Chinchilla, 2006).

Enfatizando en el tema, Frühling propone que las policías modernas se caractericen por "el profesionalismo, un espíritu de servicio público y una especialización, es decir, una clara diferenciación de las funciones policiales y militares" (Frühling, 2003). Como lo señalan Rico y Chinchilla, tal vez el principal problema que enfrentan las policías, es la falta de diferenciación de los cuerpos policíacos con el ejército, ya que al no dilucidarse "completamente el tema de la separación de las funciones policiales y militares, siguen existiendo problemas que obstaculizan la adopción de un modelo de policía civilista y respetuosa de los derechos humanos" (2006). Además, la militarización de las funciones policiales se ha traducido en que los mandos de las policías pertenecen, o han pertenecido, a las Fuerzas Armadas. Estos son los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Paraguay, Venezuela y Centroamérica (FLACSO, 2007).

Sin duda, la desmilitarización de las fuerzas policiales puede darse a través de la implementación de nuevas estrategias utilizadas en Europa Occidental y Estados Unidos para reducir el crimen y la violencia. Estas estrategias presentan, entre sus elementos claves, el cambio en la doctrina policíaca mediante la incorporación de valores democráticos en las actividades policiales. Esto se materializa en hacer que la policía se rija por un código de conducta aceptable en términos de derechos humanos, además, del uso de metodologías sofisticadas para evaluar el impacto de las estrategias policíacas para reducir el crimen (poniendo énfasis en el reclutamiento y entrenamiento del personal). Finalmente, un esfuerzo por planear un esquema de investigación y respuesta a las demandas de la ciudadanía (Frühling, 2004).

Lamentablemente, en la actualidad, se experimenta una situación especial respecto de la participación militar en funciones policiales que tiende a considerarse inevitable (Dammert y Bailey, 2005). Por un lado, se evidencia una tensión política estructural ya que los gobiernos democráticos sienten la necesidad político-electoral de crear la impresión de eficacia frente a la criminalidad, pero sus cuerpos policiales son, en el mejor de los casos, ineficientes cuando no corruptos. Los políticos se dan cuenta de que la solución a la inseguridad es de muy largo plazo, mientras que los ciclos electorales son de seis años o menos. Por ende, aparece como poco "racional" asumir los costos de corto plazo para reformas que podrían dar fruto en un futuro lejano. Por el contrario, se tiende a avanzar con medidas simbólicas, como el



endurecimiento de las sentencias, la disminución de la edad de imputabilidad penal, el aumento de la capacidad carcelaria, entre otras iniciativas. Así, la politización del problema de la seguridad impacta negativamente sobre la calidad de las iniciativas de reforma necesarias para enfrentar la criminalidad y se instala una lógica perversa, en que las políticas son vistas como una forma de respuesta frente a la ansiedad pública, en el menor tiempo posible.

El llamado a los militares es otro de estos impulsos de corto plazo que descansa en tres procesos fundamentales. En primer lugar, con el término de la Guerra Fría y la disminución de las hipótesis de conflicto entre países latinoamericanos, las funciones históricas de las fuerzas armadas han cambiado. Situación que ha cristalizado en la participación de Chile y Brasil en Haití o en la importante disminución presupuestaria de las Fuerzas Armadas argentinas. Adicionalmente, en muchos países de la región, los militares han mantenido su rol de presencia de Estado en todo el territorio, colaborando con el mantenimiento de carreteras, escuelas y postas de salud. Todo lo anterior, ha tenido un impacto positivo en la percepción ciudadana que valora su profesionalismo, su mayor presencia disuasoria y un mejor entrenamiento y disciplina. En segundo lugar, luego de los atentados del 11/09, aparece una nueva "amenaza" a la seguridad regional y nacional definida por un modelo antiterrorista estadounidense, en el cual los militares se están acercando a los cuerpos de inteligencia y a las agencias policiales. Situación que tiene implicancias en algunos países donde el crimen organizado es designado oficialmente como amenaza a la seguridad nacional. Esta situación se evidencia principalmente en México y Centro América, en esta última región las maras<sup>89</sup> son consideradas una amenaza nacional, por lo que en muchos casos se ha involucrado a los militares en su detención (Casa Alianza, 1997; Byrne, 2000; Pereira y Davis, 2000).

Todo lo anterior, revierte en una incremental y sostenida participación de las Fuerzas Armadas en temas vinculados con la seguridad pública en países tan diversos como Brasil, Perú, El Salvador, Argentina y México. Quedan aún muchas interrogantes abiertas sobre las consecuencias y el impacto de dicha intervención no sólo sobre el crimen organizado sino también sobre las instituciones policiales que, en muchos casos, se instalan nuevamente en roles subordinados frente al accionar militar. Adicionalmente, se abre el

---

89 Las pandillas principalmente juveniles vinculadas con la violencia y la criminalidad son llamadas maras. Existen diversos grupos entre los que se destacan la Salvatrucha y la M18.

espacio para posibles actos de uso de la fuerza innecesarios por parte de los miembros de las fuerzas armadas que carecen de las herramientas necesarias para enfrentar el trabajo cotidiano con la ciudadanía.

### **EL TERRORISMO COMO ENEMIGO INTERNO: HOMELAND SECURITY**

La división entre las acciones desarrolladas por las Fuerzas Armadas y las policías ha sido una característica central del sector seguridad norteamericano (Steward, 1941). Por décadas la multiplicidad de niveles descritos previamente en el ámbito de la seguridad pública no fue un problema para el abordaje de las diversas problemáticas vinculadas con la criminalidad. De hecho, la literatura evidencia una importante concentración de análisis en torno a los desafíos internos de cada uno de los niveles de acción, así como a los problemas de corrupción, transparencia o abuso del uso de la fuerza por parte de los miembros de una determinada institución (Walter, 2007; Weisburd, 2000; Wickman-Crowley, 2003).

Con los hechos del 11/09, se plantea una reconsideración de la estructura del sector seguridad en su totalidad con la creación de Homeland Security que intenta coordinar y reafirmar los diversos roles en la estrategia de prevención y control del terrorismo. Ahora bien, este profundo cambio no ha impactado sobre la férrea división de tareas entre militares y policías. Por el contrario, la percepción institucional de ambos lados sobre sus niveles de profesionalización sigue siendo central para el desarrollo institucional y sectorial (Huntington, 1956). Diversas son las interpretaciones sobre las actividades internas que realizan instituciones vinculadas con la inteligencia como la CIA, de hecho, parte de la "guerra contra el terrorismo" declarada por el presidente Bush incluye una perspectiva de política interna basada en la seguridad, en la que ciertas libertades son aminoradas con el objetivo de tratar de minimizar el riesgo. Pero los análisis concuerdan que los niveles de desarrollo de la inteligencia interna son cada vez más avanzados y centrados en el propio territorio nacional (Lyon, 2003).

Por ende, la línea divisoria entre la seguridad interna y la nacional se torna menos clara cuando por ejemplo el Total Information Awareness Office -que depende del Departamento de Homeland Security- incluye en sus sistemas de "detección de terroristas" información de los ciudadanos americanos sobre datos bancarios, médicos, de líneas aéreas, suscripción de periódicos, entre otros (Lyon, 2003:91). Aún más preocupante, es el aumento de la ca-

pacidad de vigilancia por parte de las agencias federales borrando la línea entre investigación criminal y de inteligencia subyacente al nuevo concepto de “terrorismo doméstico” (Natsu, 2002:1059). No obstante lo anterior, es evidente que las acciones desarrolladas por parte de las Fuerzas Armadas y las policías en el territorio norteamericano no son conjuntas ni sobrepuestas. De hecho, se mantiene una clara diferencia entre las misiones, funciones y objetivos de cada una de las instituciones. Llama la atención que esta decidida diferenciación, mantenida y defendida en Norteamérica en su política interna, no sea apoyada por su política exterior hacia América Latina. De hecho, la “guerra contra el terrorismo” va acompañada de la “guerra contra las drogas” cuya inversión en América Latina es relevante en términos de cooperación internacional. Ahora bien, los esfuerzos de erradicación de cultivos de drogas se ven alentados por declaraciones de funcionarios del gobierno norteamericano que ponen énfasis en la participación militar en temas de seguridad pública. Por ejemplo, en marzo de 2003, el comandante general de Southcom, James Hill, explicitó que “la amenaza para los países de la región no es la fuerza militar de un país vecino. La amenaza es el terrorista, el narcotraficante, el traficante de armas, el falsificador de documentos, el jefe del crimen organizado y aquel que lava dinero” (WOLA, 2004). Situación que se combina con el aumento de la asistencia norteamericana para la formación policial y militar en tácticas comunes.

### **ABUSO DE LA FUERZA: DE BUENOS AIRES A LOS ÁNGELES**

El monopolio del uso de la fuerza recae en las instituciones policiales que deben velar por el cumplimiento de las leyes así como el mantenimiento del orden interno. Esta única capacidad policial, pone énfasis en la necesidad de instituciones profesionales alejadas de la preocupación política contingente. Lamentablemente, la realidad tanto en América Latina como en los Estados Unidos muestra evidencias de usos desmedidos de la fuerza (CELS, 2002; Saín 2004; Tucker, 1997), focalización de acciones contra minorías raciales (Weitzer y Tuch, 2004) e incluso participación en hechos organizados de violación de derechos humanos (Basombrío, 2003; Chevigny, 1991; Fuentes, 2005).

De esta forma, el uso indebido de la fuerza se convierte en un tema central a ser enfrentado por las instituciones policiales (en el caso norteamericano) y los gobiernos (en América Latina); situación que, sin duda, implica serias problemáticas para romper con lógicas y culturas institucio-

nales instaladas y desarrolladas con impunidad por muchas décadas. Si bien la problemática está presente en ambos contextos, las respuestas han sido variadas y los resultados, por ende, muy diversos.

### **EL LATENTE PROBLEMA DEL ABUSO POLICIAL**

Uno de los principales desafíos que enfrentan los órganos de seguridad pública en América Latina, radica en la forma de establecer mecanismos efectivos de seguridad pública que, paralelamente, garanticen el respeto de los derechos humanos (Birbeck y Gabaldón, 2002). Es decir, mantener una ecuación clara en la que las libertades y garantías no se convierten en bienes transables por supuestos mayores niveles de seguridad. En muchos países, la promesa de que la democracia traería menores niveles del uso de la fuerza por parte de la policía no se ha cumplido (Pereira y Davis, 2000); por el contrario, la percepción de que los abusos eran inherentes al pasado autoritario y que, por ende, deberían desaparecer en regímenes democráticos (Fuentes, en prensa), mantuvo a las instituciones policiales fuera de los procesos de reforma que vivieron las instituciones militares (en muchos países las cosas han cambiado sólo mínimamente). De hecho, como propone Fuentes (2005), la mayor parte de los países en América Latina no poseían un marco legal básico en el que se protegieran los derechos de los ciudadanos de abusos policiales. No es menor el hecho de que entrada la década de los 90, en muchos países de la región, las policías no estaban obligadas a la lectura de los derechos a los detenidos. Más aún, los detenidos carecían del derecho básico de comunicarse con un familiar o abogado en el momento de su arresto. Recién, a mediados de década, los ciudadanos obtuvieron derechos básicos tales como “permanecer callados en el momento de su arresto así como el derecho de contactar a un abogado” (Fuentes, 2005).

Los motivos del abuso policial en América Latina son múltiples y se vinculan con raíces históricas, culturales e institucionales. Como lo señala Pereira y Davis (2000), el uso de la violencia y la participación en las acciones de contingencia política, en la mayoría de países data, desde inicios de la formación de la institución policial. Es decir, en muchos casos, las policías fueron creadas con el rol clave del sostenimiento político así como aparato de coerción; situación que se evidenció durante las dictaduras militares desarrolladas en el cono sur, así como en las guerras civiles centroamericanas. Aún más, en un estudio realizado en diversos países de la región, Birkbeck y Gabaldón, concluyen que “la disposición a actuar por parte de la policía, es

influida por el comportamiento que manifiesta el ciudadano en el encuentro con la policía" (2002:239); situación que podría empeorar cuando el contacto es con miembros de la sociedad reconocidos por su limitada capacidad de reconocimiento social (jóvenes de estratos sociales bajos).

Por otro lado, López Portillo cree que el "análisis del potencial de abuso policial se inicia con la amplia discrecionalidad de la cual disponen los agentes de modo continuo, así como con la poca visibilidad en torno a sus decisiones cotidianas" (2005). De hecho, en la mayoría de casos, los policías pasan gran parte de sus vidas profesionales actuando con poca visibilidad o escrutinio externo, lo que aumenta la percepción de autonomía y el desarrollo de iniciativas ilegales. Diversos autores como Dammert y Bailey (2005), López Portillo (2005), Rico y Chinchilla (2006), consideran, en cada caso nacional analizado, que la evaluación interna y la reforma de valores, sistemas, táctica y modos de proceder deben ser un complemento de los mecanismos de vigilancia externa.

Adicionalmente, algunas instituciones policiales están marcadas por la corrupción e incluso por la participación activa en mafias vinculadas al crimen organizado;<sup>90</sup> situación que revierte en el uso de la fuerza con propósitos delictuales, convirtiéndose los mismos en una amenaza a la seguridad ciudadana. Como explica Chevigny, la relación entre policía y delito es compleja, por una parte "mantiene a criminales predatorios en los negocios ilícitos, a la vez que facilita la participación policíaca en crímenes serios como el secuestro. Dicha participación, crea un círculo vicioso de una cada vez más creciente necesidad de protección policíaca" (2003).

Las noticias de civiles muertos en enfrentamientos con las policías son cada vez más cotidianas. En Argentina, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), sistematizó la información de civiles muertos en enfrentamientos con la policía de 1996 a 2001, situación que mostró una tendencia creciente pasando de 66 a 125, respectivamente (CELS, 2002). De igual manera, en Brasil, un estudio reciente muestra que hay más de 7.800 casos de homicidios cometidos por policías en sólo 19 Estados del país en el periodo 1994-2001 (Ahnen, 2007). Finalmente, Human Right Watch, ha denunciado en el último año uso excesivo de la fuerza policial en diversos países de la región como Chile, México y República Dominicana. En cada uno de estos

---

<sup>90</sup> Los casos encontrados en policías estatales en México así como en el Gran Buenos Aires, en Argentina, son sólo ejemplos.

casos los hechos son diversos y, por ende, hablar de una sistemática violación de derechos humanos en América Latina dista de ser una afirmación correcta. No obstante, es posible afirmar que, en prácticamente toda la región, se registran aún hechos de uso indiscriminado de la fuerza policial que no son enfrentados adecuadamente.

Sin duda, el incremento del crimen y la inseguridad han traído de la mano un reclamo ciudadano por más efectividad y mano dura. Esta situación ha llegado a extremos como en Buenos Aires donde se eligieron candidatos a alcaldes a personas con claras vinculaciones con violaciones de derechos humanos y uso indiscriminado de la fuerza (González, 2006). Este discurso punitivo, masificado en la región, tiene el potencial de “entender” los supuestos abusos policiales bajo la consideración de la complejidad del crimen. Un ejemplo de interés ocurrió en Chile con la suspensión de la “detención por sospecha”, facultad usada por las policías para detener especialmente a jóvenes de sectores populares para su identificación y averiguación de antecedentes, ciertamente una estrategia utilizada para el control social de ciertos sectores estigmatizados como violentos o criminales. La ciudadanía reaccionó con indignación por la “mano blanda” y la “limitación del accionar policial” que significaba este cambio; situación que conllevó a respuestas punitivas y legales por parte del gobierno. Fuentes y Chevigny, plantean que las violaciones a los derechos humanos por parte de las policías pueden ser controladas y contrarrestadas a través de diversas instituciones y mecanismos, lo que se ha evidenciado en algunas experiencias desarrolladas en la región (Fuentes, 2005; Chevigny, 1991). Sin duda, los gobiernos pueden establecer elementos jurídicos que limiten este accionar con castigos ejemplares no sólo al interior de la institución sino también en el fuero civil y penal. Adicionalmente, el necesario control administrativo debe ser una doble tarea tanto del área de asuntos internos con cierta independencia de los mandos institucionales, como por instituciones externas tipo ombudsman o auditorías. De esta forma, iniciativas que, en ningún caso constituyen reformas profundas al interior de las instituciones policiales, podrían traer importantes resultados vinculados a la disminución del uso ilegítimo de la fuerza. Paradojalmente, son aún pocos los casos en los que se haya dado prioridad a este tipo de procesos centrados en la calidad de atención al ciudadano, el respeto a los derechos humanos y la transparencia. Situación vinculada a la ausencia en las instituciones policiales de las reformas ocurridas en los procesos democratizadores (López Portillo, 2005).

## **NUEVA YORK Y LOS ÁNGELES: ¿CASOS AISLADOS?**

El video de los abusos cometidos contra Rodney King en Los Ángeles, hasta los reportes de tortura en una comisaría de Nueva York, son imágenes que muestran el lado oscuro del accionar policial norteamericano. Más allá de ser casos aislados, las instituciones policiales norteamericanas enfrentan el serio problema de uso innecesario de la fuerza cuya variable central es la diferencia racial. De hecho, Human Right Watch publicó un reciente informe donde establece que “el abuso policial es uno de los más serios y diversas violaciones de derechos humanos en los Estados Unidos” (1998). En este sentido, múltiples son los estudios que evidencian una presencia mayor de hechos de brutalidad policial contra las minorías étnicas, especialmente contra los negros (Weitzer, 2004). Incluso, cuando se analiza la situación de otras minorías, la sobre representación de los negros entre las víctimas del abuso policial es evidente. Así, por ejemplo, un reciente estudio realizado por Amnistía Internacional, mostró que los incidentes de abuso policial se vinculan con un perfil de la víctima en el que es el color de la piel lo que aumenta las posibilidades de que sean identificados como lesbianas, gays o transgénero (LGBT, por sus siglas en inglés), y sean severamente maltratados por la policía.

Adicionalmente, es la población de color la que se siente más preocupada por los problemas de abuso por parte de la policía. Así, el origen étnico se convierte en el principal elemento para predecir una mala percepción del accionar policial debido a que, por un lado, son justamente los negros y latinos quienes, con mayor frecuencia, reportan incidentes con la policía y, por otro, generalmente, viven en barrios de alta concentración delictual donde las intervenciones policiales son más frecuentes y ofensivas (Weitzer y Tuch, 2004). Esta profunda división de la sociedad norteamericana, se vislumbra, incluso, entre los policías que perciben niveles de violencia hacia las minorías de forma divergente, dependiendo de su origen racial. Así, por ejemplo, un estudio mostró que la percepción de los policías de color sobre las acciones policiales es radicalmente distinta de la de sus colegas blancos e incluso de aquellos pertenecientes a otras minorías (especialmente latinos). De hecho, enfrentados a la pregunta sobre la probabilidad de que las policías usen la fuerza en mayor grado contra los negros u otras minorías, los entrevistados que estuvieron de acuerdo, muestran una divergencia completa según su propio origen (47% de los policías de color y 4,5% de los blancos) (Weisburd, et al, 2000).

La percepción generalizada de la población de color es que el servicio policial presenta claros prejuicios y utiliza la fuerza de forma indiscriminada. Cabe destacar, que esta percepción no establece mayores diferencias entre los diversos niveles de organización policial, encontrando este tipo de situaciones tanto a nivel nacional, estatal como local. Ahora bien, la percepción por parte de los oficiales es diferente, pero con matices preocupantes. Así, por ejemplo, en un estudio realizado por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, en el que se entrevistaron a oficiales, se encontró que la mayoría de estos desaprueba el uso excesivo de la fuerza, pero un 25% afirmó que para controlar a una persona que está asaltando a un oficial es aceptable el uso de más fuerza de la permitida por la ley. Aún más, el 40% estuvo de acuerdo con el hecho de que el apego a las reglas es incompatible con la realización de su trabajo. La presencia de una cultura del silencio quedó confirmada cuando el 22% aseveró que, en sus departamentos, a veces (o siempre) se usa más fuerza de la necesaria pero, en general, estos hechos no son reportados (52%) (Weisburd et al., 2000).

Todo lo anterior, muestra un panorama aún gris respecto a la disminución de la brutalidad policial en el país. Situación que no esconde los importantes avances realizados en los últimos años vinculados, especialmente, a iniciativas ciudadanas desarrolladas para enfrentar este problema.<sup>91</sup> De igual forma, las diversas instituciones policiales han generado programas e iniciativas tendientes a disminuir el uso de la fuerza entre sus miembros; muchas de las que chocan con un problema mucho más profundo que fractura la sociedad norteamericana: el racismo.

## **ACCOUNTABILITY Y TRANSPARENCIA**

El desarrollo de los estudios policiales en Norteamérica desde la década de los 70 y recientemente en América Latina, pone énfasis en la definición de mecanismos y sistemas que brinden mayores niveles de accountability (rendición de cuentas) a todo nivel del accionar policial (Varenik, 2006), así como la necesidad de aumentar los niveles de transparencia respecto a las labores e información policiales. Los sistemas de rendición de cuentas pueden ser individuales (el trabajo concreto del oficial de policía) e institucionales. Ambos deben avanzar de forma paralela para lograr las sinergias

---

91 Ejemplos de estas iniciativas se presentan en *Fighting Police Abuse, a community action manual*, elaborado por el American Civil Liberties Union y disponible en [www.aclu.org/police/gen/14614pub19971201.html](http://www.aclu.org/police/gen/14614pub19971201.html)



necesarias, así como los apoyos cruzados requeridos para consolidar este tipo de iniciativa.

En esta lógica, por *accountability* se asume el principio operativo detrás de una serie de mecanismos para la regularización del ejercicio de la discrecionalidad y para limitar el mal desempeño, el abuso de la fuerza, la corrupción y la ineficacia. Los tradicionales y consolidados niveles de autonomía por parte de las instituciones policiales son las barreras naturales para el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas en temas tan variados como la administración de los recursos o la calidad de la información delictual (FLACSO-Chile, 2007); situación que requiere, en el caso latinoamericano, de procesos de reforma profundos, que incrementen los controles institucionales y sociales en las instituciones policiales. La diversas experiencias desarrolladas con este objetivo tienen resultados mixtos cuando no negativos (Varenik, 2006; Costa y Basombrío, 2004). En general, las instituciones latinoamericanas, han demostrado una limitada permeabilidad al cambio y una clara oposición corporativa a procesos de cambio que incluyan mecanismos de rendición de cuentas (Dammert y Bailey, 2005; Rico y Chinchilla, 2006; Tulchin y Frühling, 2003).

En las policías norteamericanas, por otro lado, los avances para lograr mayores niveles de *accountability* son relevantes en tres ámbitos (Walker, 2007): en primer lugar, el Violent Control Act (1994) autoriza al Departamento de Justicia a enjuiciar a aquellos departamentos de policía que presenten “patrones de prácticas abusivas”, así como pedir cambios institucionales para enfrentar esta situación. En segundo término, la creación del Sistema de intervención temprana (EIS, siglas en inglés), permite establecer un sistema de administración y gerencia de las acciones cotidianas de los oficiales de policía lo que, a su vez, genera alternativas de intervención por parte de los mandos superiores. Finalmente, en las últimas décadas, se evidencia un importante crecimiento de las organizaciones civiles que establecen procedimientos autónomos para revisar los casos de denuncia contra el accionar policial.

Una situación parecida se encuentra en relación a la transparencia de la información policial. En América Latina, las instituciones policiales cuentan con páginas webs que informan muy superficialmente sobre los mecanismos de ingreso, los sistemas curriculares, derechos y deberes policiales y la forma de ascenso (FLACSO, 2007). De hecho, la información disponible para el público interesado en presentarse a la carrera policial es sólo parcial.

Adicionalmente, el reconocimiento generalizado sobre las deficiencias que presenta el sistema de información delictual en la región ha impulsado mecanismos de mayor control gubernamental sobre los procesos y mecanismos de gestión de la información criminal, pero aún son deficitarios (Dammert y Arias, 2007). Por su parte, las instituciones policiales norteamericanas cuentan con la obligación de hacer pública las currículas, reglamentos de accionar, formatos de capacitación y política de ascensos. La información no sólo se encuentra en línea en las respectivas páginas webs sino, adicionalmente, centralizadas en sus instituciones de dependencia directa. Evidentemente, quedan aún espacios por avanzar en términos de la información disponible; pero es innegable una política de apertura respecto a la gestión de la institución policial. Respecto a la información delictual en los Estados Unidos, las bases de información son publicadas (en algunos casos, diariamente) por parte de los departamentos de policía y, además, sistematizadas por el Departamento de Justicia. La consolidación de un importante número de estudiosos de estas temáticas ha sido posible por la disponibilidad de variadas fuentes de información en instituciones académicas como el National Consortium on Violence Research.<sup>92</sup>

### **DE COMMUNITY POLICING A POLICÍA COMUNITARIA: LA MIGRACIÓN DE CONCEPTOS Y POLÍTICAS**

La migración de ideas, estrategias, políticas y programas de seguridad pública de los Estados Unidos hacia América Latina, es una constante indiscutible. Es así como, por ejemplo, la experiencia de la ciudad de Nueva York no sólo es conocida sino que, además, ha tratado de ser reproducida mediante la contratación del ex mayor, Rudolf Giuliani (México, DF) y el excomisionado de policía, William Bratton (Guayaquil, Lima, Buenos Aires) como principales asesores de seguridad. Adicionalmente, diversos organismos que varían desde instituciones privadas (como el Manhattan Institute) hasta organismos multilaterales de crédito (especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo) desarrollaron diversas iniciativas para difundir los beneficios de iniciativas desarrolladas en Norteamérica. Términos como Compstat, policía comunitaria, tolerancia cero, ventanas rotas, vigilancia barrial, crime control tv, cortes de droga, probation, entre otros, son terminologías comunes en América Latina. Ahora bien, la copia o adopción de esos modelos implica cambios y reacomodos muchas veces necesarios para

---

92 [www.ncovr.heinz.cmu.edu/](http://www.ncovr.heinz.cmu.edu/)

ajustarse a la nueva realidad pero, en algunos casos, “cosifica” los conceptos tornándolos en palabras de moda, pero sin mayor contenido.

En este marco, una de las estrategias policiales más reconocida en América Latina, es la policía comunitaria. Implementada con la premisa de su éxito en los Estados Unidos, sirve como una forma de limitar los niveles de desconfianza ciudadana hacia las policías, generar sistemas de vigilancia más cercanos a la población, disminuir los niveles de abuso y corrupción, entre otros objetivos. Ahora bien, como se verá a continuación, los modelos desarrollados en América Latina distan significativamente de los planteamientos originales desarrollados tanto en Norteamérica (community policing) como en Europa (policía de proximidad).

### **LOS ORÍGENES DEL COMMUNITY POLICING**

La policía norteamericana ha pasado por un importante cambio desde que, a fines de los 70, se instaló el concepto de policía comunitaria. Desde inicios de 1900, la percepción de que la policía debía profesionalizarse generó un proceso de distanciamiento y diferenciación de la comunidad por parte de las instituciones policiales. Así, se consideraba positivo que la comunidad tuviera pocos encuentros con la policía y, de hecho, se establecía una distancia que instalaba el monopolio no sólo de la fuerza, sino también de todas las capacidades de prevención y control del delito en la policía.

Esta estrategia de desarrollo y acción policiales llegó a su límite en la década de los 60 y 70, cuando se evidenció que la sociedad norteamericana había cambiado y las protestas ciudadanas hicieron sentir la distancia que se había establecido con la policía. Los diversos movimientos sociales tuvieron serios enfrentamientos con una policía que se veía impotente e inefectiva frente a los reclamos ciudadanos. En este marco, se generó un programa de financiamiento para el desarrollo de estudios al interior de diversos departamentos de policía sobre las prácticas policiales, mecanismos de gestión, elementos positivos y negativos de la estructura institucional, entre otros temas. Los resultados fueron interesantes, ya que, vinieron a romper con algunos mitos sobre el accionar policial. Por ejemplo, se encontró que un porcentaje importante de los delitos serios no se disuaden por una rápida respuesta policial (Kansas City Police Department, 1980). Además, se comprobó que es mejor responder directamente a reportes de delitos que realizar patrullaje aleatorio (Farmer, 1981). También, se reconoció que conocer a

los miembros de la comunidad es valioso porque se advierten los patrones delictuales pero, además, se genera una mejor actitud por parte de las policías hacia su trabajo en terreno. Finalmente, se constató que los comisarios (shift lieutenants and sergeants) juegan un rol central en la planificación e implementación de las medidas a nivel local (Boydston y Sherry, 1975).

A partir de estos hallazgos, se ha generado una prominente lista de estudios conceptuales y empíricos sobre la policía comunitaria, sus roles y consecuencias. Por ende, se ha tornado un concepto en continuo proceso de evolución y redefinición. Es por eso importante recalcar que el desarrollo de la policía comunitaria en Norteamérica va de la mano de un proceso de análisis y estudios que permiten mejorar la estrategia así como identificar aquellas áreas que requieren ser adecuadas a los diversos contextos en los que se implementa.

No obstante, los cambios y redefiniciones locales que tiene esta estrategia de acción policial, existen dos elementos claves para identificarla: la asociación con la comunidad y la estrategia de resolución de problemas. En primer lugar, la identificación de la comunidad como un actor relevante, con capacidad de acción, definición y ejecución de iniciativas independientes o en asociación con la policía, es vital para el desarrollo de esta estrategia de trabajo. Por ende, la ciudadanía es vista como un socio estratégico que ayuda a la concreción de las tareas preventivas que realiza en conjunto con la policía. Esta asociación, puede incluir temáticas de preocupación ciudadana (ruidos molestos, suciedad) que no son estrictamente delictuales, por lo cual, el entrenamiento policial debe transformarse para generar oficiales preparados para enfrentar estas situaciones. En segundo lugar, la resolución de problemas es un elemento central ya que se crean las policías comunitarias con la perspectiva de disminuir el accionar reactivo, tradicionalmente utilizado por la policía, estableciendo metodologías y estrategias específicas para identificar posibles problemas que atraviesan una comunidad y anticipar respuestas.

Evidentemente, la implementación de esta metodología implica profundos cambios en la estructura y administración de la organización policial. Por un lado, se requiere de espacios de toma de decisiones más descentralizados que permitan que los comisarios puedan reconocer los cambios delictuales semanales para redefinir sus estrategias de patrullaje. Incluso, en términos de la rotación del personal, la policía comunitaria pone en duda la

efectividad del cambio permanente del destino del personal, ya que la creación de confianzas no es una tarea de corto plazo. Por otro lado, el patrullaje a pie es una herramienta clave para establecer un directo y verdadero contacto con la población, pero entra en conflicto con el uso del vehículo como herramienta principal del trabajo policial. Finalmente, las instituciones policiales deben establecer sistemas de seguimiento y evaluación de la implementación de los programas para, de esta forma, lograr resultados positivos. Múltiples son los estudios hechos desde esta perspectiva y, sin duda, han sido material indispensable para el posicionamiento de la policía comunitaria como una estrategia efectiva de prevención y control del delito.

### **POLICÍAS COMUNITARIAS EN AMÉRICA LATINA**

El aumento del delito y los problemas de desconfianza ciudadana hacia las policías demostraron las limitaciones de la estrategia policial utilizada hasta inicios de los 90. De hecho, la constitución de corporaciones vistas como alejadas e incluso contrarias a la población se convirtió en una de las principales barreras para avanzar en estrategias de prevención y control del delito en prácticamente todos los países de la región. En este marco, y fuertemente influenciado por la experiencia norteamericana reconocida como exitosa, se desarrollaron diversas iniciativas llamadas "policía comunitaria". Cabe destacar que cada experiencia es diferente y presenta rasgos únicos vinculados con el contexto, pero especialmente con el tipo de intervención que se busca desarrollar (Frühling, 2003). Rico y Chinchilla, afirman que el esquema de policía comunitaria ha resultado exitoso en materia de prevención del delito. Ellos, citando a Loubet, concluyen que "existe una función policial comunitaria cuando en el marco de una colectividad que presente las características de una sociedad global algunos de los aspectos más importantes de la regulación social interna de esta son asegurados por una o varias de las instituciones investidas en esta tarea, que actúan en nombre del grupo y tienen para ello la posibilidad de utilizar en último recurso la fuerza física" (Rico y Chinchilla, 2006). En esta misma lógica, Frühling, establece que, una adecuada relación entre la policía y la comunidad, se traduce en una reducción de los casos de abuso y mala conducta policial (2003). Ahora bien, el control de la policía a través de una relación con la ciudadanía puede estar formalizado legalmente (como policía comunitaria) o puede tener lugar como consecuencia natural de la participación de las personas en programas de prevención del delito (Frühling, 2003; Dammert, 2005).

Tulchin, plantea que, debido a la pobre tradición de participación ciudadana en la región, existen al menos tres dificultades principales para el buen funcionamiento de la policía comunitaria. Primero, en aquellos países en donde hubo dictaduras es difícil que la ciudadanía se involucre en cuestiones de orden y justicia. Segundo, la ausencia de un vínculo de confianza entre la ciudadanía y los cuerpos policíacos dificulta la comunicación entre ambos. Tercero, el achicamiento del Estado ha favorecido el aumento de la seguridad privada (2003). Por otro lado, Mesquita Neto y Loche, estiman que el establecimiento de programas de policías comunitarias cumple con dos criterios: desde la lógica de la policía es “una estrategia que permite el acercamiento con la ciudadanía a la vez que promueve la cooperación de la comunidad en la prevención y control del crimen. Desde la perspectiva de la comunidad, es una estrategia que, por una parte, promueve la participación ciudadana en la formulación e implementación de las políticas de seguridad pública” (2003). Por otra parte, se ha convertido en un mecanismo que permite la rendición de cuentas de la policía a la ciudadanía, debido a la constante interacción originada entre la población y los miembros de la institución policial.

Cabe destacar que, si bien las experiencias son múltiples, los estudios empíricos son escasos. La mayoría de los análisis desarrollados sobre estas iniciativas son descriptivos y se basan en los cambios realizados en la institución policial. Esta situación es antagónica a lo encontrado en el contexto norteamericano, desde el punto de vista de las prácticas y los estudios. Así, por ejemplo, la mayoría de las iniciativas desarrolladas en la región no se refieren a toda la institución policial sino, más bien, conducen a la creación de una unidad llamada “policía comunitaria”, en la que se desarrollan las tareas de vinculación con la ciudadanía sin mayores cambios en la estructura general de la policía. De igual forma, estas iniciativas no han tenido el debido impacto sobre los niveles de descentralización de la toma de decisiones. De hecho, en la mayoría de los países la centralización es una marca evidente que deja limitadas capacidades de definiciones locales (FLACSO, 2007). Otro de los elementos ausentes en la experiencia latinoamericana es el paradigma de “resolución de problemas”. Sin duda, aún no se ha logrado superar una visión reactiva, que realiza aún restringidos análisis de inteligencia policial, para anticiparse al desarrollo de diversos hechos y fenómenos delictuales.

# 5

## **Prisiones e internados: una comparación de los establecimientos penales en América del Norte y América Latina**

*Christopher Birkbeck*





# Prisiones e internados: una comparación de los establecimientos penales en América del Norte y América Latina

*Christopher Birkbeck*

La proliferación de términos en el sector penal —“penitenciaria”, “prisión”, “cárcel”, “centro de corrección”, “centro de detención”, y otros parecidos— evidencia una diversidad considerable de perspectivas, y quizás alguna confusión, sobre la naturaleza de la institución en cuestión. ¿Estos términos constituyen definiciones de los establecimientos penales, o prescripciones de lo que deben ser? ¿Denotan lo que pasa al interior de estos recintos, o simbolizan nuestras ideas (y esperanzas) sobre lo que debería pasar allí? Frente a estas dudas e inquietudes, algunos investigadores han optado por acuñar nuevos términos en un espíritu de realismo penológico.

En este sentido, es interesante observar que los investigadores estadounidenses hablan con cada vez mayor frecuencia del *warehouse* (“almacén”) cuando se refieren a las prisiones de ese país (ver, por ejemplo, Toch, 1985; Fleisher, 1989; Robertson, 1997; Simon, 2000; Lynch, 2001; Irwin, 2004). Invocar al *warehouse* constituye un recurso semántico muy llamativo (¿cómo puede ser que una prisión se asemeje a un depósito de mercancía?) que nos invita a reconocer que los actuales recintos penales en Estados Unidos no hacen mucho más que proporcionar un encierro seguro de las personas condenadas por delitos. Organizados como las cajas que se guardan en los estantes de un almacén, los internos están sometidos a un régimen de control cuyo objetivo primordial es reducir los riesgos para ellos mismos, para otros reclusos, para el personal del establecimiento y para la sociedad, en general. Sin embargo, (reza la crítica subyacente en esta terminología) en algún momento estas personas serán liberadas (¡redistribuidas como mercancía!) con todos los problemas que pueden esperarse después de haber pasado tanto tiempo en depósito.

En América Latina, donde la cantidad de estudios académicos y comentarios sobre el sector penal es apreciablemente menor que en América del Norte (un punto que retomaré en las páginas siguientes), el calificativo actual más llamativo para los establecimientos penales es “campo de concen-

tración" (Caldeira, 2000:176; Wacquant, 2003:200; Kane and Tilsley, 2006:69). El impacto particular de esta designación se debe, obviamente, a su asociación con los campos de exterminio operados por los nazis en la Alemania de los años 1940. Aún cuando estos autores no crean que existan campos de concentración en la región, no hay duda de que quieren llamar la atención sobre las duras condiciones de vida y la violencia que caracterizan a muchos centros penales de América Latina. Hay una crisis humanitaria en el sector penal que requiere pleno reconocimiento y acciones urgentes.

Warehouse y campo de concentración son términos surgidos en ámbitos geográficos distintos. ¿Estas tácticas semánticas representan solamente el estilo lingüístico y la postura moral de sus autores, o denotan diferencias palpables en la naturaleza de la reclusión penal en ambas regiones? A esa inquietud se intenta dar una respuesta en este ensayo, el cual compara las instituciones penales de América del Norte y América Latina para aproximarse a la naturaleza de la privación de la libertad, entendiéndose por "naturaleza" la combinación particular de cualidades que imparte un carácter distintivo a cualquier fenómeno. Para adelantar una parte del planteamiento siguiente, el "almacén" y el "campo de concentración" enfrentan algunas dificultades como descriptores de las realidades correspondientes; sin embargo, es indudable que, de modo general, indican diferencias importantes en la naturaleza de la privación de la libertad en cada región. Esas diferencias serán analizadas en detalle a lo largo de este trabajo y resumidas en la penúltima sección.

El estudio comparado de la reclusión penal en los dos continentes, se inicia con el análisis de seis dimensiones —relacionadas entre sí— de las instituciones correspondientes: la organización interna de los espacios, la vigilancia, el aislamiento, la supervisión, el control administrativo y la formalización. Esta secuencia, no solamente facilita la exposición (porque una dimensión naturalmente conduce a la siguiente), sino que también tiene un significado analítico: las tres primeras dimensiones se refieren principalmente al aspecto físico de la institución penal; las tres últimas, al aspecto social. El contenido de esta serie de comparaciones es, forzosamente, resumido y relativamente sencillo: no hay espacio para retratar con detalle la privación de la libertad en cada continente.

No obstante lo anterior, el ensamblaje de una comparación de este tipo constituye un reto porque se busca un perfil general que trascienda las particularidades de uno u otro recinto penal o época. Los establecimientos pena-

les pueden variar de manera significativa, tanto entre sí como de año en año. Y este reto se redobla al enfrentarse con la cantidad desigual de materiales de estudio para cada región. Las sociedades con abundantes recursos económicos (como las de América del Norte) producen una mayor cantidad de conocimientos que las sociedades de pocos recursos económicos (como las de América Latina) —sea esto a través del gobierno, las universidades o los centros de investigación— y, de ello, no se escapan los estudios penológicos. Basta una comparación veloz de las páginas webs producidas por las instituciones penales y las instancias académicas en cada región para confirmar esta situación bien conocida.<sup>93</sup>

Si las descripciones siguientes son acertadas, habrá poco nuevo sobre el caso latinoamericano para el lector que conoce bien esta región. Más interesante puede ser la descripción de los centros penales de América del Norte. Sin embargo, es únicamente a través de estas comparaciones básicas que las semejanzas y diferencias entre ambas regiones pueden establecerse. Posteriormente, las consideraciones sobre las diferentes dimensiones de los recintos penales se unirán en una reflexión general sobre la naturaleza de la privación de la libertad en cada región. El planteamiento principal será sobre la existencia de diferencias tanto cuantitativas como cualitativas entre América del Norte y América Latina, las cuales implican que se debe proceder con cierto cuidado a la hora de nombrar las instituciones penales en cada continente.<sup>94</sup> Precisamente este es el argumento sutilmente planteado por la creatividad semántica de los investigadores que hablan de la “prisión-almacén” y del “campo de concentración”. En la conclusión, se identifican

---

93 También es importante reconocer la mayor atención prestada durante los últimos 50 años a las instituciones penales de América del Norte en la medida en que estas hayan cambiado de ubicación social, moviéndose “desde la periferia hacia el centro” de la sociedad (Jacobs, 1977:6; ver también Gaucher y Lowman, 1998; Melossi y Lettiere, 1998). La mayor atención social sobre el recinto penal ha contribuido a la mayor recolección de datos sobre ello, por encima de lo que se esperaría del crecimiento general en los conocimientos producidos en la ciencia social norteamericana. En cambio, las instituciones penales de América Latina siguen ocupando un lugar marginal en la sociedad y solamente irrumpen en la conciencia pública cuando se trata de algún acontecimiento grave (como, por ejemplo, un motín o una fuga masiva).

94 Por ello, en este trabajo se hablará indistintamente de instituciones de privación de la libertad, establecimientos penales, o recintos penales, para denotar los sitios donde se aglomeran a las personas sometidas a órdenes judiciales de detención. Las palabras cárcel (y su término correspondiente en inglés – jail), “prisión” (y prison), penitenciaría, e internado judicial, solamente se emplearán al citar textos legislativos o académicos que las incluyan.

algunas líneas de investigación que ayudarían a esclarecer y explicar las diferencias encontradas.

## **LA ORGANIZACIÓN FÍSICA DE LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD: DISPOSICIÓN ESPACIAL, VIGILANCIA, AISLAMIENTO**

### **Disposiciones espaciales**

La organización del espacio es relevante para los objetivos de la institución porque refleja y permite un determinado tipo de control. Una dimensión clave de la organización espacial es la clasificación de los reclusos, la cual tiene una larga historia en los sistemas penales (ver, por ejemplo, McCartney, 1933). En términos generales, la clasificación permite el agrupamiento de individuos similares con el objetivo de lograr algún propósito. En las instituciones penales, los criterios principales de clasificación se encuentran reflejados en los arreglos residenciales bajo los cuales los grupos de diferentes reclusos habitan determinados espacios o edificaciones. La clasificación también afecta las posibilidades de movimiento dentro de la institución, lo cual constituye otro aspecto importante del régimen espacial.

En América del Norte, los establecimientos penales reflejan un enfoque sistémico sobre la organización espacial. A un primer nivel, se ha establecido una distinción básica entre las jails (“cárceles”), utilizadas para la detención preventiva y las penas de corta duración, y las prisiones (destinadas a penas de mayor duración). En un segundo nivel, las prisiones están clasificadas en términos de su papel en relación con otros establecimientos de la misma jurisdicción y en términos de las características y usos de sus secciones internas. Los criterios empleados en el proceso de clasificación dependen de los objetivos asignados a las prisiones, los cuales han sido modificados en décadas recientes. Hasta mediados de los años 70, se consideraba que el objetivo principal de la privación de la libertad era el tratamiento, y los diferentes establecimientos se organizaban según el tipo de programa que ofrecían; por ejemplo, el “... Centro de Rehabilitación de California, para los consumidores de drogas; la Prisión Médica de California, en Vacaville, para los enfermos mentales; [y el] Instituto Vocacional Deuel, para los jóvenes adultos” (Feeley y Simon, 1992:461). Sin embargo, la creciente desilusión con las posibilidades de lograr una rehabilitación exitosa del reo, junto con la mayor preocupación pública en cuanto al aumento de las tasas delictivas,

produjo un cambio en la filosofía penal para privilegiar la “incapacitación”<sup>95</sup> (Garland, 2001). Bajo esta nueva perspectiva, el objetivo principal es el manejo del riesgo de delinquir o reincidir (Feeley y Simon, 1992).<sup>96</sup> Ahora se organizan los establecimientos penales no por la función que cumplen sino por su nivel de “seguridad”.

Las categorías básicas del sistema actual de clasificación son: máxima, mediana y mínima seguridad y las características de cada renglón se ejemplifican muy bien en la siguiente descripción, proveniente del Departamento de “Correcciones”<sup>97</sup> del Estado de Carolina del Norte (Estados Unidos) (ver NCDC, 2007):

*“El nivel de seguridad de la prisión es un indicador del grado en que el delincuente asignado a ese establecimiento se encuentra separado de la comunidad civil. (...) Las prisiones de seguridad cerradas típicamente comprenden celdas individuales organizadas en bloques, que pueden ocupar uno o varios edificios. Las puertas de las celdas generalmente son controladas por vía remota desde un puesto seguro de control. (...) La valla externa comprende un diseño de doble cerca con torres para vigilantes armados o patrullas móviles de personal armado. (...) Las prisiones de mediana seguridad típicamente comprenden dormitorios seguros que proporcionan el alojamiento para hasta cincuenta internos en cada uno (...) Cada dormitorio es cerrado en horas de la noche y un guardia se ocupa de la supervisión directa de los internos y del área del dormitorio. (...) Estas prisiones, normalmente tienen un perímetro de doble cerca con torres para vigilantes armados o patrullas móviles de personal armado. (...) Las prisiones de seguridad mínima comprenden dormitorios no cerrados que son patrullados regularmente por guardias. (...). Estas prisiones generalmente tienen una sola cerca perimetral, la cual es revisada en*

---

95 La incapacitación deja de lado las pretensiones del tratamiento o de la disuasión y pregonla la segregación de los delincuentes convictos en instituciones penales para que estos no puedan cometer delitos contra el resto de la sociedad.

96 Lo dicho aquí describe la evolución de la filosofía penal en Estados Unidos. El cambio del tratamiento hacia el castigo y la incapacitación fue mucho más atenuado en Canadá (Meyer y O'Malley, 2005).

97 En Estados Unidos, el término *corrections* es todavía muy común como designación del sector penal. Al comunicar una supuesta vocación de corregir al reo, esta palabra indicaría que se intenta modificar su conducta, bien sea mediante el tratamiento o la disuasión. Sin embargo, como hemos notado, actualmente la tendencia más fuerte en el sector penal estadounidense es hacia la incapacitación.

*forma regular, pero no cuenta con torres para vigilantes armados ni patrullas”.*

Obviamente, la clasificación de los internos también requiere un espacio propio, sea este un establecimiento especializado o una unidad dentro de otra prisión, donde los delincuentes con condena firme cumplen las primeras semanas (o meses) de su condena mientras son evaluados en términos de los “riesgos” y las “necesidades” que presentan. Adicional a todo lo anterior, también se requiere una unidad de castigo, para poder disciplinar a los internos rebeldes o violentos. Esta unidad de castigo normalmente se conoce como la unidad, o prisión de “máxima seguridad” (o “supermax” si el calificativo “máxima” ya ha sido asignado a una unidad de menor nivel de seguridad que este). Nuevamente, el Departamento de Correcciones de Carolina del Norte ofrece una descripción típica de estos recintos:

*“Las unidades de seguridad máxima comprenden celdas con puertas rodadizas que se operan desde un puesto seguro de control. (...) Estas unidades se destinan al encierro de los internos más peligrosos que constituyen una amenaza severa para la seguridad pública, el personal correccional y los demás internos. Los internos enviados a una unidad de seguridad máxima típicamente pasan 23 horas del día en sus celdas. Durante la hora restante, posiblemente se les permite ducharse o tomar ejercicio dentro del mismo edificio o en un espacio externo enrejado”. (NCDC, 2007)*

La libertad de movimiento dentro de un establecimiento penal cualquiera, se relaciona estrechamente con su nivel de seguridad: al nivel máximo, todo interno es sometido a medidas de sujeción física (esposas, cadenas, etcétera) y trasladado con escolta; al nivel mediano, frecuentemente el interno necesita un pase para poder moverse de una sección del establecimiento a otra, mientras que al nivel mínimo, los controles sobre el movimiento se restringen a ciertos espacios y horas del día.

En América Latina, hay normas que pautan la clasificación de los internos, pero el acatamiento de estas normas es muy variado. En general, la separación entre la detención preventiva (previa a la condena) y la privación de la libertad (después de la condena) es borrosa porque la organización de la planta física de los establecimientos penales no corresponde totalmente a las categorías legales de reo. Así, los cuerpos policiales cuentan con retenes,

aunque rara vez se equiparan a las cárceles policiales de América del Norte. El retén policial en América Latina se destina a las personas arrestadas durante las fases iniciales de un caso penal, pero aquellos con una medida de detención preventiva impuesta por un tribunal son enviados a otros establecimientos. La legislación penal concibe a estos últimos establecimientos en términos muy similares a las cárceles (jails) norteamericanas, pero, en la práctica, forman parte del sistema de “prisiones” y se emplean como tal. Por ejemplo, por mucho tiempo en Venezuela el Código Penal (Venezuela, 1964, 2005) y la Ley de Régimen Penitenciario (Venezuela, 1975, 2000) han distinguido entre las penitenciarías, con penas de presidio (celdas individuales, trabajos forzados); las cárceles nacionales, con penas de prisión (celdas o pabellones grupales, trabajos voluntariamente elegidos); las colonias móviles (para la realización de obras públicas o la práctica de la agricultura en zonas apartadas del país); y los internados judiciales (para la detención preventiva y el cumplimiento de penas no mayores de un año). Sin embargo, la materialización de este conjunto de establecimientos requeriría la construcción de un internado judicial en cada Estado (porque los Estados proporcionan las unidades geográficas de los circuitos penales), y de las penitenciarias, cárceles nacionales y colonias móviles en determinados puntos del territorio nacional para albergar a los reos con condenas mayores de un año. En la práctica, nunca se han destinado los recursos económicos necesarios a este sistema, de manera que la mayoría de los circuitos penales cuentan con un solo establecimiento penal que debe cumplir todas las funciones pautadas por la ley. Así, los “internados judiciales” albergan a reos con condenas mayores de un año mientras que las penitenciarías y las cárceles nacionales también sirven para la detención preventiva. Por lo demás, la diferencia entre “cárceles” y “penitenciarías” se aprecia parcialmente en el diseño arquitectónico de los respectivos establecimientos, pero no en sus regímenes internos —que son prácticamente iguales en todos. De modo similar al caso venezolano, en 1982, Ecuador promulgó una nueva legislación que designó los establecimientos penales como “Centros de Rehabilitación Social” y los clasificó en niveles máximo, mediano y mínimo de seguridad. Sin embargo, este sistema clasificatorio nunca llegó a implementarse (en parte, se adujo, por la falta recursos) y “... hoy, hay 36 Centros de Rehabilitación Social en condiciones físicas abominables, donde el único criterio de clasificación es el sexo del recluso” (del Olmo, 1998:128).<sup>98</sup>

---

98 Hace 30 años, Rico (1977) reportó una situación similar para toda América Latina.

Colombia ofrece una excepción parcial a esta tendencia, porque durante los años 90 inició un programa ambicioso de construcción de nuevos establecimientos de máxima seguridad para albergar a los jefes de la guerrilla y a los narcotraficantes. Sin embargo, estos establecimientos dependían de diseños y financiamiento estadounidense y representaban solamente una parte de la planta física penal del país, si bien la de mayor perfil nacional e internacional (del Olmo, 1998). Lo excepcional de estos establecimientos subraya la tendencia general de los gobiernos latinoamericanos de no invertir (¿o no querer invertir?) en la construcción de la planta física, aun frente a niveles de hacinamiento medianamente altos (Carranza, 2001).<sup>99</sup>

La distinción entre la detención preventiva y la privación de la libertad como condena todavía podría mantenerse si los establecimientos penales fueran divididos internamente en unidades especializadas, pero ello no ocurre con frecuencia: los internos son ubicados dentro de la institución según su nivel social o región de procedencia (Aldana, 1972; Olivero, 1998).<sup>100</sup> Como resultado, se entremezclan los internos de diferentes categorías legales (acusados, condenados), procesados por diferentes tipos de delito y con condenas de variada duración, lo cual hace que la población de internos, en cualquier establecimiento penal de América Latina, sea mucho más heterogénea (en términos de estas características) que en América del Norte.<sup>101</sup> Por otra parte, la ausencia de grandes diferencias entre los establecimientos penales en América Latina hace que la noción de un sistema penal, con uni-

---

99 Según cifras presentadas por Carranza (2001), el nivel promedio del hacinamiento en América Latina (el número de internos expresado como porcentaje de la capacidad oficialmente designada de cada establecimiento) era 148% en 1999. Esta cifra se puede comparar con los siguientes datos para Estados Unidos: establecimientos del Buró Federal de Prisiones – 134%, establecimientos de los departamentos de prisiones (o correcciones) en cada Estdo – 101%, establecimientos privados – 89% (BJS, 2003), y cárceles de condado (retenes policiales) – 93% (BJS, 2001). En Canadá, un informe del gobierno federal comenta que “en muchas jurisdicciones, el número de adultos encarcelados ha llegado cerca de la capacidad institucional en años recientes” (Juristat, 2006:19), de lo cual se infiere que el hacinamiento todavía no existe en ese país aunque podría manifestarse en el futuro.

100 Las unidades para la clasificación de los internos son poco comunes en los establecimientos penales de América Latina y, donde existen, tienden a convertirse en refugios de los profesionales adeptos al positivismo italiano. Por ejemplo, todavía en 1984 un especialista ecuatoriano escribía sobre la clasificación biotipológica de los delincuentes, la cual incluía el delincuente normal, el inducido, el no adaptado, el hiperevolutivo y el sicópata (Narváez, 1984).

101 Una consecuencia que se deriva de esta tendencia es la existencia de un gran número de “presos sin condena” (Carranza y otros, 1983) o de “castigados sin condena” (Human Rights Watch, 1997), la cual ha sido objeto de atención particular por parte de los que abogan por la reforma penal en América Latina.



dades de distintas características articuladas entre sí, sea más débil que en América del Norte. En términos generales, el establecimiento penal latinoamericano se aproxima al de mediana seguridad en Norteamérica.

## La vigilancia

La vigilancia de los internos depende de la presencia física del personal de guardia en el recinto, auxiliada por cualquier recurso tecnológico disponible. El Cuadro 1, presenta información sobre la relación entre el número de internos y el número de personal de control en Canadá, Estados Unidos, y varios países latinoamericanos. Aunque estas cifras contienen errores internos derivados de las diferentes maneras de definir y contar el personal de control, el patrón general indica una mayor cantidad de internos por cada miembro del personal en América Latina respecto de América del Norte. De modo similar, en una comparación detallada de una cárcel estadounidense y un internado judicial venezolano, Jordan (1996) encontró que el establecimiento estadounidense contaba, en promedio, con un guardia por cada cinco internos, mientras en el establecimiento venezolano había un guardia por cada 17 internos. En términos de cantidad de guardias específicamente trabajando en cada turno, la relación guardia-interno era 1:23 y 1:65, respectivamente.

CUADRO 1

### RELACIÓN DE INTERNOS A PERSONAL DE CONTROL EN VARIOS PAÍSES

País	Año	Nº total de internos	Nº total de personal	Nº de Internos/ Nº de Personal
Canadá	2001a	35,166	32,588	1.1
Estados Unidos	2000b	1,305,253	430,033	3.0
Colombia	2001c	53,156	6,390	8.3
Costa Rica	2001d	11,152	2,258	4.9
Chile	2001a	34,717	6,614	5.2
Ecuador	2001a	7,738	1,567	4.9
El Salvador	2002a	11,055	1,303	8.4
Perú	2001a	26,989	4,812	5.6
Venezuela	2001a	18,768	2,703	6.9

Fuentes: a–Naciones Unidas (2005); b– Bureau of Justice Statistics (2003); c– Campo Vásquez y Vargas de Roa (2003); d– Rico (2003).

Como es de esperar, para incrementar la capacidad de observación los establecimientos penales en América del Norte, también incorporan, de modo regular, las tecnologías de vigilancia, en especial los detectores de metales y la televisión de circuito cerrado. En este sentido, la siguiente descripción de una cárcel de 186 “camas”<sup>102</sup> recién inaugurada en el Estado de Nueva York ilustra el futuro probable de la vigilancia tecnológica:

*“... el sistema integrado de seguridad electrónica del establecimiento (...) incluía cinco estaciones de control computarizado con pantalla táctil, tres paneles gráficos, 260 puertas controladas y monitoreadas, 165 estaciones de intercomunicadores, 165 lectores de tarjetas de proximidad y más de 110 cámaras (...) Con la instalación de [un] sistema de seguridad electrónica, el establecimiento puede incrementar significativamente su capacidad de vigilar a los internos. El diseño intuitivo y flexible de las pantallas táctiles, junto con la facilidad de su configuración, permite que un vigilante pueda observar la actividad de 42 internos comparado con la capacidad original de 24”. (Werner, 2006)*

Adicionalmente, varios “sistemas de seguimiento de los internos” han sido desarrollados, basados en pulseras electrónicas. La publicidad para uno de estos sistemas menciona los siguientes beneficios:

*“El sistema de gerencia de prisiones RFID<sup>103</sup> tiene tres funciones. Evita que los internos se fuguen, ya que suena una alarma si el interno con la pulsera se aproxima al perímetro del establecimiento; reduce la violencia, porque permite al personal de guardia monitorear quién se asocia con quién; y facilita las tareas administrativas al poder localizar a un interno cuando sea necesario”. (Swedberg, 2005)*

Obviamente, como los países latinoamericanos tienen recursos mucho menores, la vigilancia tecnológica está casi ausente. Esta situación, aunada al menor número de personal de vigilancia, significa que el nivel de supervisión y monitoreo de los internos sea mucho menor en América Latina que en América del Norte.

---

102 La capacidad de albergue de los establecimientos penales en Estados Unidos típicamente se expresa en términos de la disponibilidad de camas para dormir.

103 RFID son las siglas en inglés para Radio Frequency Identification Technology (Tecnología de Identificación Basada en Frecuencia Radial).

## El aislamiento

El grado de aislamiento de los internos del resto de la sociedad depende de las normas que reglamenten las visitas, el uso de teléfonos, y la disponibilidad de televisores, entre otros. En América del Norte, la frecuencia y modalidad de visita generalmente varían según el nivel de seguridad del establecimiento. Los internos sometidos a máxima seguridad, solamente pueden tener visitas sin contacto físico; esto es, en cubículos con vidrios que separen al interno de su visitante y con comunicación por vía telefónica. Adicionalmente, se restringe su número y duración. Los internos asignados a seguridad mediana o mínima tienen derecho a visitas con contacto físico (en una sala o patio con presencia de personal de guardia) y pueden disfrutar de un mayor número de estas, cada una con mayor duración. También, se permiten las visitas "familiares" (o conyugales) para los internos en estos establecimientos (ver, por ejemplo, CSC, 2007a).

El nivel de control ejercido sobre las visitas y los visitantes es considerable. Los internos deben solicitar autorización previa para cada visitante y este debe acatar las normas sobre vestimenta aceptable (Comfort, 2003), mientras el comportamiento en el salón de visitas debe minimizar el contacto físico:

*"A los internos y sus visitantes, se les permite un breve abrazo y beso al inicio y final de la visita. Un interno puede cargar a su(s) hijo(s) menor(es). (...) Se permite al interno y su visitante tocar las manos por encima de la mesa y a plena vista, sin otro contacto físico. El contacto excesivo (besos, masajes, caricias, y el sentarse sobre las piernas o con las piernas entrecruzadas) podría ocasionar la terminación de la visita". (CDCR, 2007:9)*

Esto, por lo menos, es lo que pautan las autoridades.

En América Latina, las normas de visitas son mucho más permisivas. Típicamente, hay uno o dos días de visita en cada semana, durante los cuales se permite el acceso de los familiares y amigos de todos los internos con excepción de los que están en segregación administrativa o celdas de castigo. La administración del penal no mantiene, ni requiere, listas de las personas autorizadas a entrar, pero cualquier visitante debe saber el nombre del interno que va a visitar, portar identificación, acatar las normas sobre vestimenta y someterse a una requisita si esta fuera practicada. Generalmente, el

período de la visita es de cuatro y seis horas, y no hay áreas específicamente designadas para el encuentro entre internos y visitantes, ni supervisión de su contacto. Por ejemplo, en Brasil:

*“Pocos establecimientos penales cuentan con áreas especiales para las visitas; al contrario, frecuentemente se permite a los visitantes ingresar directamente a las áreas de habitación de los internos. En algunas prisiones, como la Casa de Detenção de Sao Paulo, las ‘visitas sociales’ con la familia y los amigos se realizan en el patio, mientras que a las esposas y novias se les permite ingresar a las celdas” (Human Rights Watch, 1998:115).*

La mayoría de los internos tiene derecho a las visitas conyugales con cierta frecuencia e independiente de su estado civil (Olivero, 1998). En algunos casos, los establecimientos son visitados por prostitutas para cumplir citas previamente concertadas con los internos (Human Rights Watch, 1997, 1998).

Los que escriben sobre los establecimientos penales latinoamericanos concuerdan en que estos se transforman durante la visita. Por ejemplo, MacNeil comentó lo siguiente sobre un establecimiento penal venezolano:

*“Después de tres días en la prisión, tuve mi primera experiencia del día de visita. El ambiente de la prisión se transformó completamente al ingresar multitudes de mujeres y niños al patio, cargadas con bolsas de alimentos, y por unas pocas horas, la institución completa presentó un aspecto de gala”.<sup>104</sup>*

Oliveira (1998:104) describe una situación similar en México:

*“En algunos establecimientos, se les permite a familias enteras vivir con sus seres amados tras los muros por períodos largos. Es común ver a niños correr y jugar en las prisiones mexicanas”.*

Si bien las visitas reflejan la importancia de la familia en la cultura latinoamericana y ofrecen un escape al aburrimiento y la violencia de la vida

---

104 Otro interno británico asignado al mismo establecimiento tuvo una impresión similar: “Los visitantes llegaron a las nueve, y yo pasé el resto del día con Paul, mientras que, afuera, deambulaban las parejas, jugaron niños de todas las edades y un ambiente general de fiesta se adueñó del lugar” (Kane y Tilsley, 2006:88).

institucional, es importante reconocer su papel de facilitador del acceso externo al mundo penal. Una o dos veces por semana, el establecimiento se convierte en un espacio donde se entremezclan los visitantes y casi todos los internos (ya que aquellos sin visitantes pueden pasar tiempo con los que visitan a sus compañeros, o vender comida o artesanía a todos los que llegan). Estas posibilidades rompen significativamente el aislamiento. Adicionalmente, la relativa libertad concedida a los internos y visitantes en cuanto a movimiento y actividades en el recinto durante el horario de visita difiere considerablemente del control cercano que típicamente se observa en los establecimientos penales de América del Norte y constituye un reconocimiento tácito de que el interior del penal latinoamericano no pertenece a las autoridades sino a los internos.

#### **LA ORGANIZACIÓN SOCIAL: EL CONTROL DE LOS INTERNOS, LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LA FORMALIZACIÓN DE LAS NORMAS**

##### **El control de los internos**

Los establecimientos penales ofrecen un buen ejemplo del concepto de institución total ideado por Goffman ([1961]1991), donde se observa una clara división entre un pequeño grupo de personal de supervisión y un gran grupo de internos sometido a su control. Sin embargo, las instituciones totales varían en términos del nivel de supervisión por parte del personal institucional y el nivel de auto-regulación.

En América del Norte, todo apunta hacia una disminución en el tiempo de la participación de los internos en la organización y supervisión del establecimiento. Por ejemplo, Jacobs (1977) encontró que en los años 30 gran parte del trabajo administrativo en la Penitenciaría de Stateville (Estado de Illinois), estuvo a cargo de los internos. Esta situación duró hasta los años 60 cuando empleados civiles reemplazaron a los internos. En otros establecimientos, algunos internos se encargaban de la vigilancia, como, por ejemplo, los "internos-guardias" que supervisaban a otros reclusos en los cultivos de caña de azúcar pertenecientes a la Penitenciaría de Angola (Estado de Louisiana) (Rideau y Wikberg, 1992). Todavía, en otros establecimientos, los internos se encargaban de la vigilancia de los dormitorios, como el muy conocido caso de los building tenders (encargados de pabellón), quienes, hasta los años 70, vigilaban los bloques residenciales en el sistema penal del Estado de Texas (Marquart y Crouch, 1984, 1985). Estos y otros papeles,

como el de informante (ver, por ejemplo, Colvin, 1992), forjaron lazos estrechos entre el personal institucional y los reclusos y en la regulación interna del establecimiento.

Debido a varios factores, producto de la mirada externa cada vez más fuerte sobre los establecimientos penales en América del Norte, estas estructuras de poder y autoridad se han desvanecido casi por completo. Actualmente, la participación de los internos en la vigilancia o administración del penal es escasa o nula, salvo en el área de programas educativos y de tratamiento (ver, por ejemplo, Díaz-Cotto, 1996). Aun aquí, las posibilidades son limitadas. Por ejemplo, al catalogar 11 establecimientos penales estatales según la tipología de regulación interna propuesta por DiIulio (control, responsabilidad, consenso), Reisig (1998) encontró solamente dos establecimientos que correspondían al modelo de responsabilidad (el cual permite un mayor nivel de participación de los internos en los asuntos institucionales).

Una consecuencia de esta tendencia a excluirlos de las actividades administrativas y de custodia es la mayor nivelación de los mismos, ya que ahora tienen menores posibilidades de obtener poder o influencias dentro de la administración. Si bien las pandillas y bandas actualmente constituyen una estrategia importante de organización social de los internos (Gaes y otros, 2002), la cual reproduce parcialmente las jerarquías y estilos de control que poseían los internos-guardianes y los encargados de pabellón, a diferencia de estos, las pandillas no son promovidas por la administración del penal ni se consideran mecanismos apropiados para la regulación interna. En consecuencia, la actitud de los guardias hacia las pandillas puede ser de rechazo o tolerancia, pero nunca de aceptación. Eliminada la posibilidad de incorporar formalmente a los internos a la estructura de control institucional, las autoridades han optado por diferentes medidas: aumentar la cantidad de guardias; incrementar las restricciones y el control sobre el movimiento de los internos; acrecentar la vigilancia; buscar algún equilibrio entre las diferentes pandillas; o simplemente, hacer caso omiso de cualquier problema de orden interno salvo los más graves.

En América Latina, el uso de algún tipo de encargado de pabellón o bloque residencial parece ser común y data de tiempo atrás. Por ejemplo, Aguirre (2005:150) encontró que el reglamento interno de la Penitenciaría de Lima, en 1901, pautaba el nombramiento de un caporal para cada sección y de un caporal mayor "...para asegurar que los encargados del orden y lim-

pieza dentro de la prisión cumplieran con su tarea; también para reportar cualquier cosa que ocurriera adentro". Aldana (1972:54), describió el delegado de pabellón en el Retén de Catia (en Caracas) donde fue encarcelado ("un procesado a quienes [sic] las autoridades del Retén le reconocen buena conducta y capacidad para llevar el control interno de cada Pabellón"), y del mismo modo, más o menos para la misma fecha, Bayer (1978) escribió sobre los jefes de patio o pasillo en un establecimiento penal de Bogotá. Más recientemente, la organización no-gubernamental Human Rights Watch (1977), encontró que los delegados de pabellón en el Retén de Catia ahora se llamaban "polipresos", mientras que MacNeil encontró un sistema bien desarrollado de control por parte de los internos (con anuencia institucional) en la Penitenciaría de Occidente en Venezuela.<sup>105</sup>

Sin embargo, previo a su estadía en esa penitenciaría, MacNeil había estado en otro establecimiento penal venezolano donde no existía una alianza estratégica entre el personal institucional y los internos, ni intento alguno de reemplazar ese tipo de control por una presencia oficial más permanente e intrusiva. Los vigilantes se limitaban a controlar al paso por ciertas puertas y rejas, a intentar imponer algún orden en las colas para recibir la comida, y a evacuar a los internos enfermos, heridos o muertos. Human Rights Watch encontró una situación similar en algunos establecimientos penales brasileños. Por ejemplo, en la Penitenciaría João Chaves de Natal, que contaba con 646 internos, solamente había tres vigilantes durante el día en que esta ONG hizo su visita:

*"... los tres vigilantes permanecieron en una mesa cerca de la entrada de la prisión. Durante el día [que pasamos] en el establecimiento, rara vez vimos que se levantaran de la mesa para monitorear la situación de la población interna". (Human Rights Watch, 1998:71).*

---

105 Nos presentaron al 'cabó' o jefe de la letra [dormitorio], y empezamos a comprender algo sobre la organización de la prisión. Había el típico equipo gerencial de hombres duros que mandaban dentro de la prisión, pero estos, al igual que todos los demás miembros de la organización de internos, jugaban un papel doble. Para los reclusos, representaban el 'gremio', o gerencia, y constituían la ley dentro de la prisión, con poder de vida y muerte sobre estos (...) Sin embargo, para las autoridades de la prisión se conocían como el comité de internos, y se reunían regularmente con el director y otros oficiales para organizar campeonatos deportivos, eventos culturales, cursos educativos y otros aspectos de la vida de la prisión. (MacNeil, 2006:200; ver también Marquart y Crouch, 1985).

Cuando el personal de guardia renuncia a casi toda tentativa por mantener el control interno, las relaciones entre los reclusos rápidamente pueden volverse conflictivas y violentas (Hidalgo y Jordan, 1993-1994), con treguas establecidas únicamente durante las horas de visita. Por su tendencia a generar periódicas guerras internas (con un gran saldo de heridos y muertes),<sup>106</sup> esta forma de auto-regulación ejercida por los presos, basada en la anarquía, es más problemática —por ser más violenta todavía— que el co-gobierno establecido entre las autoridades del penal y los delegados de pabellón. Estos dos tipos de regulación interna emergen y decaen en diferentes épocas y regiones en el continente latinoamericano, proporcionando un contraste muy marcado con las estructuras de poder en los establecimientos penales norteamericanos.

### **La responsabilidad administrativa**

La desaparición de los “internos-guardias” de los establecimientos penales de América del Norte fue, probablemente, paulatina; empero, su fin fue sellado por la intervención de los tribunales federales en los asuntos internos del “sistema correccional”. Desde los años 60, los presos en América del Norte habían estado organizándose para exigir mejoras en el trato, y en esta lucha fueron auxiliados por los grupos extra-muros trabajando a favor de los derechos del recluso (Irwin, 1980). Una estrategia importante en esta campaña fue la introducción de pleitos judiciales para dar publicidad al trato inhumano y a la arbitrariedad de muchas decisiones importantes para la trayectoria penal del reo (como, por ejemplo, la remisión de la pena por buena conducta, las salidas temporales y la libertad condicional) y, a la vez, buscar soluciones para estos problemas. En muchos casos importantes, los tribunales federales emitieron fallos que obligaron a los departamentos de prisiones a llegar a un acuerdo con los demandantes sobre las mejoras

---

<sup>106</sup> Cuando no se logre mantener a las diversas bandas aisladas unas de otras, los enfrentamientos pueden generar una gran cantidad de muertos, como en el caso de la Cárcel Nacional de Sabaneta, en Maracaibo, Venezuela, donde fallecieron más de 100 internos en un enfrentamiento protagonizado durante varias horas en enero de 1994 (Human Rights Watch, 1994). Adicionalmente, este tipo de auto-regulación entre los internos conlleva políticas de contención y control militares por parte de las autoridades, las cuales ofrecen oportunidades para la violencia del Estado y la violación de derechos humanos. Quizás el ejemplo más preocupante de este problema se evidenció en octubre de 1992 en la toma militar de la Casa de Detenção de Carandiru, en São Paulo, Brasil, después de una reyerta. La mayoría de las muertes de 111 reclusos se atribuye a la actuación de las fuerzas militares y no a la violencia entre los propios internos.



que se introducirían en los establecimientos penales y sobre un cronograma para lograrlo. Adicional a ello, algunos fallos se ocuparon de exigir mayores garantías procesales para los internos a la hora de decidir sobre casos de remisión de la pena y de mala conducta (Feeley y Rubin, 1999). En Canadá, han sido los comités de investigación e interpelación, nombrados por el gobierno, los que han asumido el papel jugado por los tribunales en Estados Unidos. La creación de estos comités frecuentemente responde a alguna crisis en el sistema penal, y sus informes finales están repletos de críticas sobre el trato inhumano y arbitrario a los internos, y de propuestas para la reforma (Gaucher y Lowman, 1998).

Los tribunales estadounidenses y los comités de investigación canadienses reflejaron una tendencia en América del Norte de incorporar a los presos a la “sociedad de masas” (con los mismos derechos que los demás ciudadanos), y de mirar con cada vez mayor detenimiento lo que pasa al interior de los establecimientos penales (Jacobs, 1977; Shils, 1962). Otro conjunto de observadores externos lo conformaron los políticos y el público en general, quienes, al preocuparse por los aumentos de la criminalidad a partir de los años 60, se aliaron para exigir mayor vigilancia y control del reo en vez de su tratamiento (Garland, 2001). Parece que esta tendencia ha sido más marcada en Estados Unidos (Melossi y Lettiere, 1998) que en Canadá (Moore y Hannah-Moffatt, 2005) y, en la medida en que se haya traducido en cambios concretos, estos apuntan hacia una mayor preocupación por la seguridad (entendida como el intento de reducir las conductas problemáticas entre los internos).

La confluencia de estas demandas externas sobre el control penal se aprecia en el lema de el Servicio Correccional Canadiense —“Seguridad, Respeto y Dignidad para Todos” (CSC, 2007b) — y ha llevado al intento consciente de lograr un “equilibrio” (Meyer y O’Malley, 2005) entre estos objetivos, que fácilmente pueden contraponerse. Sin embargo, una consecuencia de estos cambios es que ha sido parcialmente atenuado el “principio de menor elegibilidad”, que en el ámbito penal exige que los presos vivan en condiciones materiales por debajo de aquellas con que cuentan los estratos más pobres de la sociedad.<sup>107</sup>

---

107 Cuando se ha hecho muy insistente el reclamo público para mayores niveles de castigo en el sistema penal, algunos de los lujos de la vida institucional (el gimnasio, la televisión, etcétera) han sido temporalmente suprimidos. No obstante, es indudable que las condiciones materiales en los establecimientos penales de Norteamérica ya han superado aquellas que caracterizan a los segmentos más pobres de la sociedad: “El personal de la

En América Latina, también se ha visto el vuelco hacia políticas más punitivas pero, a diferencia del Norte, no se ha observado la contra-tendencia hacia una privación de la libertad más humanitaria. El aumento rápido en las tasas delictivas desde 1980 ha generado niveles históricamente altos de preocupación en cuanto a la delincuencia y la seguridad personal (Caldeira, 2000; Rotker, 2000), los cuales, a su vez, han sido un estímulo fuerte hacia la prevención del delito por cuenta propia, con el cierre de calles al paso libre, la instalación de rejas y alarmas y la contratación de vigilantes para la seguridad privada. También se observa un endurecimiento en las actitudes hacia el delincuente (Briceño-León; Camardiel y Ávila, 2006), y el tomar la justicia en manos propias ha llegado a la pena de muerte extrajudicial, bien en la forma esporádica de los linchamientos (Godoy, 2006), o de manera más organizada en los escuadrones de la muerte (Perea, 2003; Huggins y Mesquita, 1995). En este clima social, son pocas las posibilidades de mirar con detenimiento lo que ocurre al interior de los establecimientos penales o de mejorar el trato hacia el recluso.

Los establecimientos penales de América Latina siempre han captado la atención de, por los menos, algunos empresarios morales, sean estos filántropos adinerados (Aguirre, 2005), grupos de religiosos (Miller, 1998), académicos (por ejemplo, Córdova, 1999) o, más recientemente, grupos de derechos humanos (por ejemplo, Human Rights Watch, 1997; Human Rights Watch, 1998). Estos han hecho mucho para dar a conocer y criticar fuertemente la situación interna de los establecimientos penales. Adicionalmente, los propios reclusos han recurrido a cartas públicas, algunos libros y, sobre todo, protestas y huelgas para llamar la atención sobre las duras condiciones en que se cumple la privación de la libertad. Sin embargo, estas iniciativas no han sido suficientes para lograr un cambio importante y sostenido en el lugar que ocupan los establecimientos penales, y los que allí habitan, en relación al resto de la sociedad. Una de las dificultades particulares radica en la ausencia, casi por completo, de organizaciones que agrupen o trabajen a favor de los internos en el planteamiento de sus problemas: el preso típico cuenta con poca educación y capital social. Esta situación solamente

---

prisión debe administrar los servicios y programas para una población interna cada vez más diversificada. El personal debe tomar en cuenta el nivel de iluminación, el consumo calorífico, la temperatura de las comidas, las necesidades recreativas, el tamaño de las celdas y la densidad poblacional, la composición étnica y racial de las zonas habitacionales y las celdas, los requisitos disciplinarios y la seguridad personal, la salud, las necesidades en cuanto a correo y correspondencia, las necesidades higiénicas, y una multitud de otros asuntos, cada día y cada hora" (Marquart, 2005).

cambia cuando se priva de la libertad a figuras políticas de importancia, ya que estas tienen una motivación especial (y las habilidades discursivas necesarias) para dar publicidad a los problemas penales (Aguirre, 2005; del Olmo, 1998). De vez en cuando, un gobierno decide decretar nuevas y mejores condiciones para los internos, como el gobierno populista de Juan Perón en la Argentina de los años 1950 (Caimari, 2004), pero estos cambios rara vez han significado más que retórica, ni han durado más que el gobierno correspondiente.

Otro obstáculo para el movimiento humanitario ha sido la renuencia de los tribunales a involucrarse en asuntos relacionados con los establecimientos penales.<sup>108</sup> La respuesta legal y judicial a la crisis penal en América Latina ha sido el intento por reducir el uso de la detención preventiva a través de la reforma de las normas procesales (Vogler, 2005; Tocora, 2005), en vez de ocuparse directamente de los problemas en los establecimientos penales. Estos últimos son menos visibles aún para las instancias gubernamentales y el público en América Latina que sus contrapartes en América del Norte.

### **La formalización de las normas**

La mirada crítica externa forma parte de una tendencia legal y burocrática más amplia en Norteamérica hacia una mayor responsabilidad administrativa. El personal administrativo y de vigilancia en los establecimientos penales se encuentra cada vez más susceptible de ser llamado a rendir cuentas ante sus superiores en el Ejecutivo, o ante las asambleas legislativas, los tribunales, o la prensa (Riveland, 1999). A su vez, la mayor responsabilización administrativa ha contribuido a la codificación de las normas y del uso de documentos escritos como parte de una cultura de auditoría y control. Basta con revisar las páginas webs de los departamentos de correcciones, y de los organismos que velan por el cumplimiento de las normas, para constatar esta situación. Por ejemplo, el Servicio Correccional de Canadá cuenta con casi 140 "Directivos del Comisionado" y nueve "Guías de Operación Estandarizada" (CSC, 2007c), mientras que el Buró Federal de Prisiones (BFP) en Estados Unidos tiene más de 280 documentos que detallan aspectos diferentes de la política penal (BOP, 2007). Entre estos, se hallan disposiciones sobre temas tan variados como la recepción de donativos, la premiación

---

108 Hay, sin embargo, casos aislados de jueces que ordenan el cierre de establecimientos específicos, por ejemplo en Brasil (Human Rights Watch, 1998:19) y Venezuela (Martínez, 1993, 1994).

a los empleados, la apariencia de los internos y las pruebas que se deben efectuar al mobiliario. El sabor de este estilo de administración se capta muy bien en una declaración que, en 2006, el Director del BFP hizo ante la Comisión de Prisiones de Estados Unidos:

*“Más allá de la supervisión y revisión pautadas por instancias externas, el Buró es una agencia que se conduce de acuerdo a políticas con numerosos mecanismos internos de auto-evaluación crítica de control gerencial. (...) El sistema primario de control en el Buró de Prisiones es el proceso de revisión de programas. (...) Dos ejemplos tomados de las pautas para los Servicios Alimentarios institucionales sirven de ejemplo a continuación:*

- *‘Revisar la documentación durante los últimos 6 meses para determinar si las clases sobre eficiencia en el trabajo (las charlas de seguridad mensuales) se están realizando y si los temas incluyen la instrucción sobre equipos específicos para este trabajo, materiales peligrosos, seguridad y procedimientos sanitarios.*
- *Determinar mediante observación directa si se han instituido los procedimientos de seguridad y si hay un uso apropiado de todos los equipos de seguridad y protección (donde estos sean pertinentes a la tarea) en el área de trabajo de los internos (por ejemplo, protectores para la maquinaria y los ojos, zapatos de seguridad, extinguidores de incendios cargados y funcionando, y estaciones operativas para el lavado de los ojos’.*

*En apoyo de este proceso de revisión, departamentos específicos de la institución realizan auditorías constantes a fin de asegurar que se estén llevando a cabo las acciones pautadas en los reglamentos correspondientes. Por ejemplo, puede que se efectúe una auditoría mediante la inspección de los registros de visitas en la Unidad Especial de Alojamiento, para asegurar que los empleados ejecutivos, los jefes de departamento y un psicólogo de la institución hayan realizado las rondas correspondientes y que los lugartenientes de turno estén realizando rondas durante cada turno”. (Lappin, 2006:5, 7).*

El significado de estas nuevas prácticas administrativas para el personal institucional es muy directo y evidente:

*“Es un nuevo día. Cuando yo empecé por primera vez con el departamento, había muy poca documentación. Si se encerraba a un interno en su celda, eso se reportaba verbalmente al capitán de turno. En aquel entonces, no se preparaba un informe escrito como lo hacemos ahora. (...) En los tiempos anteriores, se contaba con lo que llamábamos un manual. Ahora gerenciamos mediante los estándares y las políticas. No se nos permiten errores. Es importante que los guardias mantengan un dominio sobre las reglas y los reglamentos. Es importante que mantengan un dominio sobre los procedimientos operativos estandarizados y es importante que mantengan su dominio sobre los memoranda administrativos que emanan del departamento, la división o la oficina del director” (Beck, 2006:2).*

Ese estilo gerencial no se observa en los establecimientos penales latinoamericanos, donde las políticas de control y operación se materializan en textos legislativos. La mayoría de los países cuenta con un código penal y una ley del sistema “penitenciario”, más algunos reglamentos (también emanados de la legislatura) y decretos ministeriales. Por ejemplo, Argentina cuenta con cinco reglamentos que acompañan la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal (SPFA, 2007), mientras que Colombia —un país que ha tenido mayor vocación normativa en el sector penal— cuenta con por lo menos 40 decretos presidenciales o ministeriales que desarrollan o modifican la Ley 65 de 1993 (la columna vertebral legislativa de su sistema penal) (ver INPEC, 2007). Sin embargo, ningún país de la región evidencia el nivel de codificación normativa o control administrativo observado en América del Norte.

Las pautas legislativas, a veces tildadas de “brillantes” y “bien acabadas”,<sup>109</sup> coexisten en los establecimientos penales con la preferencia por un control ejercido a través de las instrucciones verbales (Jordan, 1996). El trabajo administrativo se ancla fuertemente en la inercia y en las tradiciones institucionales, mientras que la documentación es relativamente escasa. De allí se derivan dos consecuencias. La primera es que se recolecta poca información sobre los establecimientos penales, lo cual enfatiza su opacidad frente a la mirada pública. En casos extremos, es posible que ni siquiera exista un conteo preciso de la cantidad de internos albergados en la insti-

---

109 “Estos códigos [penales] han sido descritos como ‘brillantes’ y ‘bien acabados’, lo cual es una manera elegante de indicar que casi nunca guían lo que ocurre en las prisiones” (Teeters, 1946:24).

tución (ver, por ejemplo, Hidalgo y Jordan, 1993, 1994). La segunda es que la especificación y el control de los procedimientos operacionales pueden ser marcadamente generales, de manera que los resultados de estos puedan variar mucho de institución a institución.<sup>110</sup> Normalmente, el desarrollo y la codificación de las reglas promueven un espíritu universalista en cualquier burocracia, y donde esto no ocurre puede que los modos típicos de actuar sean más particularistas. Prueba de esta última tendencia sería la reproducción en los establecimientos penales latinoamericanos de las desigualdades sociales que se observan en la sociedad. Basta leer los comentarios de numerosos observadores, quienes comparan el lujo relativo de las áreas ocupadas por los internos adinerados, y los dormitorios paupérrimos ocupados por los internos pobres (Bayer, 1978; Bretas, 1996; Olivero, 1998).<sup>111</sup>

Un fenómeno, vinculado al particularismo, es la corrupción cuya presencia en los establecimientos penales latinoamericanos es frecuentemente comentada (ver, por ejemplo, del Olmo, 1998:127; Human Rights Watch, 1997; Human Rights Watch, 1998). Sin embargo, hay que evitar las generalizaciones amplias y estereotipadas. Por ejemplo, Olivero (1998:103) adujo que "... los presos [en México] tienen libertad casi absoluta de ingresar cualquier cosa al establecimiento, siempre y cuando se pague por ello a la administración de la prisión o se comparten los artículos en cuestión con los guardias". No obstante la afirmación anterior, otra imagen emerge de los únicos datos sistemáticamente recopilados sobre los pagos y sobornos en los establecimientos penales mexicanos. Bergman (2004:13), basándose en una encuesta a 1.600 internos, encontró que la proporción de reclusos cuyos familiares tuvieron que pagar para bienes o servicios variaba entre 14% (para las visitas conyugales) y 35% (para sacar al interno a un salón de visitas). Puede que los establecimientos penales latinoamericanos sean particularistas; empero, no representan regímenes totalmente patrimoniales.

### **Encarcelamiento e internamiento**

Según Irwin (2004), quien se refiere al concepto con mayor frecuencia que otros investigadores, la materialización de la "prisión-almacén" obedece a una mayor tendencia punitiva en el público norteamericano, observada en

---

110 Esta tendencia se acentúa cuando el personal es enganchado sin entrenamiento previo para el trabajo.

111 La organización de la vida al interior de las prisiones mexicanas es un espejo de la sociedad mexicana. O sea, hay claras distinciones económicas y de clase social. Para aquellos que tengan capacidad de pago, las comodidades son comprables. (Olivero, 1998:103)

esa región entre las décadas de 1970 y 1990. En este tipo de establecimientos prevalecen los objetivos de seguridad, eficiencia y economía. La importancia de la seguridad se refleja en la preferencia por pabellones y edificios relativamente pequeños (que facilitan el control de los internos),<sup>112</sup> mientras que “[l]as celdas tienen ventanas exteriores extremadamente pequeñas, y su portada interior es maciza en vez de enrejada para evitar la posibilidad de que se arrojen objetos hacia el pasillo o que se empleen armas para agredir a quien transite por allí” (Irwin, 2004:59). La eficiencia se refleja en el uso de dispositivos electrónicos y centros de operación computarizados, cuyo objetivo es controlar los movimientos de los internos con “un mínimo de personal y un máximo de protección para este” (Irwin, 2004:59). Finalmente, la economía se observa en la construcción sencilla y poco estética (con unidades de cemento prefabricado) y patios monótonos de asfalto, cemento o tierra. En estos establecimientos el objetivo primordial es el confinamiento, más que el tratamiento y la rehabilitación. Si bien Irwin reconoce la existencia de programas educativos, vocacionales y para consumidores de drogas, se muestra muy escéptico y crítico en cuanto a su alcance e impacto:

*“... la rutina del encarcelamiento (...) no es brutal, peligroso ni excesivamente cruel. Es altamente controlada, limitada, monótona, y carente de oportunidades para el mejoramiento del ser” (Irwin, 2004:80).*

En la medida en que su mirada se restrinja a Estados Unidos, la caracterización proporcionada por Irwin es quizás de mayor validez como descripción de las tendencias actuales en el diseño del ámbito penal y no como un perfil preciso de todos los establecimientos penales y sus regímenes internos. La simple inercia histórica inherente a cualquier sistema penal, materializada en edificaciones que provienen de distintas épocas, es suficiente para impartir cierta variabilidad al sistema penal de un país. Por lo demás, los estudiosos canadienses quizás objetarían que los penales de ese país no constituyen “prisiones-almacenes”, dado que el gobierno canadiense ha hecho mayores esfuerzos por desarrollar, en vez de minimizar, los programas de tratamiento y rehabilitación (Meyer y O’Malley, 2005). En consecuencia, es algo problemático hablar de la “prisión-almacén” como si esta fuera el único modelo de establecimiento penal en América del Norte.

---

112 En este y otros sentidos la “prisión-almacén” actual difiere de la “Gran Casona” (Big House) que era típica del sistema penal estadounidense a principios del siglo XX (Irwin, 1980).

Ahora bien, si la noción de la “prisión-almacén” ha sido tratada con cierta amplitud en América del Norte, no así la idea del penal como campo de concentración en el medio latinoamericano, lo cual refleja, en parte (y una vez más), la menor producción investigativa en esta última región. Efectivamente, Caldeira (2000:176) comentó que las fotografías de las víctimas de la masacre de Carandiru (ver la nota 15 supra) ofrecían “una visión de tipo campo de concentración”. Wacquant (2003:200) también utilizó el término en un ensayo sobre los penales brasileños para describirlos como “campos de concentración para los desposeídos”, aunque este recurso semántico pareció emanar de su indignación moral más que de una mirada analítica. Más interesante, porque la narrativa es menos moralista, es cuando Kane fue recluido en un penal venezolano, y dice que su “primera impresión era de un campo de concentración” (Kane y Tilsley, 2006:69). Sin embargo, ninguno de estos autores desarrolla o analiza la idea del campo de concentración. ¿La misma constituye una metáfora o una descripción?

En diversas regiones del mundo, y en diversos momentos históricos, el término campo de concentración ha sido empleado para denominar una gama de instituciones que varía según el tipo de persona allí recluida, la forma en que estas personas son canalizadas hacia el establecimiento y los objetivos asignados al mismo (Applebaum, 2001). Algunos han albergado a personas de un solo estatus y tipo (por ejemplo, los integrantes de la oposición el régimen de turno); otros, han sido utilizados para una heterogeneidad de personas (por ejemplo, los criminales, los vagos y los opositores al régimen). Y otros, han sido centros de confinamiento de personas de ambos sexos y variadas edades. Algunas internas en los campos de concentración han llegado como resultado de grandes operativos de detención; otros, lo han hecho después de audiencias judiciales (normalmente muy breves). Algunos campos de concentración han sido diseñados como simples depósitos de seres humanos, como centros de explotación de mano de obra cautiva, y como instrumentos de “re-educación”.<sup>113</sup> Quizás lo único que distingue el campo de concentración de otros tipos de confinamiento es que no fue diseñado para alojar principal y únicamente a delincuentes, ni representa una respuesta específicamente enfocada, con mayor o menor grado de elaboración conceptual y teórica, al problema de la criminalidad. Y, si esta es

---

113 Seis campos de concentración construidos por el régimen nazi en Europa fueron destinados explícitamente al exterminio. Los demás campos de concentración organizados por los nazis no fueron centros de exterminio, aunque muchas personas murieron allí (Applebaum, 2001).



la historia semántica y materialización típica del “campo de concentración”, difícilmente se puede emplear el término para caracterizar a los establecimientos penales de América Latina, porque evidentemente funcionan como parte del aparato de justicia penal.

No obstante lo anterior, las alusiones esporádicas al campo de concentración en la literatura sobre los establecimientos penales de América Latina podría apuntar hacia algo importante. Puede que los penales no sean campos de concentración pero, posiblemente, tampoco sean prisiones o cárceles. Al comparar las características de los establecimientos penales en América del Norte y América Latina, encontramos algunas diferencias claramente observables. En el Norte, los internos están sometidos a mayores niveles de vigilancia, control y aislamiento, y participan mucho menos en la organización y conducción de la vida al interior del penal. Los establecimientos penales norteamericanos están mucho más abiertos a la mirada externa y sus burocracias son mucho más formalizadas. En América Latina, el interno experimenta menores niveles de control, menor vigilancia y menor aislamiento; a la vez, juega un mayor papel en la organización y conducción de la vida al interior. Los establecimientos penales latinoamericanos están menos expuestos a la mirada externa y sus burocracias están menos formalizadas.

La manera cuantitativa de expresar estas diferencias es en términos del nivel de control: en América del Norte, el control es asiduo, en el sentido de persistente, intrusivo y casi permanente; en América Latina, es somero, en el sentido de esporádico, indiferente y superficial. Pero, otra manera de expresar estas diferencias es cualitativa, la cual remite a la naturaleza de la privación de la libertad. Y si en América del Norte se habla de prisiones y encarcelamiento, en América Latina parece mejor hablar de internados judiciales e internación.

Pese a la existencia por mucho tiempo de la palabra “prisión”, hay gran utilidad en el planteamiento de Foucault (1979) en el sentido de que desde finales del siglo XVIII es conveniente distinguir entre el encarcelamiento y la detención porque el primero involucra “la transformación técnica de los individuos” (1979:233): “el margen por el cual la prisión excede la detención se llena (...) con técnicas de tipo disciplinario”. En otras palabras, la prisión representa una institución donde, no solamente se detiene a la persona sino que, también, se le hace algo mediante “proyectos, mejorías, experimentos, planteamientos teóricos, evidencia personal e investigaciones” (Foucault, 1979:235). No importa que el contenido de la transforma-

ción técnica haya cambiado con el tiempo, desde la rehabilitación (Rothman, 1995) hacia el castigo o la incapacitación (Feeley y Simon, 1992); no importa que estas transformaciones no se hayan materializado (como se evidencia en las denuncias periódicas sobre el “fracaso” de las prisiones). Aún cuando el encarcelamiento se restrinja al control, todavía es más que la simple detención: “Los internos no controlan nada de lo que ocurre al interior del establecimiento. Todo está estructurado conforme a políticas y reglamentos estrictos” (Bruton, 2004:41).

Desde estas perspectivas, el encarcelamiento se concibe como un acto de ingeniería social. Puede que sea posible transformar al delincuente mediante la penitencia, la rehabilitación o el tratamiento; pero cuando esto no es posible, todavía es dable actuar de una manera racional, planificada y deliberada para reducir el desorden, el riesgo y el peligro. En este último caso, no se crea un mero almacén o depósito, se crea una “prisión-almacén”.

Con gran frecuencia, los establecimientos penales latinoamericanos se denominan “prisiones”, y se discuten en términos de las posibilidades (y dificultades), para rehabilitar a sus internos (Aguirre, 2005; Salvatore y Aguirre, 1996a). Sin embargo, sus características y funcionamiento debilitan la utilidad del término prisión y —retomando la sugestividad del “campo de concentración”— los hace más similares a los centros de internamiento. En este sentido, las descripciones de los centros de internamiento en Estados Unidos en tiempos de guerra (ver, por ejemplo, Glidden, 1973; Hayashi, 2004) ponen de manifiesto algunas semejanzas —la infraestructura precaria, las condiciones de vida muy duras, la auto-regulación por parte de los internos, los disturbios protagonizados por estos, y el objetivo primordial de confinamiento (en vez de tratamiento o castigo)— con los establecimientos penales latinoamericanos y subraya las diferencias entre estos y las actuales prisiones en América del Norte. Quizás la denominación “Internado Judicial” (empleado por lo menos en Venezuela —teóricamente— para cierto tipo de establecimiento) apunta hacia algo similar. Los establecimientos penales latinoamericanos no representan proyectos sostenidos para “la transformación técnica del individuo” (Foucault, 1979:233), son centros para la detención de delincuentes, sospechosos o convictos. En el marco de la penología contemporánea, los penales de América Latina no son “prisiones-almacenes” sino simples depósitos.

Los que han estudiado la historia de los establecimientos penales en América Latina, proporcionan datos útiles sobre el surgimiento y difusión

de las ideas sobre las penitenciarías y las prisiones como proyectos sociales y políticos (del Olmo, 1981; Salvatore y Aguirre, 1996a; Aguirre, 2005). En sus recuentos, encontramos amplias evidencias de expertos, comentaristas y reformadores quienes, acatando lo mejor de la ingeniería social, elaboraban visiones de la prisión como un ambiente para la transformación técnica de los delincuentes. La mayoría de estas iniciativas se nutrieron de fuentes internacionales, pero muchas también desarrollaron perspectivas con sabor local e idiosincrático. Sin embargo, las evidencias indican que las visiones e imaginarios duraban poco después de materializarse en edificios y regímenes penales (ver, especialmente, Aguirre, 2005; Salvatore y Aguirre, 1996b; Santiago-Valles, 1996). Cualquiera que fuera la causa, el margen por el cual estos regímenes superaron la mera detención para convertirse en la prisión, descrita por Foucault, era poco o ninguno. La información presentada en este ensayo también sugiere que la misma situación permanece hasta el presente.

## CONCLUSIÓN

Podría objetarse que la brecha entre lo pautado y lo que realmente ocurre es común a todas las instituciones penales. Su vida, especialmente la del “sub-mundo” de los internos, no transcurre conforme a lo prescrito por reformadores, legisladores y administradores. Quizá hay pocas diferencias entre los regímenes penales de América del Norte y América Latina: cada región cuenta con un imaginario penal y cada una tiene una realidad penal distinta. En cierto sentido, ese planteamiento es irrefutable —porque destaca una semejanza evidente—, pero a la vez es trivial. Por lo demás, los datos presentados aquí sugieren que las realidades penales son bastante distintas en América del Norte y América Latina, y requieren mayor exploración y explicación.

Las diferencias apuntadas podrían provenir de varias fuentes. Una es la percepción de la delincuencia y la criminalidad en cada región. ¿Cuáles son las imágenes del delincuente típicamente construidas? ¿Cómo se entrelazan las creencias empíricas sobre las causas del delito y las valoraciones morales del delito? Las respuestas a estas interrogantes requerirían no solamente un estudio de las actitudes sociales sino también de la naturaleza y el contenido de la criminología. Quizá hay diferencias apreciables entre las dos regiones en cuanto al nivel de atención enfocada hacia las causas de la criminalidad (porque muchos proyectos que se orientan hacia la transformación del de-

lincente se anclan en ideas sobre las causas del delito). En cambio, podría haber diferencias considerables en el tipo de causa estudiada en cada región (porque algunas causas son más susceptibles que otras a la manipulación a través de la intervención). O, posiblemente, hay diferencias en la imagen moral de los delinquentes y las respuestas ante el delito que se construyen a partir de ellas.

Una segunda fuente de diferencia, podría ubicarse en las concepciones de la intervención organizada, sobre todo la de tipo gubernamental, en los asuntos sociales e individuales, y el grado en que la ingeniería social — del tipo insinuado por la noción focaultiana de la transformación técnica— haya echado raíces en cada región. Los centros de internamiento en América Latina parecen reflejar un desarrollo más débil de la posibilidad (y quizás la conveniencia) de una acción racional y planificada que persigue la transformación de los internos. ¿Hasta qué punto existe esa diferencia y cómo se relacionaría con concepciones distintas de la acción gubernamental e individual y con las percepciones sobre la capacidad de moldear las condiciones individuales y sociales?

Finalmente, la diferencia entre el encarcelamiento y el internamiento podría provenir de factores organizacionales, especialmente la disposición (o no) del personal penal de traducir proyectos institucionales abstractos en patrones específicos de comportamiento. La brecha universal entre el proyecto penal y la realidad penal parece ser más ancha en América Latina, por lo menos cuando se comparan las pautas legales y administrativas con lo que sucede al interior de los establecimientos penales (aunque el imaginario penal popular podría anclarse más en los hechos que en los proyectos). Quizás esta situación, sea el producto de un proceso de socialización institucional más débil en América Latina, y un sentido más atenuado de la institución, como un sitio de organización colectiva para el logro de objetivos universalistas.

Aún cuando se pudieran presentar y discutir brevemente casos y ejemplos relacionados con los temas de análisis planteados por estas interrogantes, en realidad constituyen líneas de investigación bastante amplias que difícilmente se pueden abordar en el marco de un ensayo. Es evidente que la comprensión adecuada de las instituciones penales requiere de un análisis sostenido de las percepciones sociales, la moralidad, la actividad intelectual y la organización institucional.

# II

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



# 1

**Violencias, crimen e inseguridad  
en América Latina.  
Desafíos para la democracia.**

*Lucía Dammert*





# **Violencias, crimen e inseguridad en América Latina. Desafíos para la democracia.**

*Lucía Dammert*

El incremento de la inseguridad es uno de los hechos más alarmantes que impactan la región en las últimas décadas. El aumento de los delitos así como la violencia utilizada cotidianamente va de la mano con una percepción generalizada de descontrol por parte del Estado y de corrupción de las principales instituciones encargadas de prevenir y controlar este fenómeno. Este contexto pone en serios desafíos la construcción de democracias verdaderas en las que los ciudadanos disfruten de sus derechos y de una mayor inclusión.

La inseguridad aumenta la inequidad. El aumento de la seguridad privada, en cada sociedad, para lograr mayores niveles de vigilancia, la fuerza utilizada por aquellos con mayor poder político y económico, y el abandono de ciertos territorios son sólo una muestra de esta situación. Sin duda, la preocupación por la inseguridad puede potenciar el renacimiento de discursos autoritarios, así como generar supuestas justificaciones para la segregación y la exclusión social. El aumento de las penas, la baja de la edad de imputabilidad penal, el crecimiento sostenido de la población encarcelada, son sólo algunas de las reiteradas demandas de una población que se siente indefensa y vulnerable frente a posibles hechos delictuales. Y la política responde, en periodos electorales, con propuestas centradas en la sanción, en el uso de las instituciones policiales como principal resorte para resolver el problema y la sanción como forma de solución de un conflicto que tiene, principalmente, raíces sociales.

El objetivo del presente capítulo es debatir algunas de estas aristas de encuentro entre democracia e inseguridad en América Latina. Sin duda, son múltiples los elementos que requieren ser modificados para lograr pasar de las democracias electorales que vivimos en la actualidad hacia sistemas verdaderamente inclusivos en que sean tomados en cuenta los diversos derechos de los ciudadanos. Pero, en este contexto, la inseguridad juega un rol clave ya que es el disparador de un discurso autoritario por parte de la po-

blación que busca soluciones efectivas y, principalmente, rápidas. Además, es un planteamiento que pone en duda la capacidad del Estado para proveer seguridad con instituciones consideradas ineficientes, corruptas y abusivas.

El capítulo se organiza en cuatro apartados. En el primero se hace una breve descripción de la situación regional respecto del aumento de las violencias, el crimen y la sensación general de inseguridad de la población. Se destaca la transversalidad del fenómeno con problemas de diversa índole y magnitud, pero significativos en todos los casos. El segundo apartado pone énfasis en la presencia del crimen organizado, como amenaza reconocida y con fortalezas suficientes como para enfrentar y penetrar las principales instituciones gubernamentales. Si bien la delincuencia callejera aún es relevante, lo que pone en jaque el desarrollo de nuestras jóvenes democracias es la organización y fortaleza del crimen organizado.

El tercer apartado describe la precariedad institucional para enfrentar los problemas descritos previamente. La carencia efectiva de un liderazgo civil en el tema, los altos niveles de autonomía de las instituciones de orden y seguridad, y los débiles mecanismos para asegurar políticas sustentables en el mediano plazo son algunos de los elementos analizados. Finalmente, se plantean algunos desafíos que, desde el punto de vista institucional, deberían ser enfrentados para avanzar con políticas efectivas, eficientes y justas de prevención y control de la delincuencia, reconociendo el respeto al Estado de derecho.

## **VIOLENCIAS, INSEGURIDAD Y CRIMEN**

El uso de la violencia para resolver todo tipo de conflictos es uno de los principales problemas que enfrentan las democracias latinoamericanas. Aumentada su magnitud por la efectiva carencia de instituciones sólidas que castiguen estos hechos, el uso de la violencia se ha convertido en un hecho cotidiano que atraviesa las prácticas sociales en su conjunto. La violencia se expresa en el espacio público, pero también al interior de la casa y de la escuela, donde se convierte en una herramienta de socialización exaltada por los medios de comunicación masiva.

Múltiples son las interpretaciones de los distintos fenómenos de violencia, pero aún no se ha logrado avanzar en explicaciones que permitan, efectivamente, limitar su presencia (Alda y Beliz, 2007). Las interpretaciones varían desde posiciones biológicas que ponen énfasis en ciertas caracte-

rísticas genéticas o de conformación de cada sujeto, las cuales lo predispondrían a mayores niveles de violencia; hasta aquellas propuestas teóricas concentradas en las características sociales que generan frustración y, por ende, violencia. Esta aparente carencia de un marco de entendimiento del fenómeno reconoce la presencia de, por lo menos, cuatro elementos comunes (Arriagada y Godoy, 1999). En primer lugar, el conflicto se ubica en el centro mismo de la vida en sociedad, donde la constante interacción con otros establece las raíces para la contradicción. En segundo lugar, el conflicto no implica necesariamente violencia. En tercer lugar, sociedades diversas, que logran generar mecanismos de entendimiento, negociación y resolución de problemas, limitan los niveles de violencia utilizados. La frustración está en la base de muchos de los hechos violentos, pero no de todos, existen casos de patología que deben ser analizados a nivel particular más que como problema social. En cuarto lugar, existen factores cuya presencia aumenta la probabilidad de que se cometa un hecho de violencia, entre ellos está la presencia de historia de abuso familiar, consumo de alcohol o drogas, entre otros.

No toda violencia es criminal. La definición de los códigos penales ha estado centrada en los delitos contra las personas y la propiedad más relevantes, pero no hay que olvidar que ha sido reciente, en muchos de los países de la región (Winston y Moser, 2003), la incorporación de la violencia doméstica como delito. Adicionalmente, situaciones como el acoso, sea sexual, laboral o incluso el ejercido por medios electrónicos, aún está en proceso de ser considerado de índole criminal. Por ende, las violencias refieren a un fenómeno más extendido y complejo que los hechos criminales, pero muchas veces son interpretadas sólo a partir de aquello considerado criminal en un momento histórico específico.<sup>114</sup> Desde el punto de partida del análisis epidemiológico, los factores de riesgo para el desarrollo de hechos criminales operan en tres niveles: individual: edad, género, exposición temprana a la violencia, nivel socioeconómico y educacional y abuso de alcohol y drogas. En segundo lugar, desde el hogar donde los factores se vinculan con la estructura y normas del mismo, tipo de cuidado y supervisión de menores e historia de violencia familiar, entre otros. Por ejemplo, menores víctimas de abuso doméstico tienen una mayor disposición a la

---

114 Diversos autores han puesto acento en la violencia ejercida por los aparatos del Estado para -simbólica o activamente- segregar, separar y limitar a importantes grupos de la población. La violencia de la inequidad es otro de los temas que deberían ser considerados en una interpretación más amplia del fenómeno.

violencia cuando adultos, lo que sugiere una transferencia intergeneracional de las conductas violentas. Finalmente, aquellos factores vinculados con la comunidad o sociedad, referidos a situaciones o eventos sociales que resultan en violencia o delitos relacionados con normas culturales (castigo físico en niños, control de las actividades de las mujeres por los hombres), tasas de crimen en el vecindario, características ambientales del barrio, efectividad de instituciones privadas y públicas de control social, historia de violencia social, y grado de desigualdad.

En América Latina, más allá de lo violento y criminal, hoy estamos impactados por la inseguridad en sus múltiples sentidos. Discurso vinculado esencialmente con el aumento de los delitos, la inseguridad esconde otras múltiples preocupaciones que dejan a los ciudadanos desprovistos de ciertas certezas en la vida cotidiana (Dammert y Malone, 2003; Crawford, 1997). La inexistencia de mecanismos de protección social, la precariedad de la calidad de los servicios de salud y educación, la percepción de vulnerabilidad laboral, y la debilidad de los elementos de la ciudadanía social son situaciones que sobrelleva la mayoría de los latinoamericanos en la actualidad. De esta forma, el temor expresado en miedo a ser víctima de un delito es un chivo expiatorio utilizado para nombrar múltiples otras inseguridades que caracterizan la vida actual en la mayoría de ciudades de la región (PNUD, 1998; Rico y Chinchilla, 2003; Frühling et al., 2005).

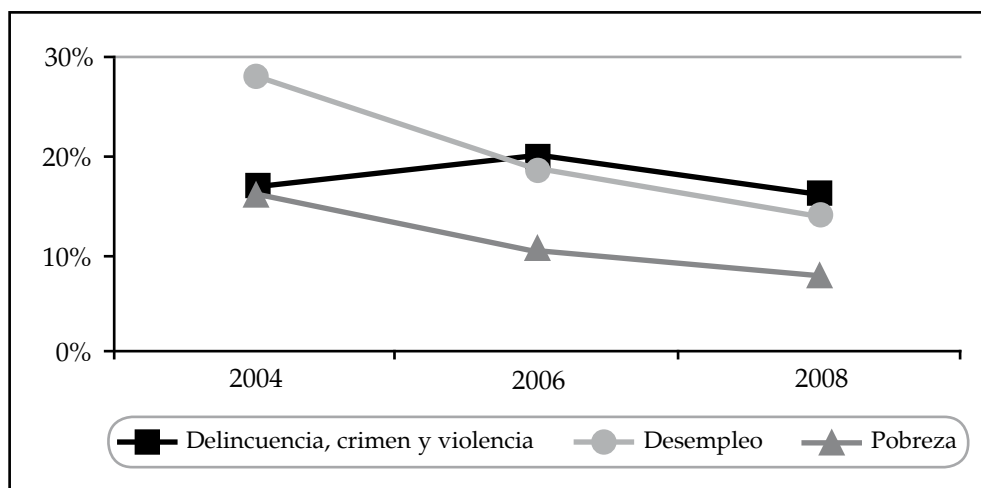
La presencia de profundas contradicciones políticas en la década de los 70 y 80 en América Latina marcó la preocupación por la violencia política. El enfrentamiento político y social por la violación permanente de los derechos humanos, el rompimiento de los procesos democráticos y la hegemonía militar en la vida política concentró la atención en los diversos procesos políticos de violencia en la región. La relevancia de este proceso invisibilizó la presencia de otro tipo de violencias a nivel doméstico y social.

Paradójicamente, la democratización vino de la mano con la preocupación por la delincuencia, fenómeno que siempre estuvo presente, pero que no impactaba la vida de los habitantes de nuestros países y recibía una menor cobertura de los medios de comunicación. Cabe destacar, que la carencia de registros rigurosos de información delictual, así como la evidente manipulación de la información existente no permite conocer la verdadera magnitud del fenómeno criminal.

En la actualidad, la inseguridad como fenómeno está en el centro de la agenda política y pública en todo el continente. Como se puede observar en el Gráfico 1, en algunos países, la inseguridad (los delitos y el temor) se ha convertido en uno de los principales problemas que preocupan a la población, incluso por encima de la pobreza y el desempleo.

GRÁFICO 1

## IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA



*Corresponde a la pregunta ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando? Fueron seleccionados estos tres ámbitos de una amplia lista.*

Fuente: Vanderbilt University, Latinamerica Public Opinion Project (LAPOP).2008.

Lamentablemente, la percepción de la ciudadanía sobre el problema tiene bases empíricas claras ya que el continente se ha instalado en el segundo lugar de los más violentos del mundo (OMS, 2003). En algunos países, los niveles de homicidios en los grupos de hombres jóvenes llegan a grados de catástrofe social (Dammert y Bailey, 2005). En Centroamérica, aún en democracia, contamos hoy con más muertos que durante las guerras civiles, situación que alerta sobre la precaria calidad de la democracia en muchos contextos. La Tabla 1, muestra las tasas de homicidios de la mayoría de los países y su tendencia en los últimos años. Si bien los cambios no pueden ser considerados una tendencia, es evidente que el uso de violencia extrema se ha convertido en una problemática transversal de compleja solución. Incluso en aquellos países donde se han logrado bajar sustantivamente las tasas, las mismas son aún mucho más altas que las de hace un par de décadas.

TABLA 1

## TASA DE HOMICIDIOS EN PAÍSES DE LAS AMÉRICAS 2000-2006

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	7,2	8,4	9,3	7,9	6,2	5,8	5,3
Brasil	26,7	27,8	28,5	29,1	27,0	22,0	--
Chile	2,6	1,9	1,9	1,8	1,7	1,9	1,9
Colombia	62,7	64,6	65,7	52,7	44,1	39,3	37,3
Ecuador	6,4	10,3	14,8	15,0	15,0	15,0	15,0
El Salvador	37,3	34,6	31,1	32,7	41,0	54,9	55,3
Guatemala	25,8	25,2	30,7	35,0	36,3	42,0	45,2
Honduras	49,9	53,7	55,9	33,6	31,9	35,0	42,9
Jamaica	44,0	40,0	36,0	54,0	58,0	49,0	49,1
México	32,0	31,0	28,0	27,0	25,0	24,0	25,0
Nicaragua	9,0	10,0	10,0	12,0	12,0	13,0	12,4
Panamá	10,1	10,1	12,4	10,8	9,7	11,2	11,3
Perú	2,4	11,5	10,3	5,0	5,12	11,4	--
Uruguay	5,2	4,9	5,3	4,5	4,4	4,5	4,3
Venezuela*	33,0	35,0	42,0	49,0	42,0	37,0	--

\* Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo, Gobierno Bolivariano de Venezuela, <http://fegs.msinfo.info/fegs/archivos/Image/DCP/serie%20seguridad.xls>

Fuente: OEA (2008) Información oficial de cada país, <sup>115</sup> además ver el BID (2008) y SEGIB (2008).<sup>116</sup> La tasa es calculada cada 100 mil habitantes.

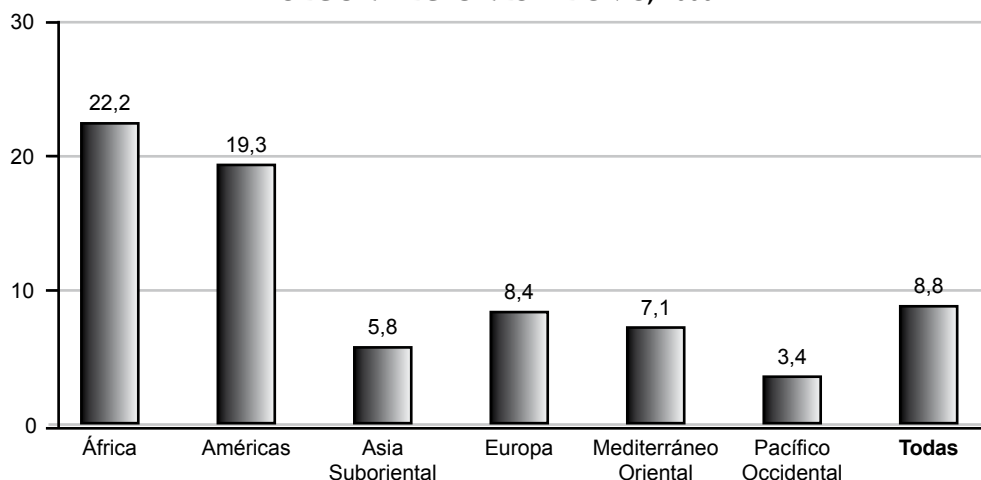
115 Las fuentes utilizadas son las siguientes: Argentina, Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Brasil, Ministerio de Salud (DATA-SUS) y Ministerio da Justicia; Canadá, Statistics Canada; Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría Interior de Seguridad Ciudadana; Colombia, Observatorio de Derechos Humanos; Ecuador, datos Policía Judicial Ecuador/Flacso Ecuador; El Salvador, Policía Nacional Civil; Estados Unidos, Department of Justice; Guatemala, Policía Nacional Civil; Guyana, Ministry of Home Affairs; Honduras, número de víctimas y tasas de homicidios en Honduras (1999-2006), OCAVI (2007); Jamaica, Jamaica Constabulary Force; México, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad a.c. (ICESI); Nicaragua, Policía Nacional de Nicaragua y el Instituto Nacional de Estadística; Panamá, datos de OCAVI (2007); Perú, Policía Nacional del Perú/CONASEC; Trinidad y Tobago, Ministry of National Security; Uruguay, Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior.

116 Dammert, L.; Alda, E.; Ruz, F. (2008). Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica. FLACSO Chile. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), II Foro Iberoamericano sobre Seguridad Ciudadana, Violencia y Políticas Públicas en el Ámbito Local, Barcelona, 17-18 julio.

A inicios de los 90, se habló del problema de las grandes metrópolis: la violencia homicida (Gaviria y Pages, 1999), pero el fenómeno se ha diversificado e impacta a prácticamente todas las zonas urbanizadas de la región (Rico y Chinchilla, 2005). Como se puede ver en el Gráfico 2, las tasas de homicidios<sup>117</sup> se mantienen en promedios muy superiores al mundial, con las consecuencias sociales, políticas y económicas que este flagelo implica.

GRÁFICO 2

**MORTALIDAD ESTIMADA CAUSADA POR HOMICIDIO,  
SEGÚN REGIONES DE OMS, 2000**



Fuente: OMS (2003). Informe mundial sobre la violencia y la salud

Un elemento clave para interpretar el aumento de los homicidios, es la presencia de armas, —ligeras y de grueso calibre—, conseguidas por la población en los mercados ilegales. En algunos países de la región la presencia de armas pequeñas se ha convertido en un problema grave que requiere ser enfrentado con celeridad para evitar una mayor escalada de violencia homicida. De igual manera, el aumento sostenido de las lesiones es otro problema que atraviesa la región, variando desde hechos de violencia ocurridos en el hogar o el colegio, hasta ajuste de cuentas entre pandillas callejeras o barras de fútbol (OEA, 2008). La distribución de los homicidios no es equitativa en todos los grupos sociales, por el contrario se concentra en los jóvenes hombres de sectores populares que mueren diariamente en las calles de las prin-

117 Se utiliza información de inicios de la década por la dificultad en algunos contextos para contar con información oficial actualizada.

cipales ciudades del continente. Información de la Organización Mundial de la Salud (2003), mostró que las muertes por lesiones alcanzaron una tasa de 17,2 en los estratos altos, frente a otra de los estratos bajos y medios que superó las 34 muertes por cada 100 mil habitantes. Específicamente, la población entre 15 y 29 años presentó una tasa de 83,2 muertes, superando los 100 casos entre aquellos jóvenes que pertenecen a los estratos medios y bajos.

La violencia intrafamiliar ha dejado de ser un asunto exclusivo de las mujeres, pasando a ser concebido como un problema social del que debe hacerse cargo el Estado en su conjunto. De esta forma, es considerado como parte de la inseguridad ciudadana debido a su influencia en el desarrollo de conductas violentas, así como por los tipos penales que involucra (lesiones de todo tipo, violaciones, homicidios). En un diagnóstico realizado por el Banco Mundial se señaló que las violaciones y la violencia doméstica son causas significativas de incapacidad y muerte de mujeres en edad reproductiva, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo (Banco Mundial, 2003; UNICEF, 2000).

En la misma perspectiva, los estudios más recientes ponen énfasis en las consecuencias de la violencia cotidiana sobre los niños y niñas, confirmando que aquellos que sufren abusos —ya sea directamente o presenciándolos en la familia— producen menos en el colegio, presentan más problemas de conducta y conflictividad, sus probabilidades de éxito en la escuela disminuyen, son candidatos a la deserción, depresión, baja autoestima y presentan mayor tendencia a emitir conductas violentas en su edad adulta. Este tipo de violencia surge como un factor de riesgo especialmente poderoso en los casos de agresión masculina en la pareja (OMS, 2003).

En América Latina la información es escasa, pero alarmante. La violencia doméstica, dependiendo de su definición, afectaría entre el 25% y el 50% de las mujeres. En Brasil la estadística de denuncias indica que el 70% de los hechos violentos tuvo lugar al interior de los hogares y fueron cometidos por la propia pareja (Dawn, 1998). En Costa Rica, casi seis de cada diez mujeres (57,7%) han sufrido algún tipo de agresión física o sexual grave luego de cumplir los 16 años (PNUD, 2005). Por su parte, en Chile, en el año 2004, murieron 70 mujeres a manos de sus parejas, la cifra más alta en estos últimos tres años (Dammert y Arias, 2007).

Sin duda, la presencia de las tasas de homicidios más altas del mundo presenta una situación de extrema gravedad en algunos países de la región.

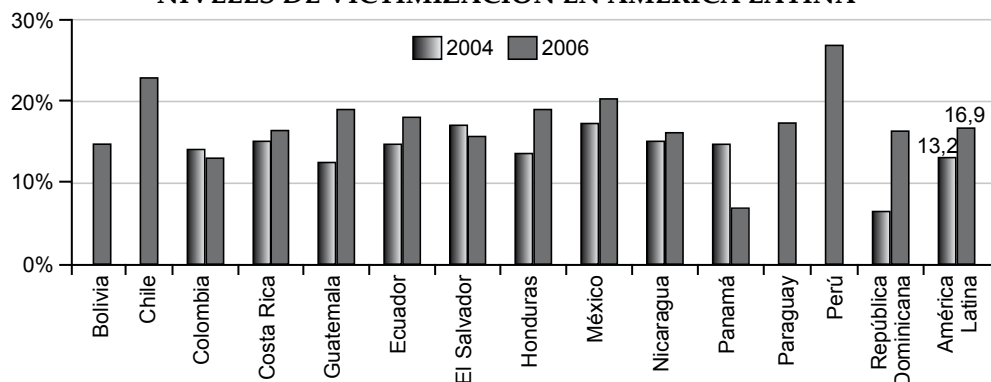


La misma se complejiza cuando se analiza la presencia de delitos que si bien son violentos no implican un uso extremo de la misma. Así, países considerados de baja violencia por sus tasas de homicidios como Argentina, Perú, Costa Rica o Chile enfrentan un aumento sostenido de los delitos contra la propiedad (Dammert y Bailey, 2005) lo que, a su vez, dispara la sensación de temor de la población. Diversos estudios apuntan al hecho de que los sucesos cotidianos de criminalidad impactan sobre la percepción de vulnerabilidad de la población en grados similares a hechos de mayor envergadura (Frühling et al., 2005). Debido a la precariedad de la información oficial sobre los delitos que efectivamente ocurren en un determinado contexto, la información de las encuestas de victimización se convierte en el principal referente de interpretación del problema.

Como muestra el Gráfico 3, los niveles de victimización que declaran los ciudadanos de la región son altos en prácticamente todos los países de la región. De este modo, la mayoría de latinoamericanos han sido víctimas directas o indirectas de algún delito en el último año, lo que, sin duda, marca una frustración frente a las políticas de gobierno que han tratado de enfrentar el aumento del crimen. Un estudio realizado sobre información de fines de los 90, confirma que América del Sur ocupó el segundo lugar entre las regiones con mayor porcentaje de población víctima de un crimen (68%). Una de las características resaltantes de esta información es el porcentaje de población que fue asaltada (31%), muy por encima del promedio mundial (19%) y de América del Norte, que ocupó el tercer lugar (22%) (Gaviria y Pages, 1999).

GRÁFICO 3

## NIVELES DE VICTIMIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA



Corresponde a la pregunta ¿ha sido víctima de un acto de delincuencia en los últimos 12 meses?

Fuente: Vanderbilt University, Latinamerica Public Opinion Project (LAPOP). 2008

Si bien no es un problema de violencia interpersonal o delictual, los suicidios son un elemento relevante en este análisis. Principalmente, porque evidencian la calidad de la salud mental de la población, así como el incremento del uso de la violencia autoinfligida. De acuerdo al Informe OMS (2003), cerca de 815.000 personas habrían perdido la vida a causa del suicidio en el mundo, lo que representa una tasa mundial de mortalidad anual de 14,5 (un suicidio cada 40 segundos). Según esto, es la decimotercera causa de muerte, en general; la cuarta causa, para la población de 15 a 44 años y la sexta, de mala salud y discapacidad. Las muertes por suicidio dejan secuelas sobre muchas personas en lo emocional y social, por lo tanto también en lo económico.

Los factores de riesgo del suicidio son de distinta índole. Entre los principales se encuentran los de carácter psiquiátrico, tales como la depresión, otros trastornos del estado del ánimo, ansiedad y perturbaciones de la conducta. También hay ciertos acontecimientos que pueden desencadenar la decisión suicida, como pérdida de un ser querido, conflictos interpersonales, quiebre de ciertas relaciones, problemas en el trabajo, etc. Diversos estudios han encontrado tasas más altas de suicidios durante períodos de recesión económica, con altas tasas de desempleo y desintegración social. Los antecedentes de maltrato físico o abuso sexual en la infancia aumentan el riesgo de suicidio en la adolescencia y la edad adulta. Las tasas de suicidios son variadas en las distintas regiones y países del mundo; la tasa promedio en América Latina alcanza 7,7 en circunstancias que mundialmente es de 14,5 (PNUD, 2005). En países de la región que informan a la OMS (2003), los datos muestran a Uruguay como el país con la mayor tasa de suicidios, seguido de cerca por El Salvador, Costa Rica, Brasil y Colombia (Dammert y Arias, 2007).

El panorama regional es gris. La información analizada previamente muestra las complejidades del proceso de violencia de la región, así como sus múltiples facetas.

Ciertamente, la inseguridad es un problema central en América Latina, pero necesita ser analizado en detalle para identificar las características y elementos que la definen a nivel subregional y nacional.

## ¿CRIMEN CALLEJERO VS. CRIMEN ORGANIZADO?

El aumento sostenido de los delitos evidenciados previamente, responde a un tipo de organización criminal cada vez más complejo. La presencia de territorios donde la impunidad gobierna y el Estado se ha replegado es evidente en lugares tan diversos como el norte de México, el centro colombiano y barrios de Río de Janeiro, Tegucigalpa y Lima, entre otros. La presencia física del crimen organizado con dominio territorial ha puesto en jaque la gobernabilidad de algunas naciones. Se instalan así Estados paralelos, similares a los señores feudales, que cuentan con territorio, población, armas y, por ende, control. Los recientes enfrentamientos armados ocurridos en Brasil y México son demostración de este fenómeno, vinculado directamente con el tráfico de drogas, armas y personas a escala regional. Situación que, además, ha desbordado la capacidad de respuesta policial y ha dejado al descubierto las profundas redes de corrupción y clientelismo existentes en el poder judicial, las instituciones policiales y la política. De hecho, en un reciente estudio diversos especialistas afirman que existen vínculos entre el crimen organizado y el Estado, especialmente con el narcotráfico (Solís y Fogelson, 2008: 26).

Las relaciones entre crimen organizado y Estado son de diversa índole y varían desde la condescendencia hasta el enfrentamiento directo. Lamentablemente, en la región se encuentran principalmente tres formas: condescendencia, incapacidad e incompetencia (Solís y Fogelson, 2008:27). En cualquiera de los tres casos, las capacidades del Estado para enfrentar la problemática son limitadas ya sea por decisión de no actuar directamente sobre el fenómeno o por la incapacidad operativa, estratégica e incluso tecnológica por parte de las instituciones gubernamentales.

Así, existe cierto consenso entre los expertos sobre la importancia que reviste el crimen organizado en la región, pero limitado conocimiento sobre sus características, magnitud y relevancia en cada contexto nacional (Solís y Rojas, 2008). De hecho, el conocimiento sobre la problemática es precario, parcializado y descontextualizado, ya que poco se ha avanzado por analizar las estrategias de penetración, utilizadas en cada contexto, así como las posibles vinculaciones con organizaciones criminales de otros países e incluso continentes. Una de las principales evidencias de los importantes niveles de organización de ciertos grupos delictuales es la capacidad de porte de armas, de respuesta al Estado y de integración de acciones delictivas que, previamente, se desarrollaban en forma independiente. En especial, el

tráfico de drogas, reconocido como uno de los negocios más lucrativos del mundo delictual, ha ido integrándose a delitos de tráfico de armas y personas. Adicionalmente, ha generado espacios de penetración del Estado para lograr sus objetivos económicos y minimizar los costos (Flores y González Ruiz, 2008). Obviamente, no todos los países de la región son dominados por el crimen organizado, pero la debilidad de muchos de los Estados pone en serio riesgo la capacidad de gobernar desorganizadamente frente a un enemigo organizado, estructural, obediente y financieramente sólido.

La respuesta ha sido el llamado a las fuerzas armadas a jugar un rol en la estrategia de prevención y control de la delincuencia (Dammert y Bailey, 2007). Fuertemente criticada, esta fórmula abre una caja de Pandora en que los abusos, la ineficiencia y la corrupción pueden convertirse en elementos emergentes. Pero, ¿qué tan coordinadas son estas organizaciones? La carencia de información permite e incentiva las conjeturas respecto a un fenómeno prácticamente inexplorado. No obstante, se pueden afirmar tres elementos: (i) existen conexiones regionales que permiten el tráfico entre diversos países; (ii) estas redes cuentan con importantes soportes y vinculaciones con agentes estatales y políticos que facilitan sus actividades; y, (iii) el uso intenso de violencia es su marca distintiva. Así, el asesinato de más de 50 policías en San Pablo (Brasil), o el degüello de cientos de personas en México son muestras de esta situación.

El crimen transnacional en la región se vincula estrechamente con el tráfico de drogas. La producción de cocaína se concentra en casi su totalidad mundial en la región y la mitad de su consumo se despliega en los Estados Unidos, situación que genera un claro mercado con incentivos perversos para su consolidación (ONUD, 2008). La información es innegable. En 2000, la DEA reportó que, de las 645 toneladas métricas de cocaína contrabandeadas hacia los Estados Unidos, cerca de 425 pasaron a través del corredor centroamericano-mexicano (Stratfor, 2001). Por otro lado, el mercado ilegal de droga en El Caribe genera 3.1% del PIB regional, es decir 4.8 billones de dólares en el 2001 (Bobbea, 2008:283).

Luego de años de políticas antidrogas, los resultados son mixtos con prevalencia de consumo interno aún altos en muchos países de la región, así como aumento en países como Chile y México. De hecho, en un reciente informe realizado por un grupo de ex Presidentes latinoamericanos, se concluyó que la política antidrogas ha sido un fracaso y que se avecina rá-

pidamente el momento de debatir sobre la necesidad de despenalizar el consumo de marihuana.

La organización regional del tráfico es una realidad cada vez más evidente que utiliza pequeñas organizaciones de carácter nacional para avanzar en la generación de mercados o fortalecer rutas de tránsito. El limitado conocimiento de la problemática ha instalado por lo menos tres situaciones preocupantes en diversos niveles: las pandillas juveniles o maras, la migración y el control de fronteras. En primer lugar, las maras se convirtieron, a inicios de los 90, en una de las principales amenazas a la seguridad pública, especialmente en Guatemala, El Salvador y Honduras. La proliferación de acciones criminales, actos de violencia e incluso acciones articuladas por parte de las pandillas en estos países generó la percepción de altos niveles de organización y coordinación subregional. Sin embargo, aún falta consenso a este respecto entre los especialistas que dudan de la capacidad real de estas organizaciones para convertirse en verdaderas amenazas subregionales (Cruz, 2007). Las políticas utilizadas para combatir su presencia han sido principalmente punitivas, vinculadas con altos niveles de castigo, encarcelamiento y persecución policial a todos aquellos considerados sospechosos de pertenecer a alguna de estas organizaciones. Las leyes antimaras tuvieron como principal objetivo enfrentar el fenómeno de la violencia juvenil con la fortaleza del aparato de persecución penal, pero con limitada inversión social que enfrentara las raíces de la problemática. El inicial accionar de las maras, vinculado con el microtráfico y el control territorial de ciertos espacios de las ciudades centroamericanas, ha mutado hacia una vinculación cada vez más evidente con el tráfico de drogas, armas y personas hacia los Estados Unidos (Savenije y Beltrán, 2007; Hagedorn, 2007; Cruz, 2007). En cualquier caso, los miembros de estas organizaciones no son considerados los encargados de la penetración del Estado, el lavado del dinero u otras acciones de mayor especialización (Solís y Fogelson, 2008).

Sin duda, parte importante del proceso de consolidación de las maras tiene una directa relación con los procesos de migración hacia los Estados Unidos, donde se estima que hay importantes cantidades de jóvenes vinculados a las pandillas (Hagedorn, 2007). Adicionalmente, la política de deportación de aquellos indocumentados que son detenidos por la policía ha tenido impactos negativos en la consolidación de los grupos delictivos con ramificaciones en diversos países de la región.

El tráfico de personas es otro fenómeno de especial preocupación en la región. Los procesos migratorios hacia los Estados Unidos y Europa han convertido varias economías de la región en dependientes de las transferencias de dinero por parte de su población emigrante. Sin duda, este fenómeno no sólo tiene consecuencias económicas sino también culturales y sociales. Situación que debe ser tomada en cuenta con especial seriedad ante los posibles efectos que la actual crisis económica tendrá sobre la población en estado de precariedad laboral en sus lugares de residencia.

Evidentemente, el tráfico de drogas, armas y personas presente en la región se consolida por espacios porosos de tránsito entre los que se destacan algunos pasos fronterizos que no logran articular o coordinar niveles de control efectivos. No sólo los problemas de topografía hacen de América Latina un continente con dificultades para controlar el tránsito de especies ilegales entre países, sino también la articulación de organizaciones criminales internacionales. Ejemplos de estos hechos se han observado en el primer trimestre de 2009 en Argentina, Chile y Perú que involucran detenidos y homicidios de nacionales y mexicanos vinculados al tráfico de efedrina.

Lamentablemente, como se mencionó previamente, el crimen organizado es un objeto de estudio elusivo. Las aparentes conexiones con la legalidad y las instituciones del Estado limitan seriamente los análisis que permitan identificar su magnitud. Sin embargo, temas vinculados como el lavado de activos, la trata de personas, el desarrollo de nuevos delitos económicos, entre otros, fueron considerados centrales en la primera reunión de ministros de seguridad pública organizada por la OEA en México a mediados de 2008. Preocupación presente especialmente en los países del Caribe que perciben las serias consecuencias de una posible mudanza o traslado de los carteles de drogas mexicanos (Bobbea, 2008).

Es cada vez más evidente que enfrentar las nuevas amenazas requerirá de una voluntad política sustentable en el tiempo que permita fortalecer aquellos procesos de reforma necesarios en las instituciones que conforman el sector. El tiempo de las iniciativas esporádicas ha pasado, las consecuencias del crimen organizado son enormes y los riesgos para la consolidación democrática insospechados.

## **CAOS Y PRECARIEDAD INSTITUCIONAL**

Los instrumentos de que un Estado dispone para proveer seguridad a sus habitantes provienen de diferentes ámbitos y reúne a múltiples actores. Sin embargo, los responsables principales del mantenimiento de la seguridad continúan siendo las fuerzas armadas en el ámbito exterior y las instituciones policiales en el interior. La multiplicación de fenómenos de inseguridad, especialmente aquellos ligados al crimen organizado, ponen en evidencia las dificultades que enfrentan ambas instituciones para su control. Las llamadas “nuevas amenazas” no serían tales si las instituciones de gobierno tuvieran las capacidades necesarias para enfrentarlas correctamente, los desarrollos tecnológicos apropiados y los sistemas de coordinación nacional e internacional en funcionamiento.

Sin duda, uno de los principales desafíos que enfrentan los países latinoamericanos relacionados a su seguridad no se vinculan únicamente con el tipo de amenazas, ya sean nuevas o tradicionales, que los acechan, sino también con la necesidad de fortalecer sus propias instituciones. Esta tesis se sustenta en tres elementos clave para la institucionalidad del sector seguridad en la región: falta de liderazgo civil, altos niveles de autonomía política y precariedad de las instituciones de seguridad (FLACSO-Chile, 2007). A continuación, se presenta un breve análisis de la situación en la región donde la desorganización de la respuesta estatal se enfrenta al crimen cada vez más articulado y organizado.

## **LIDERAZGO CIVIL**

El retorno a la democracia en América Latina puso de manifiesto la necesidad de consolidar un espacio de liderazgo civil en los diversos ámbitos del Estado, especialmente aquellos vinculados con el gobierno durante las dictaduras militares o las guerras civiles que asolaron la región. La primera tarea fue consolidar un espacio de intercambio y trabajo con las fuerzas armadas para instalarlas en un espacio de no beligerancia y autonomía profesional, pero de completa subordinación al mando civil. En muchos países esta tarea se ha logrado desarrollar en forma aún incompleta, pero se han dado los primeros pasos. Por el contrario, la reforma de las instituciones policiales, en especial el liderazgo civil en temas de seguridad pública, aún esta en una etapa inicial o de debate.

Por liderazgo civil se entiende la capacidad de la autoridad política de diseñar, formular, monitorear, modificar y sancionar políticas en el ámbito de la seguridad. Este proceso es, sin duda, incremental y de ninguna forma dicotómico; es decir, no se puede definir la presencia o ausencia de este liderazgo, sino sus diferentes grados. Estos niveles de presencia civil se presentan en aquellos ámbitos considerados pertinentes para la definición de las políticas de seguridad. Acá, el foco de atención no está puesto en la institución militar o policial, sino, más bien, en la autoridad civil. La experiencia empírica demuestra que no necesariamente la baja autonomía de estas instituciones se correlaciona con alto liderazgo civil. Asimismo, tampoco se encuentra que una alta subordinación (acatamiento de normas y decisiones por parte de la policía o militares) implique necesariamente alto liderazgo civil.

Es necesario diferenciar liderazgo de control o mecanismos de rendición de cuentas. El primero alude a la capacidad general de conducción, mientras el otro a la capacidad específica de fiscalización y mando sobre las instituciones policiales. Por ende, la generación de mecanismos de rendición de cuentas o control del accionar de las instituciones del sector seguridad no implica que el liderazgo civil funcione de forma adecuada. De hecho, múltiples contextos los que se han diseñado mecanismos de accountability exitosos han tenido como objetivo fortalecer la autonomía de las instituciones encargadas de la seguridad.

En el ámbito de la seguridad pública, la presencia de asesoría civil que colabore en la toma de decisiones o en la formulación de proyectos de ley es mayor en el Ejecutivo que en el Legislativo y, en muchos casos, existe una mezcla de asesores civiles con policías (activos o en retiro). Pocos países cuentan con expertos que apoyen la gestión legislativa, la mayoría sólo dispone de asesorías en situaciones específicas y de acuerdo con la coyuntura.

Otra variable a considerar tiene relación con el nombramiento de la jefatura superior policial y de su plana mayor. De acuerdo con la Constitución y las leyes, el Presidente de la República —o el gobernador del Estado o provincia, en el caso de los países federados— es la máxima autoridad del sector y responsable de la seguridad pública y, como tal, le corresponde el nombramiento de la máxima autoridad de la institución policial, aunque se pida consulta al ministro o secretario responsable para respaldar la decisión. Así, el nombramiento depende de la confianza que la autoridad civil deposite en quien ejerce el cargo. Tanto la remoción como la duración del cargo en



el nivel regional difieren caso a caso. En cuanto a la remoción, ella depende de la confianza que el Presidente de la República o la autoridad estadual tenga en la autoridad policial. Algunos países señalan de manera expresa las causales de remoción de la autoridad policial máxima, lo que apunta a la transparencia y limita la politización del cargo. En América Latina es posible identificar dos claras tendencias en materia de duración en los cargos: la que define plazos para el desempeño de la máxima autoridad policial —que oscilan, principalmente, entre dos y cuatro años—, y aquella en que prima el carácter discrecional del nombramiento y, por ende, no hay definición respecto al tiempo de duración de la gestión.

La tendencia regional con respecto a los ascensos y bajas de la plana mayor de las instituciones policiales es ponerlos en manos del Poder Ejecutivo. En este sentido, quien toma la decisión en el nombramiento del alto mando policial es el Presidente de la República o la autoridad política responsable de la seguridad pública, según sea el caso.

El análisis presentado previamente, evidencia que, en muchos países de la región, las políticas de seguridad no son aún asumidas como parte de las políticas públicas, sino más bien se instalan en un espacio aún dominado por los intereses políticos y las necesidades corporativas. Esta situación, sin duda, repercute en la incapacidad de nombrar responsables respecto a las consecuencias de las iniciativas de política así como permite la penetración en estas instituciones de prácticas informales e incluso ilegales. Es por esto que se torna cada vez más necesario avanzar en la consolidación de una masa crítica que, desde el mundo civil, permita avanzar en la profesionalización de las actividades vinculadas con la seguridad así como su inserción en el ámbito de las políticas públicas.

En otras palabras, el liderazgo civil es clave para potenciar los niveles de profesionalización de un área tradicionalmente abandonada por el accionar gubernamental, pero se requiere que dicho liderazgo sea democrático. Múltiples son los ejemplos en los cuales los cuerpos de seguridad son utilizados con fines políticos por los líderes civiles, lo que genera serios problemas en la calidad del trabajo policial.

## **AUTONOMÍA POLÍTICA**

La autonomía puede comprenderse en dos sentidos: autonomía profesional y política. La literatura reconoce que la función militar (y policial) son

particulares, por lo que se requiere un cierto grado de “autonomía profesional” para ejercerla. Así como el médico requiere de cierta autonomía para decidir determinadas cosas en el quirófano ya que tiene el conocimiento y el entrenamiento para ello, así también los policías y militares debieran gozar de cierta autonomía “profesional” para tomar decisiones en ciertas materias o ámbitos que son propios de la “ciencia” policial o militar. La noción de policía científica y profesional alude a esta particular función que es necesario cumplir en una sociedad y para la cual se requeriría un grado de “autonomía relativa” en decisiones tales como el tipo de armamento requerido, la forma en que se estructura la planificación, etcétera.

Otra dimensión alude al nivel de decisiones que tienen que ver con el funcionamiento de las instituciones en relación a la autoridad política. Siguiendo con el ejemplo del médico, cuando este sale del quirófano, debe decidir quién será el director del hospital, debe definir el presupuesto requerido de acuerdo a los pacientes que recibe, o incluso debe decidir si atiende a un paciente que no tiene cómo pagar. Estas decisiones lo vinculan con cuestiones de política general o estratégicas. De la misma forma, un policía o un militar también enfrentan decisiones de tipo político. La autonomía se refiere aquí a la capacidad de la policía de actuar al margen de la autoridad política. La noción de autonomía debe entenderse en forma continua, dado que pueden observarse diversos grados de autonomía temporal y temáticamente. Tal capacidad puede expresarse legalmente (la existencia de una potestad para tomar decisiones) o conductualmente (el ejercicio de ciertas conductas al margen de la autoridad y/o la ley).

Si bien, autonomía política y liderazgo civil son conceptos con distintos enfoques, en la práctica se deben analizar complementariamente, pues, en algunos casos, la alta autonomía política está relacionada con débiles capacidades de liderazgo civil para conducir o crear espacios en este ámbito. Las instituciones policiales pueden tener mayor o menor autonomía para la toma de decisiones en materias operativas y logísticas, lo que dependerá del marco legal establecido, así como de las autoridades políticas superiores. En este sentido, es posible diferenciar una serie de ámbitos de decisión que, por su importancia estratégica, permiten indagar en el grado de autonomía de las policías y su articulación con el poder civil en materia de seguridad pública. Según sean las diversas áreas de competencia, cada área institucional adquiere relevancia a la hora de definir aspectos de gestión, funciones, infraestructura y orgánica institucional, entre otros. Así, por ejemplo, en el

ámbito de la distribución territorial de la dotación y los ascensos o bajas, existe una mayor articulación entre el poder civil y la institución policial.

Como se mencionó previamente, un aspecto relevante para este análisis es la capacidad de planificación estratégica que tienen las instituciones policiales, que puede estar radicada en una unidad especial de los Ministerios, en la policía o en un consejo nacional. Esta área es central debido a las múltiples decisiones de orden institucional y estratégico que se toman, así como en la definición de horizontes de mediano y largo plazo para la gestión policial. La tendencia encontrada es que las Secretarías o Ministerios encargados de la seguridad pública cuentan con una unidad dedicada a la planificación, en cuyo caso la responsabilidad de la misma es generalmente compartida entre dicha unidad y la autoridad política, ya sea el ministro o el subsecretario. También hay casos en que se han creado consejos nacionales encargados de la planificación estratégica. Todo ello muestra que el ejercicio de planificación no ha tenido el carácter integral y estratégico esperado, sino que se ha reducido a la propuesta y ejecución de planes y programas, lo que, a su vez, genera especiales niveles de autonomía. Es importante tener en consideración que si es la policía la que tiene supremacía en la definición de los lineamientos de la política del sector, se torna más complejo el camino hacia definiciones integrales y estratégicas.

Una vez acotados los ejes de la política del sector, estos se traducen en planes, proyectos y/o programas para las instituciones policiales. En este aspecto, la tendencia encontrada en la región es que todos esos instrumentos son definidos por la autoridad del Ejecutivo, con participación de las policías; sin embargo, hay casos que se ubican en los extremos en cuanto al nivel de definición o intervención que tiene este poder del Estado. Otro indicador es la presencia de equipos técnicos asesores de los encargados del diseño e implementación de políticas. Al respecto, la participación de personal civil especializado en la gestión gubernamental es un elemento importante, pero no común, en la región. En la mayoría de los países hay estructuras de asesoría ocupadas principalmente por personal con estrecha vinculación con la jefatura, es decir, de confianza. En este sentido, la expectativa de equipos permanentes, formados y especializados, no se cumple.

La consolidación de espacios claros de autonomía profesional es un paso ineludible para enfrentar las amenazas a la seguridad en nuestros países. Mejores niveles de profesionalización en el accionar policial pueden tener resultados positivos en el enfrentamiento al crimen organizado así como al

delito común que afecta a la ciudadanía de forma cotidiana. Limitar los niveles de influencia e impacto en el accionar corporativo de las instituciones armadas y de orden tiene consecuencias positivas en la consolidación de la cultura democrática de nuestros países así como en la efectividad de las estrategias de combate y prevención de la inseguridad.

### **DEBILIDAD INSTITUCIONAL**

América Latina enfrenta una compleja situación institucional en el sector seguridad ya que, además de los limitados niveles de liderazgo civil y el aún relevante espacio de autonomía política, se encuentran serios problemas de evidente debilidad institucional. Un elemento de esta situación se refleja en la multiplicidad de acciones desarrolladas por las policías. Las leyes orgánicas y cartas constitucionales indican que son llamadas a cumplir una serie de funciones que salen del ámbito de la seguridad. Esto presenta un desafío en cuanto al tipo de formación que deben recibir, su organización interna para poder cubrir todas las áreas de trabajo y la relación con los poderes del Estado llamados a ser quienes coordinen y supervisen estas tareas.

Por una parte, las policías deben cumplir con labores de control del delito y mantenimiento del orden público, pero, esto último, abarca una gran cantidad de situaciones como manifestaciones públicas masivas, espectáculos o encuentros deportivos de alta convocatoria, los cuales implican ocupar muchos de sus efectivos en tareas de carácter excepcional. Además, se les pide investigar delitos, colaborar con la custodia de detenidos, fiscalizar la tenencia de armas, dirigir el tránsito, vigilar y controlar las fronteras, proteger los recursos naturales y el medio ambiente, brindar protección especial a autoridades nacionales y extranjeras, custodiar embajadas, colaborar con la protección civil en casos de emergencias nacionales, entre otras. Estas múltiples funciones pueden acercar las policías a los ciudadanos, pero, al mismo tiempo, las alejan de la función que más preocupa a la opinión pública: la delincuencia. Es también un desafío para la formación policial (que en muchos casos se realiza en sólo pocos meses) la mayor profesionalización que se requiere para enfrentar una delincuencia que también se “profesionaliza” a su manera.

La gran cantidad de funciones también puede incidir en su mayor nivel de autonomía respecto al poder civil, por cuanto realizará sus tareas sin tener un control efectivo de parte de un superior jerárquico que pueda su-

pervisarla o fiscalizarla. Esto ocurre porque la institución de la que depende directamente carece de la capacidad técnica necesaria para ejercer las facultades de fiscalización sobre temáticas tan diversas y complejas como aquellas de competencia de la policía. Por otra parte, la dispersión de funciones en ámbitos que exceden el orden y la seguridad pública distrae a los cuerpos policiales de su función esencial, es decir, resguardar el orden y la seguridad y proteger a la comunidad, así como velar por el respeto de las leyes, en tanto entidad encargada del control formal del Estado (FLACSO-Chile, 2007).

Una de las áreas en que se manifiesta la debilidad de muchas instituciones policiales es la disciplina, pues los mayores cuestionamientos a las policías latinoamericanas se dan por el abuso de la fuerza y la excesiva violencia con que actúan, en algunas ocasiones, sumado a los hechos de corrupción, faltas a la moral y otras deficiencias en el servicio a la comunidad en las que se reflejan las debilidades institucionales. Esto se encuentra, a su vez, en la falta de confianza que la ciudadanía manifiesta hacia las policías. De acuerdo al Barómetro Global de la Corrupción (2007) de Transparencia Internacional,<sup>118</sup> el sector que recibe sobornos con mayor frecuencia en todo el mundo es la policía (cerca del 17% de los encuestados había pagado algún soborno), en segundo lugar está el poder judicial. Esta situación es ciertamente alarmante, pues en conjunto se trata de las instituciones encargadas de prevenir y controlar la seguridad pública, uno de los temas más preocupantes para la ciudadanía. Si miramos la distribución a nivel mundial, África es la región donde la mayor cantidad de encuestados tuvo algún contacto del tipo soborno con la policía; y en tercer lugar está América Latina, con uno de cada tres encuestados. Ante la consulta sobre las instituciones más afectadas por la corrupción, la situación no es muy distinta pues la policía aparece en el tercer lugar con más del 50% de los entrevistados que la consideran como una institución corrupta. Lo más preocupante es que, en comparación a las mediciones anteriores, no hay mejoría. Por otro lado, las mediciones del Latinobarómetro confirman esta tendencia, pues la policía está en los niveles más bajos de confianza ciudadana (novenos y octavo lugar respectivamente, de una lista de 15).

A pesar de que en muchas instituciones policiales existen sistemas descentralizados con más de un organismo encargado de vigilar la disciplina policial, la aplicación de la norma continúa siendo jerárquica, es decir, de-

---

118 Transparencia Internacional. Barómetro Global de la Corrupción, 2007. Disponible en [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

terminada por el cargo y el grado, siendo excepcionales los casos en que se integra personal no policial a la investigación. Esto último podría ser beneficioso para asegurar la necesaria objetividad y transparencia del sistema, aunque no suficiente como para que mejore el comportamiento policial. Al observar el estado de situación de las faltas a la disciplina, las conductas desviadas de la norma muestran hechos graves, aunque algunos de ellos han implementado complejos sistemas de control interno. Entre ellos, las conexiones con el narcotráfico y la aplicación excesiva de la fuerza que termina en la muerte de presuntos delincuentes, o en lo que se ha calificado como “ejecuciones extrajudiciales” (Arias y Zúñiga, 2008).

Si las personas sufren algún tipo de agresión o reciben un mal servicio de parte del personal policial, generalmente las denuncias deben hacerse a la misma policía, existiendo, en algunos casos, órganos de control externo que reciben los reclamos, por lo cual se puede suponer que la tasa de no denuncia es bastante mayor que los datos conocidos. Por lo tanto, existe también una carencia de instituciones de control externo que sean efectivas en la vigilancia del comportamiento policial.

La aplicación estricta de la disciplina puede, a veces, dañar la moral del funcionario, al aplicar, por ejemplo, penas sin goce de sueldo o la degradación, en lugar de corregir su conducta, siendo este un espacio donde las policías y las instituciones encargadas de la seguridad tienen aún mucho por hacer. Al mismo tiempo, puede ser que los reglamentos disciplinarios no estén siendo asimilados de manera correcta por los agentes al estar concentrados en la descripción de extensos listados de conductas prohibidas o faltas, y no en los principios que deben orientar la actividad policial.

Otro aspecto poco estudiado es la relación entre escalafones, que si está mediada por las diferencias sociales y la discriminación, puede abrir un espacio para relaciones de desconfianza y resentimiento dentro de la propia institución. Cuando, además, las diferencias se reflejan en grandes desequilibrios en la escala de sueldos, los agentes de la escala más básica, quienes, por su labor operativa tienen más contacto con la ciudadanía, buscarán las oportunidades o aprovecharán las que se le presentan para mejorar su situación socioeconómica, aunque con ello pongan en riesgo su carrera y el prestigio de la institución.

Una de las razones por la que algunos gobiernos de América Latina han decidido utilizar sus fuerzas armadas en labores de seguridad pública es

la percepción de ineficiencia y corrupción de las policías y del sistema de justicia y la idea de que la magnitud de las amenazas es tal que no hay otra estrategia más eficiente. Cabe preguntarse por los motivos de la mejor percepción de las funciones militares a pesar de los hechos recientes en la historia de la mayoría de nuestros países. Pueden existir varias causas, pero quizá radique en la mayor distancia que tienen de la gente —al contrario de la policía— y su presencia en situaciones de catástrofe nacional o colaboración con el desarrollo del país. Esto provoca una valoración positiva “de su profesionalismo, su mayor presencia disuasoria y mejores entrenamiento y disciplina” (Dammert y Bailey, 2007). Sin embargo, los esfuerzos deberían estar encaminados a fortalecer las instituciones, cada una en su ámbito, con mejor preparación, buena infraestructura y mejoras sustanciales en los mecanismos de control interno y externo en instituciones que fácilmente pueden mal utilizar el poder que se les ha asignado en forma exclusiva.

El liderazgo civil es un elemento clave para los procesos de reforma del sector seguridad. La capacidad civil para avanzar en la profesionalización de las fuerzas del orden debe ir de la mano de la defensa del Estado de derecho. Es por esto, que interesa resaltar la característica democrática de este liderazgo, cuyo principal objetivo es la consolidación institucional, dejando de lado prácticas de utilización política de las instituciones de orden y seguridad.

Cuando se observan, en la mayoría de países de la región, los cambios realizados en las instituciones de seguridad, se descubre que la brecha entre lo propuesto por los procesos de cambio o reforma y los resultados efectivos no es significativa. Las reformas realizadas, generalmente, no han tenido continuidad en el sentido de robustecer el control civil sobre los militares y policías, fortalecer nociones de liderazgo y reducir la autonomía militar y de las policías. Las instituciones asumen posiciones de autoridad o dependencia entre ellas, lo que inhibe el trabajo colaborativo o la definición de espacios de interacción. Esto es más evidente en la relación policía-militar en que los segundos no se reconocen como encargados de la seguridad pública salvo cuando deben “solucionar” los problemas que la policía no puede enfrentar adecuadamente. Como se enfatizó previamente una de las principales barreras para la implementación de las reformas es la casi inexistencia de una comunidad técnicamente preparada para ofrecer alternativas de política.

En otras palabras, una efectiva identificación y acción contra las amenazas de la seguridad requiere de instituciones sólidas, investidas de apoyo

político sustentable en el tiempo para avanzar en la generación de políticas de Estado que enfrenten las raíces del problema. Este paso es ineludible al reconocer la complejidad del fenómeno criminal y la variedad de aristas que, en la actualidad, reviste la inseguridad.

## **DESAFÍOS**

Los desafíos son múltiples y de distinto nivel, pero reconoce la centralidad de la inseguridad en los procesos de fortalecimiento democrático en la región. En este sentido, la agenda democrática centrada en los temas de seguridad tiene espacios y tareas específicos que enfrentar en el corto, mediano y largo plazo. Los cambios institucionales propuestos a continuación son claves, aunque las violencias evidenciadas en la región requieran de profundas transformaciones en cómo se organizan nuestras sociedades. Así, mayor control policial es una necesidad, pero no la solución a un problema que, sin duda, surge de las estructuras mismas de la sociedad contemporánea marcada por la desigualdad, la marginación y la vulnerabilidad. A continuación, se nombran los principales desafíos vinculados especialmente con la capacidad institucional para enfrentar la violencia y el crimen en América Latina. Sin duda, el horizonte temporal para concretar cada una de estas iniciativas es diferente, pero, en cada caso, se pueden realizar avances de corto plazo que, sin duda, beneficiarían la calidad de las políticas y la efectividad de las mismas.

## **Coordinación de políticas**

Las políticas deben reconocer la presencia de ámbitos gubernamentales más allá de la justicia y las policías que juegan un rol significativo en la prevención de la violencia y el crimen. Es necesario avanzar en una perspectiva de análisis integral, evidenciando la interrelación e interdependencia entre los diversos sectores, pero reconociendo sus claras especificidades. Los procesos de reforma que se lleven a cabo en el sector pueden ser simultáneos, pero requieren de una estrategia temporal que permita avanzar con resultados concretos. Si las reformas no son generadas desde una perspectiva sistémica, así como bajo una secuencia y prioridades específicas, es probable que los avances en un área puedan ser opacados e incluso contrarrestados por deficiencias en otras. La misma prioridad se constata, a nivel externo, en cuanto a la generación de políticas bilaterales y regionales.



## **Desarrollar perspectivas de actuación subregional**

Dichas instancias deberán avanzar en la definición de iniciativas efectivas de acción conjunta que permitan enfrentar, entre otros, el crimen organizado, generando mecanismos permanentes de coordinación intergubernamental. La entidad responsable deberá establecer metas y objetivos claros que, a su vez, vayan vinculados con responsables nacionales y regionales. Iniciativas de coordinación civil de alto nivel (ministerial) y de carácter permanente, con agenda pre-establecida y definición de metas, generaría espacios de interacción internacional positiva.

## **Reformas comprehensivas y específicas**

Es importante no confundir una perspectiva comprehensiva, integral y coherente con la estricta separación entre las funciones de prevención y control, las que deben ajustarse a los principios democráticos y desarrollo de instituciones del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil. Cada una de las instituciones vinculadas a la temática enfrenta desafíos, tareas y funciones específicas cuyos límites deben ser claros, pero deben considerarse en conjunto al analizar y diseñar las reformas.

## **Sostenibilidad política**

La definición de una prioridad de Estado para la prevención es un desafío en la mayoría de los países de la región, donde las iniciativas han surgido de forma indistinta y muchas veces descoordinada. Si bien en algunos casos se plantea la necesidad de una planificación centralizada de las iniciativas de política, para de esta forma evitar problemas políticos e institucionales, es evidente que las iniciativas deben florecer en el espacio local. Es evidente que la particularidad de la temática de la seguridad ciudadana permite y requiere un énfasis local en la formulación e implementación de políticas comunitarias. Si bien los contextos de incremento de la criminalidad y de la sensación de inseguridad son similares en diversos países, es evidente que los motivos de esta situación son diversos y multidimensionales en cada ciudad o barrio. De esta manera, los gobiernos locales deben asumir un rol protagónico, no sólo en las políticas nacionales o estatales de prevención, sino también en la formulación misma de políticas locales. Esta estrategia tiene el potencial para influir directamente sobre los problemas locales, así

como para captar mayor atención de la comunidad que se siente parte del problema y de sus soluciones.

### **Financiamiento a pesar del “riesgo”**

La prioridad definida en el discurso sobre la prevención no se cristaliza en una inversión pública que ponga énfasis en estas iniciativas. Por el contrario, en la mayoría de los países es evidente el énfasis colocado en aumentar y mejorar la dotación e infraestructura policial, la ampliación de los sistemas penitenciarios y, en algunos casos, la reforma a los procesos penales. La carencia de “evidencia empírica” sobre la efectividad de las medidas preventivas, así como la falta de visibilidad pública de estas inversiones, limitan la capacidad de definición a la hora del debate presupuestario. Es así como se instala una brecha entre el discurso y la realidad, en términos de prevención, estando muy presente en lo primero y limitado en la implementación de iniciativas. Por todo lo anterior, es necesario construir consenso en el gobierno de la necesidad de financiar estas iniciativas, desarrollando mecanismos de evaluación, estructuras públicas en las que se apoyen, y mecanismos de coordinación interinstitucional.

### **Fortalecer las capacidades de seguimiento y monitoreo del Poder Legislativo**

Este es un objetivo parte de la agenda de corto plazo en el sector seguridad de América Latina y el Caribe. La consolidación de equipos de apoyo legislativo, el establecimiento de comisiones específicas para el sector seguridad y el aumento de atribuciones de los Parlamentos para el monitoreo de las acciones y decisiones deben ser prioridades en la agenda. La contratación de personal especializado en la temática para conformar equipos de expertos que asesoren a los diversos Parlamentos de la región es un primer paso muy relevante. Como se ha señalado en este documento, el rol fiscalizador del Poder Legislativo debe asumir mayor protagonismo, utilizando las atribuciones ya existentes.

### **Fortalecer los equipos civiles de asesores**

La temática del sector seguridad debe ser analizada y desarrollada desde el mundo civil, particularmente desde las universidades y los centros de investigación. La limitada experticia civil sobre la situación apoya el mante-

nimiento de un circuito en que el debate del sector queda en manos de los miembros de las fuerzas de orden. En este sentido, se requiere institucionalizar la presencia de equipos de asesores civiles al interior de los Ministerios, con carácter permanente, que aporten a la constitución de un conocimiento aplicado en la materia.

### **Establecer mecanismos apropiados para la definición presupuestaria**

El presupuesto del sector seguridad debe ser debatido abiertamente para asegurar su rentabilidad. Las propuestas entregadas por las instituciones vinculadas con el tema tienen que ser confrontados con las necesidades de otros sectores del gobierno. El Poder Legislativo tiene que mejorar su influencia en el debate presupuestario, aplicando sistemas de evaluación completa de costo-eficiencia. Adicionalmente, los Ministerios de Hacienda (encargados de la elaboración de los presupuestos) deberán fortalecer sus métodos de validación de los requerimientos de los diversos organismos del sector.

### **Intercambio de experiencias**

Una de las principales limitantes para el mejoramiento de las iniciativas en control y prevención es la carencia casi completa de intercambio de información. En algunos casos, se descubre varias veces la misma "solución" para el aumento de la violencia y la criminalidad en un determinado lugar debido a la carencia de sistematizaciones de la experiencia local y de todos sus procesos. En este sentido, los cambios de gobierno e incluso de los funcionarios encargados de la temática, presentan, en muchos casos, un retroceso casi completo de lo avanzado por las administraciones previas. Esta situación a nivel nacional se magnifica en el continente, donde se encuentran esfuerzos limitados y aislados por compartir información de prácticas buenas o prometedoras. Esta situación abre paso a la repetición de los mismos problemas en iniciativas de diversos contextos, restringiendo las posibilidades de aprendizaje y, por ende, el mejoramiento de las iniciativas. En este sentido, queda aún pendiente un debate más profundo sobre los impactos que se presentan cuando el Estado pierde o comparte el monopolio de la violencia y regula diversamente el problema de la seguridad, incorporando nuevos actores como el sector privado y la comunidad.

Además de los desafíos a nivel institucional general definidos previamente, se encuentran algunos específicos del sector seguridad que deberán ser enfrentados con celeridad para evitar una profundización de la problemática.

### **Delimitar y especificar las funciones de la policía y las fuerzas armadas en el ámbito legal y operativo**

La necesidad de enfrentar el crimen organizado de forma eficiente debe ir de la mano del fortalecimiento de la institucionalidad policial encargada de la materia. Para esto, es primordial avanzar en implementar mecanismos de control del uso de la fuerza, mejoramiento de la calidad del servicio y disminución de los actos de corrupción. Específicamente, la participación militar en temas de seguridad pública no debería convertirse en una práctica común. Por el contrario, se requiere avanzar en procesos de fortalecimiento policial y de redimensionamiento de las fuerzas militares. En casos en los que se permita la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interna, deben establecerse claros parámetros para su actuar, incluyendo reglas de mando, temporalidad de la acción, mecanismos de coordinación con la acción policial y procedimientos de evaluación de su accionar.

### **Mejorar los sistemas de ingreso y capacitación del personal policial**

Uno de los problemas centrales es la limitada preparación y deficiente capacitación de sus miembros. Por ende, se propone revisar los sistemas de ingreso aumentando los requisitos, así como potenciando los sistemas de capacitación. Todo lo anterior debería vincularse a una mejora en la escala de ingreso salarial y sistemas de protección social (coberturas de salud, educación y jubilación) para sus miembros.

### **Promover iniciativas de policía comunitaria orientada a la resolución de problemas**

Se constata en la región la necesidad de fortalecer una mayor responsabilidad hacia la comunidad, para lo cual las policías deben enfatizar sus actividades de prevención de la violencia y el crimen y fortalecer sus capacidades para lograr mayor colaboración ciudadana. Esta asociación con la

comunidad es requisito fundamental para ampliar los objetivos policiales a reducir el miedo al delito y mejorar las relaciones sociales y el orden social.

### **Diseñar e implementar sistemas de rendición de cuentas**

Los altos niveles de autonomía de las instituciones encargadas principalmente del control de la criminalidad es una realidad preocupante y muestra la necesidad de sistemas de rendición de cuentas. Los mismos deberían estar vinculados, no sólo con la revisión de los gastos e inversiones realizados, sino a la efectividad de las iniciativas desarrolladas. El involucramiento de la sociedad civil es clave para afianzar estos sistemas de rendición de cuentas públicas, reconociendo la necesidad de críticas constructivas y de miradas que permitan avanzar en una agenda conjunta de trabajo.

### **Evaluación y monitoreo de los procesos**

Se requiere avanzar en la sistematización de los procesos de reforma y el monitoreo de su implementación. Es importante que se promuevan estudios a nivel nacional —tanto en el ámbito público como privado— que den cuenta del desarrollo de políticas en el sector. Esto permitirá evaluar la situación así como reconocer las condiciones para una posible reforma exitosa. El monitoreo de los procesos permite evaluar el financiamiento así como la efectividad y los resultados de las medidas adoptadas.

### **Avanzar en la regulación de los servicios privados de seguridad**

La oferta privada de seguridad, en muchos países, supera a la pública, convirtiéndose en un actor central del uso de la fuerza que debe ser regulado. Es por esto que se propone la necesidad de instancias independientes de regulación, tipo superintendencias, que permitan no sólo asegurar la calidad del servicio, sino también la correcta utilización de sus facultades. De esta forma, una mayor fiscalización de estas prestaciones, protegerá a la ciudadanía, enfrentada a una industria muchas veces informal y poco profesionalizada.



# 2

## **Reformas a la justicia criminal en América Latina: una visión panorámica y comparada acerca de su gestación, contenidos, resultados y desafíos**

*Mauricio Duce*





# **Reformas a la justicia criminal en América Latina: una visión panorámica y comparada acerca de su gestación, contenidos, resultados y desafíos**

*Mauricio Duce*

Desde mediados de la década de 1980, se han realizado, en la mayoría de los países de América Latina, esfuerzos muy significativos y sistemáticos orientados a reformar sus sistemas de administración de justicia. Parte importante de estos esfuerzos se han centrado en la realización de reformas muy profundas al proceso penal, conocido como proceso inquisitivo, de fuerte raigambre autoritaria, adoptado por casi todos los países de la región desde el período Colonial (Maier, Ambos y Woischnik, 2000). Estos esfuerzos por reformar los sistemas de justicia criminal no sólo han sido resultado de un trabajo técnico de mejoramiento y modernización del sistema de administración de justicia, sino que se enmarcan en un proceso mayor: el de reconfiguración, modernización y democratización del Estado. En este sentido, se ha tratado de una política pública en el sector justicia, considerada clave para adaptar los sistemas de justicia criminal de la región a las exigencias de Estados democráticos modernos.

En este trabajo, se intentará describir este proceso de reformas de los sistemas de justicia criminal y sus principales resultados y desafíos.<sup>119</sup> Antes de iniciar su desarrollo, vale la pena detenerse en explicar los alcances de la idea de reforma a la justicia penal en América Latina. Un lector de los Estados Unidos entenderá la idea de reforma al sistema procesal penal como un conjunto menor de cambios destinados a introducir mejoras al funcionamiento de un sistema, asentado en el tiempo, con prácticas conocidas y admitidas, en general, como legítimas por la sociedad. Dicho de otra manera, la idea de transformación está ligada a la noción de cambios de “sintonía fina” de algunas instituciones y a procedimientos que se encuentran en funcionamiento desde hace mucho tiempo. Por el contrario, esta noción en

---

119 No parece posible en un trabajo de esta naturaleza, abordar con mínimo rigor todos los procesos de reforma experimentados por los sistemas judiciales latinoamericanos en sus distintas dimensiones, por lo mismo este trabajo se detiene en una de ellas, la transformación del proceso penal.

América Latina es completamente diferente. Los cambios emprendidos en esta área en los últimos 20 años han estado asociados a una transformación estructural de los sistemas de justicia criminal y su total reemplazo por instituciones y procedimientos nuevos, distintos a los preexistentes. En ese sentido, las reformas a las que me referiré pueden ser descritas como cambios radicales en los distintos niveles que integran el sistema de justicia criminal.

Para comprender esta idea, resulta útil seguir el esquema descriptivo que plantea Friedman sobre los componentes de un sistema legal (Friedman, 1998). De acuerdo a este autor, todo sistema legal estaría compuesto por tres elementos: (1) estructura; (2) sustancia y, (3) cultura legal. La estructura sería el esqueleto, la parte durable o la que le da la forma y definición como un todo (por ejemplo, las instituciones que lo configuran). La sustancia estaría constituida por las reglas vigentes, las normas y los patrones de comportamiento de las personas al interior del sistema. Finalmente, la cultura legal incluiría las actitudes de las personas hacia el sistema legal, creencias, valores, ideas y expectativas respecto del mismo.

Cuando se analizan los procesos de reforma a la justicia penal emprendidos en la región, se puede observar que el objetivo ha sido producir cambios radicales en estos tres niveles de manera de transformar drásticamente toda su configuración. Es así como se ha producido la eliminación de las antiguas estructuras y la creación de nuevas instituciones; el reemplazo completo de las reglas regulatorias del sector (de carácter constitucional y legal); y, además, con miras a transformar las prácticas, hábitos y rutinas de trabajo de los principales actores del sistema a fin de influir en la percepción pública y en la valoración social del mismo. Es, en este contexto, en el que debe comprenderse las reformas al proceso penal en América Latina.

Es, debido a esta diferencia sustancial en el significado y alcance de las reformas de los sistemas de justicia criminal, que me parece necesario —antes de entrar al análisis específico del diseño procesal reformado— revisar algunas cuestiones generales que lo explican. Un trabajo centrado exclusivamente en los aspectos técnico- procesales del cambio dejaría de lado una dimensión más global que dificultaría comprender a cabalidad su sentido. Así, en una primera sección, se describirán, muy brevemente, las principales características de los sistemas procesales penales existentes en la región con anterioridad al proceso de cambio, de manera tal que el lector pueda apreciar la magnitud de las transformaciones involucradas con la reforma.

En la segunda, me detendré en el análisis de las características generales del proceso de cambio y asimismo en identificar las principales fuerzas o factores que han estado detrás del mismo. La idea de esta sección será mostrar la complejidad del proceso de reforma, que ha ido mucho más allá de lo técnico-legal. En la tercera, revisaré el contenido de los principales cambios realizados con el objetivo de mostrar las diferencias entre los actuales sistemas de justicia criminal y los preexistentes y otros modelos en el ámbito comparado, especialmente los Estados Unidos. Finalmente, en la cuarta, repasaré algunos resultados obtenidos hasta el momento y los desafíos que este proceso de transformación enfrenta a futuro. Como veremos, se trata de un desarrollo que está muy lejos de haber concluido.

#### **EL PROCESO PENAL EN AMÉRICA LATINA CON ANTERIORIDAD AL PROCESO DE REFORMA**

Como consecuencia de la exportación de instituciones políticas y jurídicas, realizada desde Europa continental hacia los países coloniales de América Latina, a partir de la conquista hasta su posterior independencia, los sistemas de justicia criminal se organizaron sobre iguales bases que los europeo continentales, desarrollados desde el siglo XIII en adelante, tradición conocida como Procedimiento Inquisitivo. Este representó un reemplazo de las formas antiguas de juzgamiento, basadas en la voluntad divina o en el combate entre los afectados por una conducta delictiva (Esmein, 1913). De este modo, la finalidad básica del procedimiento inquisitivo pasó a ser el descubrimiento de la verdad histórica o real frente a la comisión de un delito a través de un proceso investigativo llevado a cabo por agentes estatales. Sólo cuando se establece dicha verdad el sistema se encuentra habilitado para la toma de decisiones. De esta forma, el proceso se estructura sobre la base de establecer un sistema de persecución penal de oficio, es decir, los jueces son los encargados de llevar adelante —con amplias facultades— las investigaciones criminales sin necesidad de que existiera una víctima directamente interesada en ello. Por otra parte, el procedimiento investigativo era emprendido en forma secreta, incluso para quienes eran objeto de la investigación, por medio de una encuesta o expediente en el que se dejaba constancia escrita de todas las actuaciones y diligencias realizadas, y que permitía, una vez finalizada la investigación, resolver el asunto al mismo juez, quien contaba con las funciones de investigación y resolución concentradas en su persona.

En este contexto, la confesión del imputado pasó a constituir el principal medio de indagación, ya que, evidentemente, era la fuente más directa de conocimiento de los hechos, a tal punto que incluso se la llamaba “la reina de las pruebas” (Maier, 1996: 297). Esto explica, entre otras cosas, que durante varios siglos de vigencia de los sistemas inquisitivos en Europa y América Latina la tortura haya sido considerada una metodología legítima y útil de investigación (Langbein, 2005). A esto, se suma que la defensa tenga los derechos de intervención sumamente limitados durante la etapa de investigación y un espacio relativamente menor de participación al momento del juzgamiento final del caso. Todo lo anterior se tradujo en que los modelos procesales inquisitivos hayan reemplazado la idea de audiencia pública, como eje del procedimiento penal, por la noción de juicio, a través de la revisión del expediente judicial, y la posibilidad de presentar argumentos y debatir por medio del envío de mociones escritas al expediente. En este modelo de juicio, la etapa de investigación se transformó en la más relevante del proceso. (Maier, 1996: 296).

Finalmente, un elemento muy importante de los procesos inquisitivos latinoamericanos es que las sentencias tenían amplias posibilidades de ser revisadas por tribunales superiores mediante la interposición de diversos recursos o vías de impugnación en contra de las mismas, revisión facilitada por el hecho de ser los expedientes las principales fuentes de información sobre las que se adoptaban las decisiones. El más característico de ellos es el recurso de apelación, que permitía al tribunal superior no sólo revisar la correcta aplicación del derecho al caso concreto sino hacerlo en forma íntegra e incluso cambiar la apreciación de hechos del mismo caso. Aún más radical, muchos países de la región establecían sistemas de revisión obligatorios de las sentencias por parte de los tribunales superiores, los cuales, incluso, podían agravar las sentencias contra los condenados. Esta amplia posibilidad de revisión de los tribunales superiores reforzó el carácter piramidal y jerárquico de las organizaciones judiciales de la región (Maier, 1996: 299).

Durante la Colonia, fue natural que las instituciones latinoamericanas siguieran muy de cerca el modelo adoptado por Europa continental, particularmente el español. Había consistencia temporal e ideológica con dicho modelo. Lo curioso es que, al momento de la independencia —lograda por la mayoría de los países en la primera mitad del siglo XIX—, con un fuerte ideario liberal, incluso en el sector justicia (por ejemplo, varias constituciones

nacionales establecieron la necesidad de juicios por jurado), se optara por la continuidad de instituciones del sistema de justicia criminal. Ello, además, en un escenario en que los países de Europa continental habían cambiado fundamentalmente las estructuras a partir del siglo XIX. De esta forma, la mayoría de los países de la región mantuvo configuraciones muy similares a las del proceso inquisitivo histórico desde su independencia hasta finales del siglo XX. Obviamente, estas estructuras fueron objeto de diversos cambios, evoluciones y adaptaciones, pero, en lo central, mantuvieron los principios y lógicas heredados de la Colonia (Duce, 1999).

Como consecuencia de lo anterior, el proceso penal de Latinoamérica se distanció del desarrollo experimentado por los países de Europa continental. Así, a fines del siglo XX, un joven abogado alemán o italiano hubiera percibido al sistema inglés seguramente como más familiar a su tradición que el de países como Chile, Ecuador, Venezuela o Costa Rica. En efecto, desde el siglo XIX, los sistemas procesales de Europa continental experimentaron profundas transformaciones. Una primera, como consecuencia de las reformas originadas como producto del movimiento liberal representado por la Revolución Francesa (Merryman, 1985: 126). Una segunda, a raíz del impacto derivado del trabajo realizado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, desde mediados del siglo XX. De manera que es un grave error identificar el proceso penal de los países de América Latina antes de las reformas como equivalente a los procesos penales existentes en los países europeos en la actualidad. Esto es un factor que debe tenerse presente al evaluarse el por qué los países de la región han realizado los cambios actuales y el contenido de los mismos.

Como se puede apreciar, la configuración histórica del procedimiento penal en Latinoamérica está vinculada a una tradición jurídica muy diversa de la imperante en Europa continental y en los Estados Unidos. Con el paso del tiempo, incluso, los países de América Latina se fueron distanciando de los países europeo- continentales que le sirvieron de modelo, los que, a su vez, iniciaron un proceso de acercamiento a la tradición anglosajona. De esta manera, a fines del siglo XX, las diferencias entre los modelos procesales de la gran mayoría de los países de América Latina con el existente, por ejemplo, en Estados Unidos eran inmensas. A su vez la distancia entre este último y los existentes en los países europeo continentales se había estrechado de manera significativa.

## **El proceso de reforma: características y factores que lo han impulsado**

Una de las notas más distintivas de los intentos por reformar la justicia criminal en la región, emprendidos a partir de fines del siglo XX, es el constatar que ellos no son esfuerzos aislados realizados por los distintos países con fines de puro perfeccionamiento técnico. Por el contrario, es posible observar que se trata de un conjunto coordinado de acciones que constituyen un verdadero movimiento regional de transformación política. Ello no ha sido producto de la casualidad, sino la consecuencia de varios factores o fuerzas sociales que han estado presentes en la región al mismo tiempo y que explican que los distintos países hayan ido avanzando, en forma paralela, de una manera homogénea. A continuación, revisaré las principales características de este proceso de cambio y los factores o fuerzas que han estado detrás del mismo.

## **La reforma procesal penal como un movimiento regional**

La reforma a la justicia criminal en la región puede ser descrita como un movimiento común y no como un grupo de esfuerzos aislados realizados en forma separada por cada país. En efecto, es posible constatar que detrás de los cambios hay ciertos elementos comunes que constituyen una especie de columna vertebral de los esfuerzos regionales de reforma. Así, un primer elemento clave de este movimiento ha sido la existencia de una evaluación crítica, bastante compartida, acerca del funcionamiento concreto del sistema de justicia criminal en los distintos países de la región. De acuerdo a esta evaluación común, el sistema inquisitivo se manifestaba como absolutamente incapaz para proteger de manera efectiva los derechos individuales y perseguir con eficiencia los delitos. El diagnóstico identificaba como causa de esto las deficiencias estructurales del diseño más que carencias específicas del mismo. La idea es que el sistema inquisitivo constituía una fuente estructural de problemas debido a su inadecuación para tener un funcionamiento razonable, tanto desde el punto de vista de la persecución penal como de su compatibilidad con los valores básicos del sistema democrático. Si bien es cierto se reconocía que había serios problemas derivados de falta de recursos en el sector, la percepción es que con más recursos mejorarían algunas cuestiones accesorias, pero los problemas principales seguirían siendo los mismos.

Frente a este diagnóstico crítico, también se consolidó una estrategia frente al cambio. Así, un objetivo compartido, en la mayoría de los países, fue que sólo por medio de la eliminación completa del sistema inquisitivo podía avanzarse en la superación de los problemas. La estrategia de reforma se construye entonces sobre la base de realizar una transformación radical de las estructuras procesales vigentes y reemplazarlas por otras nuevas y distintas. Frente a esta estrategia también se consolida, como modelo alternativo para el cambio, la idea de consagrar un sistema acusatorio o adversarial. Los reformistas estimaban que sólo un sistema de esta naturaleza podía permitir un cambio profundo de prácticas que pudieran satisfacer exigencias mínimas de debido proceso y asegurar eficacia en la persecución penal. Desde ese punto de vista, la idea de los reformistas era acercarse a los desarrollos experimentados por los países de Europa continental más que realizar una importación de ideas de los Estados Unidos.

Otro aspecto muy significativo del proceso de reforma, es su extensión regional. En efecto, desde la segunda mitad de los años 80 del siglo pasado, casi todos los países del continente iniciaron debates que luego significaron transformaciones substanciales de sus procesos penales. Una rápida revisión del mapa regional nos muestra qué reformas han sido realizadas y se encuentran en funcionamiento en la mayoría de los países de la región. El Cuadro 1 refleja esta situación.

## CUADRO 1

## ESTADO REFORMA PROCESAL PENAL EN AMÉRICA LATINA

País	Año de entrada en vigencia de la reforma	Comentario
Argentina	Varios	Estado federal en el que se ha avanzado a nivel provincial, por ejemplo, Buenos Aires, 1998; Córdoba, 1998; y, Chubut, 2006.
Bolivia	2001	
Chile	2005	Se trató de una implementación gradual por territorio que concluyó el 2005.
Colombia	2005	Implementación gradual por territorio concluida en todo el país.
Costa Rica	1998	S/C
Ecuador	2001	S/C
El Salvador	1999	S/C
Guatemala	1994	S/C
Honduras	2002	S/C
México	Varios	Reforma constitucional de 18 de junio de 2008 obliga al sistema federal y a los estatales a implementar sistemas acusatorios orales. A nivel estatal se ha avanzado en cambios, por ejemplo, Estado de Nuevo León 2005 y Chihuahua 2007.
Nicaragua	2002	
Panamá	2009	Código entra en vigencia el 1 de septiembre de 2009 en sistema de implementación gradual.
Paraguay	1999	
Perú	2006	Implementación gradual por territorio aún no concluida.
República Dominicana	2005	Tuvieron entrada en vigencia progresiva las normas procesales. En la actualidad, nuevo código vigente en forma completa.

Fuente: Elaboración propia.



Como se puede observar, los únicos casos pendientes son Uruguay y Brasil en donde por diversas razones no ha sido posible plasmar cambios similares a los del resto de los países vecinos.<sup>120</sup>

Tal vez más interesante que la extensión geográfica de este movimiento, es la existencia de vínculos muy cercanos entre ellas. Estos vínculos han creado una suerte de comunidad de reformadores que comparten una visión similar acerca de la necesidad y magnitud de los cambios, han intervenido en la formulación de propuestas similares en distintos países de la región, convocan a los mismos expertos para el desarrollo de sus modelos de reforma, se reúnen periódicamente para intercambiar experiencias y, finalmente, utilizan fuentes similares para guiar su trabajo. Más recientemente, esta red de trabajo ha comenzado a evaluar los resultados producidos por estos cambios y a inyectar nuevas ideas al sistema para mejorar sus resultados.

Finalmente, debe destacarse un cambio de enfoque en la aproximación por la reforma que es compartido por la mayoría de los países. Las reformas legales habían sido tradicionalmente concebidas en América Latina como problemas de orden técnico-jurídico o doctrinario, sin considerar las importantes implicancias políticas que significan los cambios legales en la vida social. De este modo, la ideología predominante en relación a la reforma del derecho procesal penal había sido la de considerar esta como un problema de modificación de asuntos de orden técnico del fenómeno legal. Había contribuido a esta estrecha concepción de los cambios legales la comprensión tradicional del proceso penal en la región como una disciplina muy formalista que básicamente se preocupaba del estudio de reglas procedimentales, de los trámites y plazos regulados en los códigos. No obstante, en este proceso, se desarrolló una aproximación que incorporó más fuertemente variables políticas y otras dimensiones técnicas del cambio; todavía es posible ver cómo, en la práctica, uno de los principales problemas que ha enfrentado la implementación concreta y funcionamiento de los sistemas reformados se vincula a que, en una gran porción, los procesos de reforma se han limitado a realizar cambios puramente legales. Los cambios, en su mayoría, no han

---

120 Por diversas razones históricas y culturales (por ejemplo el idioma diferente), los desarrollos experimentados por el proceso penal en Brasil se han mantenido ajenos a los del resto de los países de la región. Es por estas razones que en este trabajo no me hago cargo de la situación de tal país. El caso Uruguayo, en cambio, es completamente distinto. He dicho país ha existido debate acerca de la necesidad de avanzar a una reforma similar a la del resto de los países de la región, sin embargo no ha existido consenso político ni técnico que les haya permitido concretarlos.

estado sustentados ni evaluados con una aproximación empírica fuerte. Esto marca una diferencia importante, en materia de reformas similares, con el tipo de aproximación que en los Estados Unidos podría tenerse. Volveré sobre esto en el capítulo sobre los desafíos.

### **La reforma como consecuencia de un conjunto de factores**

La reforma procesal penal en América Latina es, también, en buena medida, el resultado de la interacción de un conjunto complejo, e incluso muchas veces contradictorio entre sí, de fuerzas o factores políticos y sociales que, con distintos énfasis, han estado presentes en buena parte de los países de la región durante el período en que se dio inicio al debate y se llevó adelante este proceso de cambio. El peso que cada factor o fuerza ha tenido en el proceso de transformación depende de la realidad de cada país; sin embargo, es posible ver como ellos se presentan regularmente y en forma constante en los procesos de cambio a lo largo del continente. A continuación, identificaré los principales factores y explicaré la forma en que ellos han constituido impulsos que han permitido llevar adelante la reforma.

### **PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN Y REVALORIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

La reforma procesal penal ha coincidido con el proceso de recuperación democrática en América Latina luego de décadas en donde gobiernos autoritarios y/o dictatoriales constituyeron la regla general. Es así, como el paisaje político latinoamericano experimentó un cambio radical entre mediados de los años 80 y fines del siglo XX, en el mismo momento en que, paralelamente, se comenzaron a discutir las reformas procesales penales. El proceso de transición impuso varios desafíos a los nuevos gobiernos democráticos en muchas áreas de la vida social que requerían ser adaptadas de acuerdo a los valores de la nueva forma de organización política que se imponía. En ese contexto, uno de los mayores desafíos fue la reconstrucción y estabilización de estructuras institucionales compatibles con los valores democráticos. Dentro de ellos, la reforma del sistema judicial fue incluida en la agenda de prácticamente todos los programas de gobierno de la región por considerarse que sistemas judiciales sanos y eficientes constituían un requisito para contar con un Estado democrático de derecho estable.

No es el objetivo de este trabajo discutir la exacta relación entre la estructura del sistema judicial y la transición democrática, como tampoco si

estas reformas por sí mismas han sido capaces de producir una verdadera democratización de los países de la región. El punto que interesa destacar es que, más allá de las consecuencias de estos cambios, la idea de su necesidad como un requisito o una pre-condición en el fortalecimiento del Estado de derecho ha sido un elemento muy significativo en la elaboración de políticas públicas en las últimas décadas. En este contexto, los sistemas de justicia criminal han sido foco preferente de atención debido a que, por su estructura autoritaria, ellos representaban un paradigma que requería una reforma profunda dentro del proceso democratizador.

De la mano de lo anterior, los derechos humanos han sido otro factor muy relevante en el proceso de reforma de la justicia criminal. Existen diversas áreas en las cuales la nueva preocupación por los derechos humanos, surgida con los procesos de transición democrática, influyó directamente en la adopción de reformas procesales penales. En primer lugar, luego de un período caracterizado por la violación intensa de los derechos humanos, una reacción de los nuevos gobiernos democráticos fue la de adoptar políticas para el mejoramiento de los mecanismos institucionales para su protección. Esta reacción fue muy fuerte porque en una buena medida la legitimidad de los nuevos gobiernos democráticos se jugaba, en un inicio, mostrando su capacidad para mejorar sustancialmente la protección de estos derechos y transformar dicha actividad en un objetivo primordial de sus mandatos. Esto fue particularmente claro en casos como los de Guatemala y El Salvador en donde la transición se dio en un contexto de superación de conflictos internos de gravedad (para el caso de El Salvador, Popkin, 2000).

Esta política general tuvo un especial énfasis, tratándose de la reconfiguración institucional de las estructuras y procedimientos del sistema judicial, en atención a que ellas demostraron una incapacidad absoluta para enfrentar la violación sistemática de los derechos humanos más importantes durante los años en que gobernaron regímenes no democráticos. En esta línea, la reforma del sistema de justicia criminal se transformó en uno de los blancos de atención ya que este se demostró incapaz para investigar y sancionar las violaciones más graves cometidas en el pasado más reciente. Con esto no quiero señalar que la razón de la violación de los derechos humanos e impunidad de dichas violaciones se hayan encontrado en el sistema inquisitivo, sino que es de interés destacar la existencia de una cierta retórica política que permite justificar la reforma judicial, en general, y la del proceso penal, en específico, desde el paradigma señalado. Sin lugar a dudas, las

causas de la inacción de los sistemas de justicia criminal latinoamericanos en la persecución y sanción de los atentados en contra de los derechos humanos básicos, encuentra razones más profundas que el modelo procesal vigente en cada país en ese momento.

De otra parte, en esta misma época, la mayoría de los países iniciaron un proceso de incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos en la legislación interna. En efecto, una vez recuperada la democracia, varios países suscribieron la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este proceso de incorporación tuvo un impacto, en varios sentidos, en la reforma a la justicia criminal. Por una parte, permitió establecer un sistema de supervisión internacional acerca del cumplimiento de las garantías básicas del sistema. Por otra, le entregó a los reformadores nuevos estándares de comparación que permitieron fundamentar un diagnóstico muy crítico del sistema inquisitivo y argumentar a favor de la reforma como una consecuencia necesaria del cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por sus países al suscribir los tratados respectivos. Así, por ejemplo, la noción de debido proceso, fuertemente consagrada en dichos tratados internacionales, permitió contrastar críticamente al sistema inquisitivo y sus prácticas. De esta forma, los derechos humanos constituyeron una nueva plataforma para abogar por la transformación procesal penal.

## **DESARROLLO ECONÓMICO Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO**

Junto con el proceso de democratización, la mayoría de los países iniciaron, en la década de los 80 del siglo pasado, importantes reformas económicas orientadas a balancear el presupuesto fiscal, reducir el tamaño e influencia del sector público y abrir la economía al comercio internacional (Rowat, 1997:17). Estas reformas coincidieron nuevamente con el proceso de reforma procesal. Con todo, no se trató de una fuerza que estuviera presente en todos los lugares con la misma intensidad. El caso paradigmático en donde sí constituyó un factor relevante fue el chileno. En efecto, de acuerdo la estrategia adoptada, se entendía que el desarrollo de los países latinoamericanos no sólo requería la transformación del sector económico tradicional sino el fortalecimiento de las instituciones del Estado como componente esencial para el crecimiento de la economía. En este sentido, uno de los aspectos que normalmente se consideraban más deficitarios en

la región había sido la incapacidad de las instituciones públicas para apoyar el proceso de crecimiento económico de los países (Peña, 1999: 104). En este contexto, se considera que la reforma judicial constituye un elemento clave para el desarrollo económico toda vez que este sector era visto como una de aquellas áreas del Estado que tenía mayor capacidad para crear condiciones positivas para el desarrollo económico, por ejemplo, al enviar señales de certeza, transparencia y predictibilidad a los distintos agentes económicos. Así, un factor muy significativo que apoya la reforma judicial, es el hecho de que ella sea vista como una política pública orientada a crear las condiciones institucionales indispensables para el proceso de desarrollo.

Junto con lo anterior, el proceso de reforma también fue consecuencia de un proceso más amplio de reconfiguración del Estado, del llamado proceso de modernización del Estado. Un conjunto de factores políticos, económicos y sociales (como, por ejemplo, el decreciente rol de los Estados en la economía y el incremento del rol del sector privado en la misma) presionaban a los países de la región a redefinir al tamaño y rol de su aparato estatal y de sus instituciones (Peña, 1999: 98, 99). Dentro del marco de estas definiciones estratégicas, la administración de justicia se convirtió en un sector prioritario de atención debido a que era considerado uno de los sectores estatales que presentaba mayores niveles de retraso en la mayoría de los países al, básicamente, mantener las mismas estructuras adoptadas desde el período colonial.

Estos dos factores fueron impulsos relevantes de la reforma al sistema de justicia criminal, en algunos países, no sólo porque reforzaron una tendencia general que apuntaba en la misma dirección, sino porque permitieron involucrar en este proceso a ciertos sectores que tradicionalmente no habían intervenido en reformas de esta naturaleza, como, por ejemplo, grupos económicos y sectores de la administración pública vinculados a la dirección de la economía. Ellos le dieron soporte político al cambio, a la vez que le inyectaron aproximaciones técnicas novedosas al mismo.

#### **PERCEPCIÓN NEGATIVA DE LOS SISTEMAS JUDICIALES, COLAPSO DEL SISTEMA INQUISITIVO E INSEGURIDAD CIUDADANA**

Un fenómeno extendido hacia fines del siglo XX, que lamentablemente se ha mantenido, era el desprestigio y percepción negativa acerca de los sistemas judiciales. Diversas fuentes muestran que existen muchas áreas en

las cuales la gente expresa una fuerte disconformidad con el funcionamiento de los sistemas judiciales en América Latina. Por ejemplo, los resultados obtenidos por la encuesta del Latinobarómetro orientada a medir la confianza pública en el sistema judicial muestran que, desde el año 1996 en adelante, el nivel de confianza en casi todos los países es de alrededor de un 30%. (CEJA, 2005:32,33), porcentaje sumamente bajo si se compara con encuestas similares en otras regiones.

Buena parte de esta percepción, se basa en un conjunto de defectos del sistema. Entre ellos, los más relevantes que suelen ser incluidos en encuestas de opinión pública son la falta de acceso a la justicia, la excesiva duración de los procesos y la corrupción de los funcionarios del sistema. A ello debe sumarse el hecho de que, a partir de la última década del siglo pasado, la prensa comenzó a jugar un papel muy importante en la disseminación de información acerca del sistema judicial, lo cual contribuyó a reforzar esta percepción negativa en la opinión pública. Como nunca en los últimos años, la actividad judicial se transforma en noticias de primera plana en la región. Los problemas descritos son relativamente antiguos en Latinoamérica; sin embargo, su visibilidad social no era equivalente a la que comienza a adquirir desde ese momento.

Los problemas reales que enfrenta el sistema, sumados a la percepción negativa acerca de su funcionamiento, fomentaron que varias organizaciones (por ejemplo, universidades y ONG) y otros grupos de interés (por ejemplo, empresarios) se hayan movilizado para generar demandas concretas de transformación (Pásara, 2003). Junto con esta mayor participación de sectores sociales relevantes, esta situación reforzó la voluntad de la clase política en términos a su capacidad para proponer y adoptar medidas (principalmente reformas legales) que les permitan demostrar su reacción eficiente para combatir los problemas sociales que aquejan a la ciudadanía. De esta forma, la crisis del sistema judicial contribuyó a la reforma del sistema de justicia criminal a través de la creación de ciertas condiciones políticas y sociales positivas para emprender cambios al mismo.

En el área específica de la justicia criminal, la percepción negativa del sistema se vio especialmente reforzada como producto de una creciente preocupación de la opinión pública respecto a la seguridad ciudadana (Álvarez, 2007). Una muy extendida percepción, que se consolida en la región a fines del siglo XX, es que las tasas de criminalidad habían aumentado drásticamente sin que el sistema de justicia criminal inquisitivo hubiera sido capaz

de manejar tal situación, ello particularmente tratándose de delitos violentos en que las cifras dan cuenta que se trata de una de las regiones más violentas del mundo (Morryson, Buvinic y Shifter, 2003). La consecuencia natural de esto fue un crecimiento significativo de las demandas ciudadanas en torno a cambios que permitan aumentar la eficiencia del sistema para investigar delitos y castigar a los criminales (Duce y Pérez Perdomo, 2003: 84). Se argumenta que una de las razones centrales de los problemas de seguridad ciudadana se debe al colapso del sistema inquisitivo que generaría niveles de impunidad intolerables, todo lo cual pavimentó el camino a las reformas procesales penales en la región, generando, a la vez, expectativas complejas para el nuevo sistema. Este discurso ha sido especialmente fuerte para justificar cambios en los países que iniciaron más tardíamente sus reformas, como, por ejemplo, México y Colombia en donde la finalidad de combatir más duramente la impunidad ha sido un elemento clave en el avance de la reforma.

## **GLOBALIZACIÓN Y CONVERGENCIA**

El creciente rol de los derechos humanos y del surgimiento de un sistema regional de supervisión es otro importante factor en este proceso de convergencia de los sistemas legales latinoamericanos (más recientemente, se ha creado la Corte Penal Internacional, pero en un contexto en que la mayoría de las reformas procesales penales estaba implementada).

En el ámbito procesal, también es posible constatar una fuerte tendencia hacia la convergencia de los distintos sistemas procesales de la región. Así, destaca el esfuerzo de institutos académicos internacionales. El más destacado, es el trabajo realizado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal que, en los años 80 del siglo pasado, redactó códigos modelos tanto en el área procesal civil como en la procesal penal a objeto de ser tomados en las legislaciones internas de los distintos países de la región. Este esfuerzo ha tenido bastante éxito, si se considera, como veremos un poco más adelante, que el código modelo en materia procesal penal ha sido una de las principales fuentes utilizadas en los procesos de reforma en la región.

## **ROL DE LOS ACTORES INTERNACIONALES**

Otro elemento que debe considerarse en este proceso regional, es la intervención de diversos agentes internacionales que han colaborado, de muy

distintas maneras, en la formulación e implementación de los proyectos de reforma. Los alcances de su contribución constituyen un tema muy controversial y delicado que requeriría un análisis mucho más detallado; sin embargo, en términos generales, creo posible señalar que, al menos para una buena parte de los países de la región, esta colaboración ha sido muy importante.

Diversas son las agencias internacionales que han intervenido. En primer lugar, se encuentran organizaciones de cooperación de distintos países.<sup>121</sup> Una segunda categoría, pero con mucho menos importancia y participación más tardía en el desarrollo del proceso regional de reforma, es la constituida por bancos internacionales. Finalmente, una tercera categoría de instituciones internacionales la constituyen ciertas agencias vinculadas a Naciones Unidas u organismos regionales que apoyaron el proceso de países específicos y, en algunos casos, el movimiento regional.

De este conjunto de actores, quienes han jugado un rol más significativo, han sido las agencias de cooperación internacional. Los países que aportaron con los programas de cooperación más relevantes fueron Alemania, España y, especialmente, Estados Unidos. La cooperación de este último país, sin duda, es la que ha jugado un rol mayor en la región durante varias décadas. Desde fines de los años 50, la cooperación gubernamental norteamericana ha sido llevada a cabo por la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID). Los programas iniciales de la USAID se focalizaron en el mejoramiento de la educación legal y en el fortalecimiento institucional. Sin embargo, la estrategia de cooperación implementada a partir de los 90 fue desarrollada en el marco de una estrategia global para la reforma de los sistemas judiciales en la región.

La influencia de estos programas depende, específicamente, de la situación de cada país. Es así como hay algunos en los que la USAID ha desempeñado un papel muy destacado a nivel de conducción del proceso de cambio (ej. Bolivia). En muchos otros, en cambio, los programas de cooperación de la USAID fueron bastante flexibles y entregaron importantes espacios de discrecionalidad a los administradores locales de los mismos para decidir la

---

121 La más relevante y persistente en el tiempo, ha sido la Agencia de Cooperación para el Desarrollo (USAID) de los Estados Unidos de Norteamérica. También han intervenido otras agencias de cooperación de países europeos tales como Alemania y España. Finalmente, sólo en los últimos años, la Agencia de Cooperación de Canadá (CIDA) ha comenzado a desempeñar un rol en este proceso.



dirección específica de los programas de acuerdo a sus propias necesidades (ej. Chile). Cualquiera sea el modelo de intervención seguido por la USAID en los distintos países de la región, parece posible decir que su participación ha sido decisiva en los procesos de reforma procesal penal. A 1999, USAID había gastado US \$ 300 millones para proyectos en el sector justicia y en reformas en la policía (Bhansali y Biebesheimer, 2005:306).

En cambio, el rol jugado por los bancos multinacionales en la reforma procesal penal suele ser sobredimensionado por quienes sostienen que esta ha sido una suerte de imposición de una agenda de los mismos. Esto no corresponde a lo que efectivamente ocurrió. En primer lugar, sólo en años recientes, ambos bancos han incluido el tema de administración de justicia en América Latina como parte de sus políticas en la región. Cuando la reforma judicial se transformó en parte de la agenda de los bancos, esto se tradujo, primeramente, en una participación de los mismos en la reforma de la justicia civil y de las estructuras generales del sistema judicial. En cambio, la reforma de la justicia criminal no fue un área de preocupación inmediata, sino sólo a partir de 2000 se ha iniciado en forma tímida. Durante este período inicial de intervención, los bancos sólo implementaron algunos programas específicos o aislados, y en ningún caso orientados a una transformación general del sistema. Esto significa que su participación se produce, desde el punto de vista temporal, mucho tiempo después de que la reforma se había convertido en una política pública bastante extendida en la región e, incluso, después de que la reforma ya había sido implementada en varios países.

Una tercera y última categoría de instituciones que mencionaremos en este rápido análisis, está constituida por organismos internacionales ligados a Naciones Unidas. Dentro de ellos los más importantes han sido MINUGA, ONUSAL, y el PNUD.<sup>122</sup> En este contexto, una mención especial requiere una nueva institución, de carácter regional, preocupada de las reformas judiciales, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), creado en 1999 por resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos ([www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)). CEJA fue creado con el objetivo de apoyar procesos de reforma judicial en las Américas a través de la capacitación,

---

122 Los primeros dos trabajaron en Guatemala y El Salvador, respectivamente. Estas instituciones fueron creadas con el objetivo de participar en el proceso de pacificación de ambos países luego de varios años de guerra civil. La reforma de la justicia criminal constituyó un aspecto de su agenda de trabajo. En el caso del PNUD, su oficina para Latinoamérica y el Caribe, ha apoyado proyectos orientados a mejorar la defensa de los derechos fundamentales desde hace algún tiempo.

producción y difusión de información y cooperación técnica. No obstante, su mandato se refiere a reformas judiciales, en general. Uno de los focos prioritarios de trabajo del CEJA ha sido la promoción, apoyo, seguimiento y evaluación de los procesos de reforma a la justicia criminal emprendidos en América Latina en las últimas décadas. La creación reciente de esta institución nos indica que el CEJA no es un actor que haya participado directamente en la promoción de la reforma desde sus orígenes, ya que, al iniciar sus funciones, la mayoría de los países contaba con procesos de reforma funcionando o en etapas de desarrollo bastantes avanzados. Con todo, las distintas acciones emprendidas por el CEJA han hecho que la institución haya, en poco tiempo, adquirido un rol muy importante en revitalizar esos procesos de transformación y reforzar los trasposos de experiencias entre los diversos procesos de cambio, como veremos más adelante.

Para resumir esta parte, el rol jugado por los actores internacionales ha sido muy importante para reforzar la voluntad política hacia la reforma, como también para ayudar a cubrir parte de los costos económicos de las mismas y el soporte técnico requerido para su desarrollo. Además, es posible proyectar que estas instituciones seguirán teniendo un rol muy importante en las etapas futuras de desarrollo de la reforma. Con todo, resulta difícil decir que ellas hayan sido los catalizadores de la reforma o incluso que hayan liderados los procesos de transformación de la justicia criminal en la misma.

## **EL ROL DE UNA NUEVA ELITE DE REFORMADORES**

Un último factor que me interesa destacar, debido al impacto que ha tenido, está conformado por la existencia de una elite de profesionales (principalmente abogados, pero incluyendo también otras disciplinas) de alta capacidad técnica que han intervenido en los distintos países de la región promoviendo la reforma procesal penal. Con esto, no quiero decir que la reforma sea principalmente el producto del trabajo de este grupo de profesionales, sino que se quiere remarcar que, en determinadas circunstancias, una elite técnica puede jugar un rol decisivo en la formulación e implementación de una reforma legal, y este pareciera ser el caso de la reforma a la justicia criminal en América Latina. La explicación de reformas legales de la magnitud de la reforma procesal penal en la región deben necesariamente explicarse por macro factores que intervienen o promueven su desarrollo,

pero también por otros, a un nivel micro, que suelen ser muy relevantes. Me parece que este es el caso del rol jugado por esta elite.

En muchos países la reforma fue inicialmente liderada por un grupo bastante reducido que fue capaz de transformar las demandas sociales y técnicas existentes en el área en un discurso sólido y coherente que abogaba por la reforma. Estas elites también jugaron un rol importante en la creación de un consenso técnico y político en relación al diagnóstico crítico del sistema inquisitivo vigente y de las propuestas para superarlo. Finalmente, estos grupos fueron capaces de incorporar a las autoridades públicas en los esfuerzos por la reforma y crear una suerte de red internacional de trabajo entre los reformadores de los distintos países.

Estas elites estuvieron principalmente conformadas por abogados con experiencia académica en derecho penal y que compartían una visión muy crítica acerca del diseño y funcionamiento concreto del sistema de justicia criminal en América Latina. Ellos veían, como parte de los problemas centrales de la reforma, la necesidad de adecuar los sistemas de justicia criminal a los valores de los Estados de derecho y los derechos humanos. Como ya señalé, además, formaron una red de trabajo regional. Su conformación también explica el porqué, al menos en una primera etapa, el énfasis de la reforma haya estado puesto en los cambios a nivel legal y en el discurso normativo.<sup>123</sup>

## **EL CONTENIDO DE LA REFORMA: LOS NUEVOS SISTEMAS ACUSATORIOS**

El objetivo de esta sección es revisar brevemente y, en términos generales, el modelo procesal que se ha intentado establecer en los diversos países como consecuencia del movimiento de reformas que hemos revisado en forma precedente. Esta descripción permitirá tener una visión más concreta acerca de la magnitud de los cambios implementados, así como conocer específicamente los alcances de los mismos y sus diferencias con otros modelos comparados. Mi intención es revisar el esquema básico sin entrar al detalle de las instituciones específicas en donde es posible encontrar distintos niveles de divergencia entre los distintos países. No obstante estas

---

123 Un trabajo en donde se analiza en detalle los distintos grupos que han intervenido en el proceso de reforma en la región, como también una explicación de dicho proceso, puede verse en Langer 2007.

divergencias, es posible afirmar que las estructuras generales son comunes y en ellas me detendré.

Antes de iniciar, es necesario poner de relieve un punto previo. Como ha sido mencionado, una de las ideas centrales de la reforma ha sido el reemplazo del procedimiento inquisitivo por otro de carácter acusatorio. Es necesario precisar correctamente los alcances de esto, ya que suele ser motivo de confusión, especialmente en lectores que provienen de la tradición anglosajona. Proceso acusatorio es el concepto utilizado en la tradición europea continental para referirse a "proceso adversarial". Como Damaska ha señalado, los contornos del sistema adversarial no son claros (1983:24). En muchas ocasiones, la noción de proceso adversarial ha sido identificada con el proceso penal de los Estados Unidos o Inglaterra. Sin embargo, el significado con el cual es usado en Europa continental o en América Latina es distinto y no es sinónimo de modelo procesal penal angloamericano.

En el caso de la reforma en América Latina, el significado que se le ha dado a sistema acusatorio se refiere al modelo procesal consolidado en Europa Continental a partir de la segunda mitad del siglo XX y no necesariamente al que es posible encontrar en los Estados Unidos o Inglaterra. De hecho, el modelo implementado en la mayoría de los países de la región encuentra como base la propuesta desarrollada por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal a mediados de la década de los 80 del siglo XX, la que se construyó, principalmente, sobre la base de recoger el proceso actualmente vigente en Alemania. También han sido muy influyentes las legislaciones de Italia y Portugal (ambos con Códigos Procesales Penales de 1989). Por cierto, una buena cantidad de países (especialmente, Colombia y Chile) han tomado diversos aspectos del proceso penal de la tradición anglosajona. Con todo, ello también ha sido consistente con un proceso de convergencia del modelo europeo continental con tal tradición (Jörg, Field y Brants, 1995). En este contexto, la reforma procesal penal en América Latina no ha sido un esfuerzo destinado a "americanizar" la justicia criminal. Me parece que una descripción más adecuada es entender que el esfuerzo de los países de la región ha sido "modernizar" sus sistemas de administración de justicia penal, centralmente siguiendo la evolución de la tradición europea continental y, por esa vía, generar una mayor convergencia con la tradición anglosajona.

Las principales características de este modelo han sido el establecer el juicio oral y público como elemento central del proceso; la separación de

funciones y diferenciación de roles entre jueces y fiscales; la entrega de algunas facultades discrecionales limitadas a los fiscales para poner término anticipado a la persecución penal y, finalmente, el reconocimiento de garantías básicas del debido proceso a favor de las personas objeto de persecución penal. Debido a su generalidad, estas características probablemente no permiten delinear con claridad los contornos del nuevo sistema; es por eso que, en las páginas siguientes, las analizaré con un poco más de detalle.

### **Características generales**

Los nuevos procesos penales implementados en la región presentan dos características generales que constituyen cambios muy significativos que afectan completamente su dinámica. El primero de ellos es la introducción de procesos de carácter oral. El segundo, se refiere a un cambio de roles y funciones de los distintos actores en donde el punto central ha sido la entrega a los fiscales de la facultad de llevar adelante la persecución penal. Esto significa que los fiscales se hacen responsables de la investigación en vez de los jueces y, además, se les confieren facultades discrecionales que les permiten seleccionar los casos que ingresan al sistema.

La introducción de procedimientos orales constituye uno de los aspectos simbólicos del programa de reformas, ya que ha significado dejar de lado un elemento que constituía la columna vertebral del sistema inquisitivo anterior: su carácter escrito. Es por eso que buena parte del discurso reformista ha sido identificado con el eslogan de la oralidad. Aquí debe hacerse una precisión para que se entienda el alcance de esto. La introducción de procesos orales significa un cambio fundamental de metodología en la toma de decisiones relevantes. En el procedimiento inquisitivo, la metodología se basaba en compilar información escrita en un expediente, el cual le permitía al juez fundar sus decisiones. Es decir, se trataba de un proceso cuya actividad principal era la construcción del expediente judicial, el cual era la única fuente de información sobre la que se debían adoptar las decisiones relevantes, incluida la sentencia definitiva del caso. Por esto mismo, la construcción del expediente era la actividad central del trabajo de los tribunales penales, y a eso dedicaban sus principales esfuerzos jueces y funcionarios judiciales. Los litigantes, por su parte, trabajaban en torno a la información acumulada en el expediente e intentaban que este pudiera reflejar al máximo sus respectivas posiciones en el caso. Como es fácil de comprender, la omnipresencia del expediente en el proceso creó una cultura de litigio más bien asociada al

trámite burocrático y formulario que a la imaginada popularmente, y que corresponde al trabajo de los abogados (por ejemplo, la argumentación oral).

Los procesos orales, en cambio, suponen que el mecanismo institucional que permite a los jueces tomar decisiones es la realización de una audiencia en donde las partes pueden, cara a cara, presentar sus argumentos de manera verbal, así como la evidencia que apoya su posición y controvertir lo que la contraparte señala. Para quienes han sido educados en la tradición procesal anglosajona, esta idea puede parecer muy sencilla y evidente, pero constituye una revolución para el funcionamiento de los sistemas en América Latina, ya que la idea de que los casos deben resolverse en una audiencia pública no estaba prevista por la mayoría de los códigos procesales de la región antes de la reforma.

El contar con procedimientos fundamentalmente orales no significa que desaparece cualquier vestigio de escritura, como suele mal interpretarse en algunos sectores. De hecho, todos los sistemas en la región mantienen diversas exigencias y métodos de producción de expedientes o carpetas en manos de los distintos actores. Sin embargo, la idea central es que la función de dichos expedientes o carpetas cambia. En los nuevos sistemas la información presentada en las audiencias es, en principio, la única que permite validar las decisiones judiciales y no la lectura del expediente. El ejemplo paradigmático de esta nueva forma de entender al proceso, ha sido la instalación en todos los países del juicio oral como etapa central del nuevo procedimiento. Menos éxito ha habido, en cambio, en la introducción masiva de la audiencia en las etapas previas al juicio (por ejemplo, para resolver la detención preventiva de las personas investigadas), lo que ha representado un problema en el funcionamiento de los sistemas reformados, como veremos un poco más adelante.

Como se puede apreciar, a la luz de esta primera característica, ha existido un acercamiento importante en los procesos penales de la región con los modelos de raigambre anglosajona. Con todo, la limitada introducción de la oralidad en las etapas previas al juicio marca una diferencia importante entre el modelo reformado presente en los países América Latina y el funcionamiento cotidiano del sistema norteamericano, ya que, en esas etapas previas al juicio, el trámite de un caso sigue siendo parecido al trabajo de compilar expedientes.

Una segunda característica paradigmática del nuevo proceso penal ha sido el cambio de funciones de los fiscales. Analizaré esto con mayor detalle un poco más adelante; por ahora, me interesa destacar un aspecto específico de este cambio: el de entregarle a los fiscales facultades para seleccionar los casos que conocen. Bajo la vigencia de los procesos inquisitivos, el principio fundamental que regía la materia era el denominado “principio de legalidad”. Este principio establece la obligación a las agencias de persecución penal de investigar los delitos hasta las últimas consecuencias, sin poder renunciar a ello por causas ajenas a la falta de antecedentes en el caso. Este principio imponía una dinámica burocrática y formalista de funcionamiento que impedía diseñar políticas transparentes de control de la carga de trabajo. Todo caso necesitaba ser investigado hasta las últimas consecuencias, independientemente de su importancia. En cambio, los modelos reformados, manteniendo el principio de legalidad como regla general, han avanzado en reconocer distintos niveles de discreción a los fiscales, conocido genéricamente como “principio de oportunidad”. De acuerdo al “principio de oportunidad”, los fiscales pueden prescindir de la persecución penal en variadas hipótesis tales como falta de interés público en la persecución, consideración de la mínima gravedad del delito perseguido o mínima contribución del imputado en su comisión, entre otras. La idea de los nuevos sistemas es que este tipo de facultades les entreguen a los fiscales la posibilidad de racionalizar la carga de trabajo del sistema y focalizar los siempre escasos recursos de la persecución penal en los delitos socialmente más relevantes. Es por ello, que ahora es común encontrar en los procesos reformados instituciones como la derivación de casos, la negociación de los mismos, entre otras (Stippel y Marchisio, 2002).

Esta segunda característica también constituye un acercamiento a la tradición anglosajona y, en particular, a los Estados Unidos, en donde desde siempre los fiscales han contado con importantes espacios de discrecionalidad para decidir acerca del futuro de los casos. Sin embargo, debe tenerse presente que la discrecionalidad conferida a los fiscales, en la mayoría de los países, es mucho más limitada. Primero, dichas facultades son excepción a la regla de persecución penal obligatoria, todavía vigente, y, además, su ejercicio suele ser objeto de diversos controles por parte de los jueces, inexistentes en el contexto de un sistema como el de los Estados Unidos. Esto hace que, en la práctica, un fiscal de los Estados Unidos se encuentre en una posición mucho más favorable para no formular cargos en contra de una persona o para negociarlos que lo que puede hacer un fiscal en América Latina.

## **Estructura procesal**

Desde el punto de vista de la estructura del proceso, la mayoría de los sistemas reformados divide el procedimiento en tres etapas centrales. La primera se destina a la función de recopilar información frente a la comisión de un delito y se denomina investigación preliminar o etapa de investigación; una segunda, que ocurre una vez finalizada la anterior, es la denominada preparación del juicio oral o etapa intermedia; y la etapa final de juzgamiento, llamada juicio oral.

Sin perjuicio de que, desde el punto de vista de la opinión pública, la etapa más innovadora sea el juicio oral, inexistente en muchos países antes del proceso de reforma, las transformaciones experimentadas en la etapa de investigación son igualmente significativas. La estructura de esta, en los procesos reformados, cambia radicalmente respecto al modelo anterior. El principal cambio tiene que ver con las funciones y poderes de los distintos actores involucrados. En esta área, el cambio central ha sido el de separar las funciones jurisdiccionales de las de persecución penal. Esto se traduce en que los sistemas reformados han entregado a los fiscales la función de ser responsables de llevar adelante, con el apoyo de la policía, la actividad de investigación de los delitos. En consecuencia, se eliminan los jueces investigadores (que aún mantienen vida en países como España). Los jueces sólo retienen facultades para controlar la legalidad de las actuaciones de investigación de los fiscales (por ejemplo, autorizar allanamientos) y de autorizar medidas que puedan afectar derechos constitucionales de los afectados (por ejemplo, la detención preventiva), pero no mantienen ningún rol investigativo. De esta forma, los fiscales emergen por primera vez en Latinoamérica como figuras con funciones relevantes. A lo anterior debe sumarse el hecho de que, en la mayoría de los países, se reconoce una intervención amplia durante esta fase de la persona investigada y de su abogado, quitándole así el carácter unilateral de esta etapa en la lógica inquisitiva anterior.

En este contexto, la actividad de la etapa de investigación está centrada en el trabajo de recopilación de evidencia que realizan los fiscales junto con la policía, que les permitirá fundar una acusación y luego llevar el caso a juicio oral. La información recopilada normalmente será de acceso del imputado desde momentos tempranos de la persecución penal, salvo excepciones, lo que marca una diferencia importante con las reglas de discovery de los Estados Unidos. Los jueces sólo intervendrán en la medida en que los fiscales requieran alguna autorización judicial para llevar adelante medi-



das de investigación o en casos en que se discuta una situación de derecho relevante. En varios países, la intervención de los jueces en esta etapa se produce por medio de audiencias orales, públicas y contradictorias. Con todo, no son pocos los países en los que, ya sea por problemas de regulación legal o práctica, los jueces siguen resolviendo las cuestiones por medio del intercambio de mociones escritas y la lectura de un expediente que, como mencionaba, tiende a reproducir la vieja dinámica de transformar el proceso en la construcción de expedientes.

Como se puede observar, esta descripción da cuenta nuevamente de un cierto nivel de acercamiento del modelo implementado en América Latina a lo que es posible encontrar en países como los Estados Unidos. Con todo, subsisten algunas diferencias fundamentales. Tal vez, la principal sea las facultades investigativas de los fiscales y su relación con la policía. En general, las leyes procesales de la región le dan escasas facultades autónomas de investigación a la policía, y establecen un nivel de dependencia mucho mayor a los fiscales. Así, por ejemplo, normalmente la policía debe dar cuenta a los fiscales tan pronto conoce la comisión de un delito (usualmente dentro de las 24 horas siguientes a que ellos se enteren o reciban la denuncia). Esto se traduce en que los fiscales comienzan a involucrarse desde muy temprano en la investigación de los casos. Los fiscales tienen facultades para realizar actividades investigativas por sí solos u ordenar actividades a la policía. Incluso, en muchos países, los fiscales cuentan con poderes disciplinarios en contra de los agentes que no cumplen con dichas órdenes. Otra diferencia se da en el hecho de que las normas legales suelen no entregarle facultades discrecionales a la policía para desestimar casos. Esta es una función que radica en forma exclusiva en los fiscales, por eso existen reglas fuertes que obligan a la policía a transmitir la información de todos los casos que investigan, desde su inicio, aun cuando la policía rápidamente establezca que se trata de casos no viables. Si bien en la práctica es posible encontrar muchos mayores espacios de autonomía de la policía o delegación de funciones de parte de los fiscales, el diseño legal da cuenta de una enorme desconfianza del trabajo policial en la mayoría de los países de la región. Debe tenerse presente que en muchos las policías han tenido un historial muy grande de uso abusivo de poder y corrupción. De esta forma, las nuevas funciones de los fiscales han sido vistas también como una posibilidad de controlar más adecuadamente el trabajo policial. En definitiva, en esta primera etapa de investigación, los fiscales tienen una presencia y participación importante

en los sistemas de América Latina, allí en donde en los Estados Unidos, por regla general, se trata de un trabajo exclusivamente policial.

En cuanto a la dinámica general de esta etapa, cabe señalar que, una vez recibida una denuncia en forma directa por el fiscal o a través de la policía, la primera actividad será analizar si el caso debe ser investigado o debe ser desestimado. Si el fiscal decide llevar adelante la investigación, procederá a recopilar toda la evidencia que le permita fundar cargos y llevar el caso a juicio oral. Esta evidencia no tendrá valor en la medida que no sea presentada en el juicio y valorada en esa instancia por el tribunal. Si es que durante la investigación es necesario realizar alguna actividad que afecte derechos constitucionales de la persona investigada, el fiscal requerirá autorización judicial previa de parte de un juez. De esta forma, las facultades de investigación de los fiscales están limitadas por los jueces.

La mayoría de los procesos penales reformados establecen la obligación a los fiscales de comunicar a los imputados cargos preliminares antes de decidir llevar el caso a la etapa de juicio. El propósito de este proceder es servir de garantía a favor del imputado quien, a partir de esta formulación de cargos, puede desplegar actividades de defensa en su favor. Normalmente, esta actividad produce diversos efectos procesales (por ejemplo, comienzan a correr plazos para que los fiscales cierren su investigación). Con todo, el acto de formular cargos no importa un pronunciamiento judicial acerca del fondo del asunto o los derechos de la persona objeto de investigación. Así, por ejemplo, si un fiscal considera que es necesaria la detención preventiva u otra medida de restricción, deberá solicitarlo como una cuestión autónoma y justificarlo sobre la base de antecedentes que vayan más allá de habersele comunicado cargos en su contra.

Durante esta etapa, también es posible que el imputado pueda negociar con el fiscal, o con la víctima, la posibilidad de concluir el proceso por vías alternativas distintas al proceso y al juicio, como, por ejemplo, acuerdos de reparación o sistemas de derivación y suspensiones del proceso sujetas a control. En una medida significativa, los reformadores han depositado sus expectativas de mayor eficiencia del sistema en la posibilidad de utilizar este tipo de mecanismos, como también en un adecuado uso de las facultades discrecionales entregadas a los fiscales. Con todo, como ya señalaba, las facultades de que disponen los fiscales para negociar casos son muy restringidas si se comparan con lo que los fiscales de los Estados Unidos

pueden hacer. Normalmente, se refieren a delitos con penas de mediana o baja gravedad y siempre sometidos a un control judicial estricto.

Una vez finalizada la investigación, sin que se haya negociado una salida distinta para el caso, el fiscal debe decidir si lo lleva a juicio o si pone término a la persecución penal. Si desea llevar el caso a juicio comienza la segunda etapa, denominada intermedia, para lo cual el fiscal deberá elaborar un documento escrito, llamado acusación, en donde deberá expresar con claridad los cargos definitivos que formula en contra de la persona investigada, entregando su interpretación de la ley aplicable y de la pena que corresponde al caso específico. Se trata de un segundo acto de comunicación de cargos a la persona objeto de investigación y que cumple la función del indictment o la information en el sistema de los Estados Unidos.

El principal objetivo de esta segunda etapa, en la mayoría de los países, es el de establecer un control judicial acerca de la seriedad de los casos en los que los fiscales solicitan ir a juicio oral. En consecuencia, normalmente, se trata de una etapa llevada adelante en una audiencia en la que el fiscal debe defender su acusación indicando los fundamentos de la misma y en que la defensa intenta demostrar que se trata de un caso débil que no justifica la realización del juicio. Todo ello sobre la base de un expediente que se pone a disposición del juez que debe decidir. Si el juez se convence de esto último, pondrá término a la persecución penal. En cambio, si está de acuerdo con el fiscal enviará el caso a juicio oral. En esta segunda hipótesis, un nuevo objetivo de esta audiencia será el de preparar adecuadamente el juicio estableciendo cuáles son los hechos que serán debatidos por las partes y determinar qué evidencia será llevada por ellas a juicio. En algunos países, como, por ejemplo, Chile, este será el momento en que las partes deberán debatir la exclusión de prueba que ha sido obtenida con violación de derechos constitucionales.

Se puede apreciar que se trata de una etapa que presenta ciertas similitudes funcionales con el Gran Jury o la audiencia preliminar en los Estados Unidos, pero, por otra parte, tiene significativas diferencias. En general, se trata de una audiencia que ocurre en forma más tardía que sus equivalentes norteamericanas (normalmente las investigaciones previas tardan varios meses) y en donde se concentra mayor cantidad de cuestiones a decidir, por ejemplo, todo lo relacionado con la admisibilidad de prueba y la determinación de hechos a debatir en el juicio.

El juicio constituye la etapa final y el centro del nuevo proceso establecido, aun cuando sólo un porcentaje menor de los casos se resuelve por esta vía. Como veremos, el juicio es realizado, principalmente, por tribunales colegiados integrados por jueces profesionales que no han intervenido en etapas anteriores del proceso. La estructura básica de este juicio es el de ser una audiencia pública y contradictoria, es decir, en que las partes tienen derecho a presentar su prueba y rebatir la evidencia presentada por su contraparte. Junto con ello, es normal que las partes tengan la posibilidad de presentar alegatos de apertura antes de la presentación de la prueba y alegatos de clausura luego de realizado esto. Sin perjuicio de lo anterior, en la mayoría de los países, la organización del juicio mantiene elementos propios de los juicios no adversariales que los distancian de la idea de juicio que se puede encontrar en países como los Estados Unidos. Así, por ejemplo, en muchos países (ej. Costa Rica, Perú, Guatemala, entre otros) los jueces de juicio mantienen importantes facultades para producir prueba por fuera de la que las partes presentan en la audiencia. En otros casos, los jueces mantienen cierto protagonismo en los interrogatorios que se realizan a testigos y peritos, por ejemplo, formulando preguntas antes de que la parte que los presentan tenga la posibilidad de hacerlo. Finalmente, en muchos países, existen posibilidades relativamente amplias para introducir prueba de referencia y sustituir declaraciones actuales de testigos por la lectura de las actas en las que constan sus declaraciones tomadas en las etapas previas del proceso. Otra diferencia significativa se produce respecto a la declaración de los acusados en juicio, es que quedan sometidos a reglas muy distintas a las del resto de los testigos, lo que significa, en la práctica, que sea común para los acusados prestar declaración en juicio en América Latina. Todo esto hace que, para alguien que provenga de la tradición adversarial norteamericana, los juicios en los países que presentan estas características mantengan un sabor fuertemente inquisitivo que lo distancian de aquello que sería identificado como una práctica propia de su sistema.

Con distintos matices, en los diversos países es posible observar cómo hay casos en que los juicios tienen una fisonomía mucho más parecida al modelo adversarial norteamericano (por ejemplo, en que la metodología de declaración de testigos es por medio del examen y contra examen de las partes como en Chile y Colombia), en tanto en otros muchos, el juicio está fuertemente atado a la tradición europea continental más clásica. Como se puede apreciar, se trata de un área en donde hay bastante divergencia fuera de los principios generales básicos. Con todo, un elemento común que

representa una diferencia con el sistema de los Estados Unidos es que, normalmente, el juicio es la instancia única en donde las partes deben debatir la evidencia relevante tanto para determinar la culpabilidad o inocencia del acusado como para establecer la sanción aplicable. En consecuencia, no existe una división entre estos dos aspectos del debate. En buena medida, esto se debe a que el mismo tribunal que conoce del juicio debe determinar la pena aplicable al caso en el evento de que se considere culpable al acusado.

Finalizado el debate del juicio, el tribunal deberá deliberar en privado. Luego de alcanzar una decisión acerca de la absolución o condena (que no requiere ser unánime sino normalmente basta una mayoría de los jueces), ella debe ser anunciada verbalmente en la sala de audiencia. Es usual que los tribunales de juicio tengan luego un plazo legal relativamente breve (siete ó 10 días) en el cual deban entregar una decisión escrita a las partes en donde se fundamente detalladamente la forma en que alcanzaron la decisión comunicada verbalmente y en la que se determina la pena a aplicar en caso de condena. En dicho análisis, el tribunal debe hacerse cargo de la prueba recibida y de las razones legales y doctrinales que justifican su decisión. La sentencia escrita con estas características constituye un elemento muy relevante de la tradición continental que ha pervivido en los nuevos juicios orales de la región. Aquí se observa una diferencia importante con los Estados Unidos, en donde el jurado no tiene obligaciones de justificar ni fundamentar su decisión. En cambio, donde ha existido un acercamiento, es respecto del estándar de convicción requerido para condenar, el que normalmente es formulado en un lenguaje equivalente al de más allá de duda razonable.

La parte afectada por la decisión del juicio, ya sea el acusado, el fiscal o incluso la víctima, pueden obtener una revisión del fallo por parte de tribunales superiores. La tendencia del modelo reformado ha sido la de limitar las posibilidades de revisión con el objetivo de fortalecer la idea de juicio y las decisiones adoptadas en el mismo. Por ello, estos mecanismos de revisión tienden a darle facultades a los tribunales superiores para corregir vicios en la interpretación de la ley aplicable o infracciones a derechos fundamentales, pero no determinar los hechos del caso como ocurría en el contexto del sistema inquisitivo. La idea de esto es impedir que los tribunales superiores puedan cambiar la valoración de los hechos sin haber presenciado en forma directa la evidencia, ya que, en caso contrario, se preferiría el análisis de evidencia del expediente por sobre el juicio oral, quitándole valor a este

componente central del proceso de reforma. Si bien en este punto pareciera existir un acercamiento con el sistema de apelación de los Estados Unidos, el hecho de que se trata de un mecanismo de revisión que puede utilizar cualquier parte en forma amplia, incluso el fiscal en contra del condenado, lo diferencia de manera importante.

## **NUEVOS ACTORES**

El nuevo diseño procesal ha tenido un cambio importante en la configuración de los actores y de sus roles en el proceso. Así, una de las características más salientes del sistema inquisitivo era que este concentraba funciones muy significativas en la persona del juez, quien era responsable de investigar, en muchos casos, de acusar y luego de fallar el caso. En contraste, el nuevo proceso ha realizado una separación radical de estas funciones en tres actores principales.<sup>124</sup>

Como hemos visto, en primer lugar, los fiscales son responsables de llevar adelante la investigación criminal dirigiendo para estos efectos el trabajo policial. También hemos visto que a este mismo actor se le han dado facultades discrecionales para seleccionar los casos que el sistema conoce y para impulsar la persecución penal en aquellos que estime necesario. Finalmente, es a los fiscales a quienes corresponde representar a la sociedad en los juicios. Hasta antes de las reformas, las funciones asignadas a los fiscales, en el contexto de los sistemas inquisitivos, eran muy secundarias. En estos modelos procesales los fiscales cumplían funciones vinculadas al control de la legalidad del proceso judicial y no relacionadas con la investigación activa, cuestión que normativamente era entregada a los jueces de instrucción y realizada, en la práctica, por la policía. En la mejor de las hipótesis, el rol de los fiscales se traducía en una colaboración menor a la investigación judicial por medio de la presentación de algunos antecedentes y la solicitud de diligencias investigativas, que el juez de instrucción, a su discreción, podía decretar o negar. En teoría, la principal función de los fiscales se desarrollaba durante el juicio, en que se esperaba que adquirieran un protagonismo representando a la sociedad. Sin embargo, la realidad fue que la etapa de instrucción se constituyó en el núcleo del proceso y los jueces asumieron un rol protagónico en la producción de la prueba en el juicio, con lo que también en esta etapa se relegó a los fiscales a un papel secundario. Esto

---

124 Dejo de lado el análisis de la policía como actor del sistema debido a que este libro contiene otros trabajos más específicos sobre ella.

cambia producto de las nuevas facultades entregadas a estos. La lógica del nuevo sistema opera con base en la idea de que una institución fuerte estará a cargo de conducir la investigación, formular cargos contra los acusados y representar a la sociedad en los juicios orales. Sin una fiscalía poderosa, capacitada para cumplir con estos cometidos, es imposible concebir al nuevo sistema funcionando adecuadamente, en tanto el rol acusador no estaría apropiadamente personificado. Es por eso que la mayoría de las reformas ha ido de la mano de un fortalecimiento institucional de las fiscalías a través de reformas legales importantes y de aumentos de presupuesto significativos (Duce y Riego, 2006).

Al nivel de las funciones judiciales, el nuevo sistema las ha dividido básicamente en dos roles. En primer lugar, los jueces a cargo de las etapas anteriores a juicio, llamados usualmente juez de garantía o juez de instrucción. Se trata de un juez profesional cuya función es supervisar la legalidad de las actividades de investigación realizadas por los fiscales y la policía y adoptar las decisiones judiciales que se requieren en esta etapa (por ejemplo, la detención preventiva, si es solicitada). La principal diferencia con los jueces investigadores del modelo antiguo, es que los nuevos jueces no tienen facultades de investigación ni tampoco responsabilidad alguna respecto a la persecución penal.

En la etapa de juicio, la regla general es que ellos son conocidos por tribunales integrados por tres jueces profesionales. Normalmente, uno de esos tres cumple con la función de presidir el tribunal. La excepción está constituida en delitos menores en los cuales es común encontrar que el juicio sea llevado sólo ante un juez profesional. Como se puede apreciar, la tendencia general en América Latina es contar con un modelo de jueces profesionales y no con sistemas de jurados. No obstante, la introducción de los jurados ha sido discutida en varios países, sólo un porcentaje minoritario de ellos los ha introducido. Algunos han establecido paneles mixtos compuestos tanto por jueces profesionales como ciudadanos. Tal vez el caso más paradigmático en donde se introdujeron estos tres modelos de tribunales es la versión original del Código Orgánico Procesal Penal de Venezuela de 1999 (con posterioridad, dicho código fue reformado y se eliminaron algunas de las modalidades que describiré). En dicho código, se establecía que, en el caso de faltas y delitos menores (en donde las penas no excedieren de cuatro años de privación de libertad), el tribunal de juicio estaba integrado por un juez profesional. En caso de delitos mas graves, en los que la pena privativa

de libertad fuera superior a cuatro años, pero inferior a 16, el tribunal era un panel mixto integrado por un juez profesional que lo presidía y dos jueces legos. Finalmente, en el caso de los delitos más graves, en los que la pena supera los 16 años, el juicio era conocido por un jurado integrado por nueve ciudadanos legos y un juez profesional que lo preside.

Otros países también han introducido paneles mixtos, como, por ejemplo, Bolivia, y otros jurados legos para conocer de ciertos delitos, por ejemplo, Nicaragua y la provincia de Córdoba, en Argentina.

El hecho de que la mayoría de los países de la región cuente con jueces profesionales en forma exclusiva influye no solamente en la configuración institucional del sistema, sino que también produce impactos profundos en el diseño procesal del mismo. Así, por ejemplo, las reglas de evidencia de la mayoría de los países son sumamente sencillas y están incorporadas en los códigos procesales, ya que se entiende que los jueces profesionales necesitan menor guía legal para admitir y evaluar la información del juicio. Ello contrasta con el caso de los Estados Unidos, en donde las reglas de evidencia constituyen toda un área de desarrollo legal distinta a las cuestiones puramente de procedimiento, lo que está vinculado muy de cerca de la existencia de jurados legos.

Con relación a los sistemas de defensa pública, la mayoría de los procesos de reforma ha incluido un proceso de fortalecimiento institucional de las mismas (CEJA, 2006). En algunos casos, incluso la reforma ha venido de la mano de la creación de una nueva institucionalidad en reemplazo de los sistemas antiguos de defensa pública (por ejemplo, Chile). No existe un modelo único de organización. Sin embargo, la forma más común de organizarse es a través de la existencia de un organismo público que presta el servicio de defensa. Es decir, la existencia de una oficina estatal que cuenta con un número de abogados y funcionarios contratados para prestar los servicios de defensa y que trabajan como funcionarios públicos en tales labores. Más recientemente se han creado algunos modelos mixtos en los cuales se abre espacio a la participación de abogados privados en la prestación de los servicios de defensa pública. Con todo, ello sigue teniendo un desarrollo minoritario.

Para finalizar, debe agregarse un nuevo actor que ha surgido con fuerza como consecuencia de los cambios procesales: la víctima. En efecto, uno de los objetivos que ha estado detrás de los procesos de reforma ha sido



el de darle un mayor rol y protagonismo a la víctima en el desarrollo del proceso frente a un diagnóstico muy crítico de lo que ocurría con ella en los procesos inquisitivos. Esto se ha traducido en la incorporación de un conjunto de derechos en su favor, en la mayoría de los códigos de la región, como, por ejemplo, derecho a ser informada de los avances del proceso, a obtener reparación en los mismos, a que se adopten medidas de protección en su favor y a recibir un trato digno y respetuoso acorde a su calidad de víctima. Además de estos mandatos generales, la mayoría de los procesos penales reformados permite que la víctima pueda participar como adjunto de la persecución penal e incluso litigar en el juicio oral si es representada por un abogado, pudiendo presentar pruebas distintas a las presentadas por la fiscalía. Muchos países también admiten que la víctima pueda presentar demandas civiles en el proceso penal para hacer presente la responsabilidad civil del imputado. Como se puede apreciar, se trata de intervenciones bastante intensas que marcan una diferencia importante con el espacio que se le entrega a la misma en el sistema de los Estados Unidos. En la práctica, sólo un porcentaje menor de estas intervienen haciendo uso de estos derechos.

## **RESULTADOS Y PROYECCIONES DE LA REFORMA**

No obstante, la reforma a la justicia penal es un proceso que aún no concluye, el tiempo transcurrido permite avanzar en una evaluación general de sus principales resultados, como también identificar los principales desafíos que a futuro debiera enfrentar. A continuación me detendré en ambos aspectos.

### **Hacia una evaluación del impacto de la reforma**

La primera constatación que es posible realizar respecto al impacto que ha tenido el proceso de reforma en la región es que ha introducido cambios reales en los sistemas de justicia criminal y no simplemente mejoras cosméticas. Aun cuando este logro pueda resultar obvio para el lector, el solo hecho de haber avanzado en este nivel básico representa un adelanto muy significativo en relación a esfuerzos de reformas anteriores que sólo quedaron en el papel o como programas piloto, pero que no tuvieron ninguna capacidad de influir en la realidad.

A diferencia de esto, el actual proceso de reforma ha significado introducir modificaciones muy significativas a los sistemas legales. La reforma

ha permitido reconfigurar de manera completa los sistemas de justicia criminal, incluyendo la aprobación de nuevos códigos procesales, reformas constitucionales y otro conjunto de leyes relevantes. Junto con lo anterior, la reforma también ha producido mejoras muy importantes en las instituciones del sector. Es así como, producto de la misma, las fiscalías han aumentado sus facultades, recursos humanos y presupuestarios (Duce y Riego, 2006); algo similar ha ocurrido con los sistemas de defensa pública (CEJA, 2006) y tribunales (Vargas, 2003:70). En todas ellas es posible observar también mejoras importantes a nivel de profesionalización de su gestión.

Los cambios también se han producido en otros niveles. De este modo, poco a poco, se consolida una tradición de concebir el juicio oral como elemento central del proceso penal. Hoy, todos los países reformados realizan, en forma regular, aun cuando algunos con serios obstáculos, juicios orales. De esta forma, el que era considerado el paradigma del cambio está generando una cultura distinta respecto a la manera en que se comprendía debía estructurarse un proceso penal. Hoy nadie en el medio legal discute seriamente que ese sea el modelo legítimo en un Estado de derecho moderno. Esto mismo ha permitido el surgimiento de una nueva generación de actores del sistema, académicos y opinión pública fuertemente comprometida con la idea original de la reforma.

Los cambios también se han reflejado en algunas mejoras específicas en varios indicadores concretos de funcionamiento del sistema. Si bien la carencia de datos fidedignos y comparables dificulta este ejercicio, existe diversa información que da cuenta de ellas. Por ejemplo, en varios países las reformas se han traducido en una disminución significativa del uso de la detención preventiva y en reducciones importantes de los tiempos de demora del proceso (Bhansali y Biebesheimer, 2005:313,316). Un estudio muy reciente sobre el tema muestra una evolución positiva en términos de racionalizar el uso de la privación de libertad durante el proceso, aun cuando se advierte una tendencia a revertir esta situación por medio de diversas reformas legislativas realizadas en varios países en los últimos años (Duce, Fuentes y Riego, 2009).

Existen también varios países en donde la reforma ha significado mejoras consistentes de los indicadores del sector en áreas específicas, especialmente en comparación con las cifras del sistema antiguo. Finalmente, hay países en concreto —como el caso chileno (Baytelman y Duce, 2003)— en donde la reforma ha representado mejoras y cambios significativos en todas las áreas

de su funcionamiento, sin perjuicio de ser casos de relativa excepcionalidad en el ámbito regional.

No obstante lo anterior, lo cierto es que junto con estos logros se ha ido generando una sensación de insatisfacción respecto a los resultados obtenidos hasta el momento. Una percepción extendida es que la reforma no ha generado los resultados esperados y, en algunos casos específicos, incluso han exhibido niveles de fracaso importantes. Esta percepción se encuentra respaldada por estudios empíricos. Así, un estudio comparativo realizado entre 2001 y 2004 acerca de los resultados de la reforma procesal penal en nueve países de la región (Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Venezuela) da cuenta de que todavía existen serios problemas para producir los resultados básicos que se intentaban generar con el cambio procesal, existiendo bastante heterogeneidad respecto a los logros en los diversos países (Riego y Vargas, 2005). Aun cuando no hay datos específicos para el sector de justicia criminal, esta situación puede explicar, al menos en parte, el porqué, a pesar de este conjunto de reformas, los niveles de confianza de las personas en América Latina acerca del funcionamiento de los sistemas judiciales, no haya crecido de manera significativa en los últimos años. De otra parte, nos permite recordar que la posibilidad que tienen cambios tan radicales de producir modificaciones significativas a tan corto plazo es limitada, especialmente, si dichos cambios se centran en demasía en la pura transformación legal.

Dentro de las dificultades que ha enfrentado la reforma para producir los resultados esperados hay cuatro áreas que por su relevancia requieren ser mencionadas.

La primera tiene que ver con el limitado impacto que ha tenido el uso de los procedimientos orales. Como señalé previamente, la oralidad ha sido considerada un paradigma para describir la lógica central del nuevo proceso que se ha intentando implementar. Con todo, cuando se observa la realidad es posible detectar varios problemas en relación a su uso en los sistemas reformados. El primero de ellos tiene que ver con un punto ya mencionado: la metodología de audiencias no ha podido reemplazar al sistema de expediente durante la etapa de investigación en un número importante de los países que realizaron reformas. Esto se ha traducido en serios problemas de burocratización de la etapa de investigación y ha imposibilitado el desarrollo de un sistema fuerte de supervisión de garantías individuales, todo lo cual ha permitido que muchos de los vicios del viejo sistema se hayan repe-

tido poniendo en cuestión la legitimidad pública del cambio. Un segundo problema, en relación a la oralidad, se ha presentado a nivel de los juicios orales. En varios países han existido importantes dificultades para que los juicios sean llevados a efecto. Así, en muchos lugares, el porcentaje de juicios programados que fracasan por problemas de organización es largamente superior a los que efectivamente se realizan (Riego y Vargas, 2005:160). En los juicios mismos, también es posible detectar problemas respecto a su publicidad y prácticas que deterioran los principios de inmediación y contradictoriedad.

Una segunda área problemática se refiere al todavía limitado uso, que los sistemas reformados han hecho, de las nuevas facultades discrecionales conferidas a los fiscales que le permiten racionalizar la carga de trabajo del sistema. En efecto, las estadísticas disponibles dan cuenta de que —salvo algunas excepciones— los fiscales tienden o no usar estos mecanismos y, en consecuencia, a realizar una baja selección de los casos que conocen y a utilizar las diversas salidas alternativas del sistema que se han creado (Riego y Vargas, 2005:215). Esto ha producido varios efectos negativos, entre ellos, el más importante es que la falta de una política clara de selección de casos ha impedido focalizar sus recursos para aumentar la calidad y eficiencia de su trabajo. La sensación de sobrecarga de trabajo en los actores del sistema sigue siendo uno de los problemas de mayor magnitud.

Una tercera área problemática ha estado en la modernización de la gestión de las distintas instituciones, particularmente en la fiscalía, los tribunales y las defensorías públicas. Como mencioné anteriormente, la reforma ha significado un fortalecimiento de todas estas instituciones por medio de aumentos de personal y presupuestarios. También se avanzó, en muchos casos, en profesionalizar la gestión de las mismas por medio de la introducción en estas organizaciones de profesionales no abogados, expertos en tales materias. Con todo, cuando se analiza cómo estas instituciones se estructuran y llevan adelante sus procesos de trabajo es posible apreciar que estos cambios han tenido poco impacto en la realidad. Las instituciones y sus procesos de trabajo siguen estando estructurados en formas muy similares a las existentes con anterioridad a la reforma. Esto hace que, desde la gestión de las instituciones, haya existido muy poca innovación. No obstante, la lógica del sistema ha cambiado radicalmente, la forma en que trabajan los actores del mismo no se ha visto alterada de manera profunda, lo que se ha traducido en una tendencia a replicar las viejas prácticas que se intentaban

superar. Por ejemplo, a través del carácter oral y público del procedimiento se pretendía establecer un nuevo entorno de trabajo e incentivos para los profesionales del derecho que cambiara significativamente sus prácticas. El trabajar para manejar el expediente es algo totalmente diverso que litigar en audiencias orales del más diverso tipo y, por lo mismo, actuar de manera eficiente en el nuevo entorno supone cambiar de manera significativa la forma de organizar el trabajo de todos.

Una cuarta área problemática que me interesa destacar se refiere a la debilidad que, en promedio, han presentado los sistemas de defensa pública. No me refiero necesariamente a debilidades institucionales, sino a la falta de constitución clara del rol de defensa exigido por un modelo acusatorio. En efecto, todavía es posible apreciar en muchos países que el defensor parece ser un funcionario más leal a los intereses del sistema que a los de su cliente, muy pasivo en la concepción de su trabajo (por ejemplo, en la realización de investigaciones autónomas que le permitan presentar más prueba en juicio) y con poca autonomía. Todo ello tiene un impacto en el sistema en su conjunto y no sólo en los derechos de los defendidos. Un sistema acusatorio con una defensa débil hace menos exigente el trabajo de fiscales y jueces y con ello se deteriora la calidad del conjunto.

Como se puede apreciar, no obstante el gran avance que significó la reforma respecto del sistema antiguo, esta presenta serios problemas para instalar la lógica de un sistema acusatorio y, consecuentemente, satisfacer las expectativas que se tenían al momento en que se discutió su instalación. Es difícil identificar y explicar las causas de este fenómeno de una manera que cubra todas las variables explicativas de la situación descrita, pero, para avanzar en una aclaración tentativa, me parece que ella es consecuencia de problemas que se han presentado básicamente en tres niveles paralelos: diseño normativo, falta de implementación y carencia de cambio de prácticas.

El análisis de un país en concreto puede ser ilustrativo del punto que quiero marcar. Para esto el caso de Ecuador puede ser interesante ya que se ha tratado de uno de los procesos de reforma más problemáticos en la región.<sup>125</sup> Así, a nivel de diseño normativo, es posible constatar que el mode-

---

125 Es necesario señalar que, junto con los problemas en los niveles identificados, en el caso ecuatoriano se agregan serias dificultades institucionales enfrentadas en los últimos años que han debilitado la estabilidad de las instituciones del sector justicia. Con todo, al tratarse de problemas más generales del sistema judicial ecuatoriano, y no exclusivos del sistema de justicia criminal, no son objeto de análisis en este trabajo.

lo previsto en el Código ecuatoriano contempla diversas opciones que han dificultado el cambio de lógica en el trabajo del sistema. Por ejemplo, entre otras áreas relevantes, la reforma no introdujo, en forma abierta, mecanismos de selección de casos ni salidas alternativas que pudieran permitirle a los fiscales desarrollar una política clara de control de la carga de trabajo del sistema. Otro ejemplo es lo que ocurre respecto de la regulación del juicio oral, en el que se plasmó un modelo de fuerte raigambre inquisitiva, en el que existen posibilidades amplias de sustituir la prueba por medio del uso del expediente y donde los jueces mantienen un protagonismo muy relevante en la producción de información (Baytelman y Duce, 2004).

En lo que se refiere al proceso de implementación, una de las dificultades mayores que ha enfrentado el proceso de cambio en el Ecuador ha sido que la reforma no significó un trabajo de adaptación de las instituciones y estructuras existentes a la lógica del nuevo sistema. De modo que, al menos durante una primera etapa, la reforma ha debido trabajar sin que hayan existido cambios significativos en la gestión de las instituciones, en la infraestructura del sistema, ni en un proceso de capacitación que, de manera sistemática, haya preparado a los actores para operar efectivamente en el nuevo sistema. Como consecuencia de lo anterior, las evaluaciones realizadas al nuevo sistema (Fundación Esquel, 2003 y 2006) han dado cuenta de que este no ha sido capaz de desterrar las formas de trabajo y organización de los actores del mismo, más propias de la lógica del sistema inquisitivo que de las demandas surgidas como consecuencia del sistema acusatorio.

Los problemas descritos en Ecuador han impactado negativamente en el logro de algunos resultados que se esperaban obtener con el nuevo sistema. Así, por ejemplo, el nuevo sistema no ha sido capaz de disminuir la tasa de presos sin condena del Ecuador, una de las más altas de la región. Por ejemplo, al 2000 el 63% de los reclusos eran presos sin condena y el 2004 eran un 65% (Zalamea, 2005a:53). Tampoco la reforma ha podido aumentar de manera significativa la capacidad del sistema para cerrar casos. De modo que el sistema era capaz de terminar sólo un 2% del total de sus ingresos durante 2001, esa cifra se elevó a un poco más de un 8% en 2004, pero, de todas maneras, quedando un remante superior al 90% del total de ingresos (Zalamea, 2005b:82). Todo ello ha minado la legitimidad pública del mismo.

Con diversa intensidad, la confluencia de problemas en estos tres niveles se ha constituido en obstáculo en varios países que han llevado adelante la reforma a la justicia penal.

## **Los desafíos de la reforma**

El panorama descrito ha generado cierta confusión respecto de hacia dónde deben dirigirse los esfuerzos de los sectores reformistas para alcanzar el cambio. En el escenario actual no se trata de justificar la necesidad de la reforma o su existencia, esta ya es un hecho. Tampoco se trata de redactar y proponer grandes reformas legislativas que establezcan los parámetros básicos de funcionamiento del nuevo sistema. Ellas ya fueron realizadas y el espacio y voluntad política de que se dispuso para la adopción de los nuevos códigos no existe o al menos es mucho más escaso. Tampoco parece que la clave se encuentre en el diseño de un proceso de puesta en marcha del nuevo sistema ya que, en la mayoría de los países, está funcionando hace años.

A esta altura de su desarrollo, la reforma pareciera requerir una nueva aproximación de trabajo. Esta pasa por el diseño de metodologías y formas de intervención en el sistema que permitan introducir modificaciones y correcciones específicas a su funcionamiento y con capacidad de impactar en áreas claves del mismo. Esto supone un cambio de lógica importante respecto al trabajo que se ha venido realizando en América Latina. En efecto, hasta el momento, los reformistas han puesto un énfasis central en los cambios legislativos como herramientas de transformación del sistema. Si bien ello era necesario en un panorama en donde las reglas chocaban fuertemente con los objetivos perseguidos por el sistema, esto mismo no forma parte de la realidad actual. Sin lugar a dudas, los sistemas reformados podrían beneficiarse con muchos ajustes legales como he tenido oportunidad de ejemplificar. Con todo, la naturaleza de los problemas y la experiencia que se ha ido acumulando en el sector, aconsejan avanzar con otras herramientas. En esto, la experiencia de reformas más focalizada y con objetivos más específicos que pueden tener países como los Estados Unidos pueden ser de extrema utilidad para los reformistas latinoamericanos.

Es así como, en los últimos años, es posible apreciar cómo en varios países se ha ido avanzando en la realización de diversos proyectos de mejoramiento de los sistemas reformados que, a primera vista, pueden parecer muy sencillos, pero que han tenido un impacto muy significativo en los resultados generales. Tal vez el caso más paradigmático de este tipo de aproximación pueda verse en el denominado "Plan piloto para la profundización del sistema acusatorio en Mar del Plata", llevado a cabo por medio de un convenio celebrado entre CEJA y las instituciones locales del sector justicia

el 2005 con el objetivo de profundizar los cambios al sistema acusatorio establecido en 1998 en la provincia de Buenos Aires, en Argentina. Cabe señalar que se trata de una reforma que había enfrentado innumerables problemas y cuyos resultados distaban de ser satisfactorios, en buena medida por defectos severos de implementación y diseño legal. Por vía de esta experiencia piloto, se acordó poner en práctica un procedimiento oral rápido, tratándose de delitos de flagrancia, que estaba establecido en la ley, pero que no era ocupado en la práctica. Ello pasó por lograr un acuerdo operativo entre los actores locales y realizar algunas modificaciones a la forma de organizar el trabajo de la fiscalía, defensoría y tribunales, como algunas adaptaciones de la infraestructura existente. A ocho meses de su puesta en marcha (marzo de 2006), el proyecto había permitido aumentar en un 400% la capacidad de término de casos del sistema y logrado reducciones de 2000% y 3000% en los tiempos de términos de las distintas salidas, resultados que se han mantenido luego de dos años de iniciada la experiencia (julio de 2007). Desde el punto de vista de las garantías individuales, también era apreciable en esos casos una mejora, por ejemplo, en la racionalización en el uso de la detención preventiva (Hazan y Riego, 2007). El éxito del plan piloto hizo que las autoridades de la provincia de Buenos Aires emprendieran durante 2006 el desafío de ampliar su ejecución a toda la provincia (la más grande del país y con una población de alrededor de 15 millones de habitantes), proceso que en este momento está en plena ejecución. Experiencias de la misma naturaleza han sido llevadas también a efecto en países como Guatemala (Duce, 2007a), Costa Rica (Duce, 2007b) y Ecuador (Zalamea, 2005 a y b), y en todos los casos sus resultados han sido muy positivos.

Estas experiencias permiten extraer algunas lecciones básicas para guiar los esfuerzos futuros en la reforma. Todas ellas dan cuenta de que una nueva estrategia para fortalecer los procesos de reforma y mejorar sus resultados debe pasar por varios aspectos esenciales. Lo primero es que debe contar con la identificación muy específica de los problemas o cuellos de botella que el sistema presenta y que pueden ser objeto de intervención. Esto supone que los sistemas reformados deben desarrollar capacidad para producir cifras y datos acerca de su funcionamiento que permitan tener una aproximación empírica clara acerca de su operación. Un esfuerzo y desafío importante para el futuro en la región es crear los mecanismos que nos permitan conocer mejor cómo funcionan nuestros sistemas. Para ello, es indispensable que las instituciones del sector desarrollen una política de apertura que permita acceder a sus resultados de gestión y tengan disponibilidad



para ser objeto de estudio y evaluación externos. A partir de esto, debemos avanzar en el diseño de programas de intervención muy específicos para afrontar los problemas identificados. Frente a un problema específico, es necesario diseñar respuestas concretas, (por ejemplo, a través del diseño de nuevos procesos de trabajo, generación de nuevas coordinaciones entre actores, programas de capacitación orientados a fortalecer una debilidad muy concreta de los actores, etcétera). Luego, debe diseñarse una estrategia para implementar dicha respuesta. La estrategia debe incluir el trabajo de consensuar posiciones entre los actores involucrados y que estos perciban como suyo el cambio de manera de comprometerse con el mismo. Finalmente, debe desarrollarse un programa de seguimiento y evaluación que permita registrar aciertos y problemas, de manera de corregir los errores, fortalecer las buenas prácticas y proyectar la experiencia a futuro.

Como puede observarse, los desafíos a futuro son múltiples, pero también es cierta la posibilidad de generar cambios reales que mejoren la calidad de vida de la gente y fortalezcan la institucionalidad democrática de nuestros países. En este sentido, la reforma a la justicia penal en América Latina está lejos de ser un proceso concluido, sino más bien puede entenderse como un proceso que ha ingresado a una etapa de adolescencia, con todos los problemas que ello siempre genera, en donde resulta clave el trabajo que seamos capaces de realizar para determinar cómo el sistema se comportará en su adultez. Esto mismo hace que se trate de un proceso de extremo interés para el estudio y análisis comparado y para aprender lecciones que pueden servir tanto para futuros esfuerzos de reforma en la región o para intentos de cambio similares en otros países, incluso en los Estados Unidos.



# 3

## **Los orígenes estructurales de la violencia y la inseguridad en América Latina. El caso de México**

*Diane E. Davis*



# Los orígenes estructurales de la violencia y la inseguridad en América Latina. El caso de México

*Diane E. Davis*

Los graves problemas de violencia que experimenta gran parte de América Latina no son ninguna novedad para los académicos y profesionales de la región.<sup>126</sup> Pese a los logros alcanzados con las transiciones democráticas, gran parte del mundo en desarrollo ha presenciado un importante recrudecimiento de la violencia, la criminalidad y la inseguridad, principalmente —aunque no exclusivamente— en las urbes de los grandes países en vías de industrialización de América Latina (México, Argentina y Brasil), así como en buena parte de los países en desarrollo (Rotker 2002, Caldeira 2000). La Organización Mundial de la Salud (OMS) calcula que los casos de muertes causadas por armas de fuego en América Latina superan en tres veces el promedio mundial, mientras Colombia, El Salvador, Venezuela y Brasil ostentan las tasas de homicidio más elevadas del mundo (Cohen y Rubio 2007). Estos hallazgos fueron divulgados en un informe publicado en 2007 junto con el Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, en que se sostiene que los índices de criminalidad y violencia en América Latina y el Caribe han alcanzado niveles tales que “coartan el crecimiento, ponen en riesgo el bienestar de las personas e impiden el desarrollo social”. Esto se debe no sólo a los crecientes índices de homicidio, sino también a los problemas de robo, asalto y secuestro, así como al recrudecimiento de la violencia relacionada con actividades de contrabando (muchas veces, vinculadas con el tráfico de armas y drogas) (Moser 2004; Hinton y Newburn 2009).

En algunas de las ciudades más violentas, los niveles de impunidad y corrupción policiales, sin precedentes, han contribuido al incremento de la inseguridad pública y a la aparición de focos de violencia urbana, donde pandillas organizadas desarrollan diversas actividades ilegales —muchas de ellas impulsadas por la globalización del consumo (de productos que

---

126 Para tener una buena perspectiva de este problema desde distintos enfoques disciplinarios véase Rotker (2002). Para un estudio detallado sobre el tema y las formas más innovadoras en que los académicos están tratando el problema de la violencia, véase Davis (2006a).

van desde las drogas y armas hasta modernos artículos de diseño y CD)— y terminan convirtiéndose en entidades tan poderosas como la policía o las instituciones militares. En algunos lugares, tales como varias ciudades de México donde el problema se ha hecho notorio, las pandillas organizadas y equipadas con armamento sofisticado y modernas tecnologías, que les permiten defenderse y anticipar los allanamientos de las fuerzas del orden, han embestido abiertamente contra policías y militares, así como contra todo ciudadano que se atreva a denunciarlas. Muchos de estos grupos de crimen organizado han asumido el papel de mini Estados al monopolizar la violencia, proporcionar protección y ejercer control territorial a cambio de la sumisión de los ciudadanos.

En los últimos años se han multiplicado los estudios sobre la violencia y la inseguridad y sus consecuencias para la calidad de vida de la sociedad. El grueso de esta producción literaria puede encasillarse en tres categorías principales: los que estudian la forma cómo las estructuras públicas y los marcos legales impiden luchar eficazmente contra el recrudecimiento de la violencia y de la inseguridad; aquellos que examinan la manera en que la violencia y la inseguridad derivan o están relacionadas con otros factores sociales clave de las ciudades latinoamericanas, a saber, desempleo, ingresos desiguales, consumo de drogas y pobreza; y los que elaboran posibles soluciones políticas o programáticas a estos problemas.

Aunque difieren considerablemente por sus enfoques metodológicos, estos estudios presentan un gran rasgo común: su pesimismo, cuando no una franca desesperación, por las condiciones de vida prácticamente intolerables de gran parte de la población de América Latina, sobre todo en las ciudades. Incluso aquellas personas encargadas de buscar soluciones a estos problemas se ven agobiadas por tamaña tarea, considerando las relaciones existentes entre violencia, inseguridad, desempleo y subempleo y el deterioro de la calidad de vida en las zonas urbanas, todos factores difícilmente reversibles mediante políticas convencionales (Moser 2004). Esto no significa que no ha habido iniciativas de reforma ni que los académicos y formuladores de políticas de América Latina no hayan dedicado una energía considerable a la implementación de políticas de reforma para solucionar los problemas de criminalidad e inseguridad. En trabajos recientes se ha subrayado la importancia de hacer esfuerzos conjuntos de reforma policial y judicial (Ungar 2002), así como de las ayudas financieras o legales de las agencias multilate-

rales y ONG internacionales pro Derechos Humanos dedicadas a combatir la impunidad y la inseguridad.

También han cobrado gran popularidad los estudios que propugnan reformas o cambios de política orientados a incrementar las prerrogativas de detención y demás operaciones de lucha contra el crimen por parte de agentes federales y policías locales —en otras palabras, por adoptar el principio de “mano dura”. Por último, también han estado en boga los programas comunitarios destinados responsabilizar a las policías y gobiernos (en cuanto a la acción policial, por ejemplo), educar a los ciudadanos sobre sus derechos y responsabilidades y crear nuevas formas de controlar a la ciudadanía y contener el comportamiento criminal (Moser 2004; Arias and Rodrigues 2006).

Pese a todos estos esfuerzos, en la práctica, los logros han sido limitados, máxime cuando se expresan en términos de confianza ciudadana en la policía y de la capacidad de esta última para reducir la violencia y velar por la seguridad pública, y ni hablar de su eficiencia a la hora de reducir los índices de criminalidad. Así, la criminalidad, la inseguridad y la impunidad policial en las grandes ciudades de América Latina —principalmente en Río de Janeiro, San Pablo, Buenos Aires y Ciudad de México— han alcanzado niveles sin precedentes y están entre los problemas más graves que enfrenta la sociedad urbana del continente.<sup>127</sup> Incluso cuando los Estados despliegan grandes recursos, tanto coercitivos como financieros, para combatir la criminalidad y la inseguridad, los resultados tardan en llegar.<sup>128</sup>

Cabe, pues, preguntarse por qué se ha avanzado tan poco si tan grande es la voluntad de solucionar estos problemas. En el presente estudio, sostenemos que gran parte del problema se debe a barreras estructurales e históricas; entre ellas, el hecho de que la corrupción policial y la debilidad de

---

127 De hecho, prácticamente todos los grandes países de América Latina reconocen los problemas que tiene con la policía, y en México es sabido que las fuerzas del orden son corruptas. Una encuesta Gallup que data de 2002 demuestra que apenas el 18% de los mexicanos confía en la policía. En la misma encuesta, que clasificó numerosos países latinoamericanos, queda de manifiesto que las fuerzas policiales mexicanas constituyen la institución que menos confianza inspira no sólo en el país, sino también entre todas las fuerzas policiales de América Latina (Gallup Argentina 2002). Para más información sobre la opinión de la sociedad civil sobre la policía mexicana, véase *Transparencia Mexicana* (2003).

128 Más información sobre los intentos fallidos por reformar la policía y erradicar la violencia endémica de México, véase Davis (2006).

los sistemas judiciales socavan el Estado de derecho y propician un terreno fértil para la violencia y la inseguridad. Al agregar a esta ecuación factores como la globalización de las actividades de comercio ilegal (de armas, drogas, etcétera), que da origen y sustento a nuevas formas de criminalidad, y el contexto neoliberal que agrava los problemas de pobreza y desigualdad de ingresos, las perspectivas de éxito son prácticamente nulas. Asimismo, hay que recordar que las reformas policiales y jurídicas y una lucha eficaz contra la criminalidad son iniciativas que requieren la concertación de un trabajo esmerado de reestructuración de los sistemas burocráticos y capacitación individual, así como nuevas formas de reclutamiento y un control continuo (y sin duda costoso) que permita garantizar la solidez y la duración de estos programas y modificaciones institucionales (Ungar 2002).<sup>129</sup>

A continuación, buscamos los orígenes de los crecientes problemas de violencia urbana e inseguridad de América Latina en una serie de fuerzas y condiciones estructurales derivadas de los cuestionados procesos de formación del Estado, del advenimiento del autoritarismo —seguido de una transición democrática inacabada— y de procesos de industrialización y urbanización tardíos, factores que han incidido en el poder de la policía y la importancia de las actividades informales en la economía urbana.<sup>130</sup> Nuestro postulado se basa principalmente en el caso mexicano, que hemos tenido la oportunidad de estudiar en profundidad, aunque damos por sentado que los retos políticos y económicos que ha enfrentado México durante el siglo XX son similares a los de otros grandes países de América Latina.

---

129 Estas conclusiones coinciden con los hallazgos de Mark Ungar (2002), quien también sostiene que las iniciativas de reforma policial han sido escasas e insuficientes, pese a los esfuerzos desplegados. En su estudio sobre la policía y los funcionarios públicos de Argentina y Venezuela en democracia, Ungar argumenta, en forma bastante convincente, que la iniciativas públicas de reforma muchas veces se traducen en la atribución de mayores poderes a la policía, debido en gran parte al hecho de que las principales estrategias adoptadas por los gobiernos democráticos para reformar las policías suelen implicar su incorporación al Estado en nuevas formas, bajo control civil, donde se ven afectadas por las crisis presupuestarias y un sistema judicial débil. Así, la escasez de recursos adjudicados a las instancias de supervisión, los límites puestos a las resoluciones vigorosas y la debilidad del poder judicial terminan contribuyendo al aumento del abuso de poder por parte de las policías, que al estar más integradas al Estado democrático, comprometen, incluso, los logros alcanzados a ese nivel.

130 Para más información sobre los orígenes de la violencia y la criminalidad en la policía, véase Davis (2006). Para un análisis más detallado sobre desarrollo político y violencia, véase Davis y Alvarado (1999). Para más información sobre la relación entre el desarrollo económico (ya sea industrial o informal) y los crecientes índices de violencia y criminalidad, véase Davis (2007).



Ahora bien, de la escalada de la violencia que se ha observado últimamente en México con el recrudecimiento de las guerras entre policías, militares y carteles de narcotráfico se podría inferir que, debido a sus especificidades históricas, el país experimenta problemas mucho más complicados que muchos otros países de América Latina. En junio y julio de este año, luego de que el presidente Calderón desplegara una gran ofensiva contra el crimen organizado —liberando ingentes recursos fiscales (entre ellos, fondos proporcionados por el gobierno de EE. UU.) y movilizandoo numerosas tropas—, México experimentó un agravamiento de los conflictos entre y al interior de las instituciones policiales y militares. En algunas regiones, el despliegue militar motivó a la policía a aliarse con grupos mafiosos contra las intervenciones militares, y viceversa.<sup>131</sup> En este contexto cambiante, hubo grupos criminales organizados que aprovecharon las tensiones entre las fuerzas policiales locales y nacionales y los militares para incrementar sus actividades violentas. Apenas en los últimos seis meses, la cantidad de muertes causadas por esta situación superó los 3.500 casos, mientras los homicidios atribuidos a los carteles alcanzaron un promedio nacional de 126,5 por semana, un alza de 13% respecto del promedio semanal anterior de 112% —cifras que más se asemejan al recuento de muertes de una guerra civil.<sup>132</sup>

Así y todo, también es posible que algunos de estos problemas recientes sean señales de logros alcanzados por el gobierno mexicano en la lucha contra el crimen organizado y el intento por erradicar las antiguas estructuras y prácticas de corrupción que han caracterizado a las fuerzas policiales y militares de México. Aun así, y pese a las especificidades de la historia de México, la narrativa aquí desplegada se ha estructurado de manera que refleje dinámicas más amplias y propias de la mayoría de los grandes países de América Latina.

En la primera mitad del presente estudio se examinan el desarrollo político y económico de la región y la forma en que ello puso en marcha los

---

131 Officers held in slayings of Mexican agents, *The Boston Globe*, 20 de julio de 2009, p. A3. “Regresa violencia en contra de policías”, *El Financiero*, 8 de julio de 2009.

132 Entre las pruebas recientes figuran los recientes enfrentamientos armados entre militares y grupos mafiosos, por un lado, y los militares y la policía, por el otro, que cobraron la vida de 40 personas en varias ciudades de México en un solo día, en julio de este año, elevando así el número de muertes por conflictos relacionados con narcotráfico a 3.553. Para un informe de prensa reciente sobre esta escalada de la violencia, véase: “Ayer, 40 muertos, 11 de ellos en Ciudad Juárez”, *La Jornada*, 11 de julio de 2009, p. 7.

problemas de violencia que experimenta. Para ello, nos centramos en tres procesos distintos, pero relacionados entre sí: un cuestionado proceso de constitución del Estado, la institucionalización de un aparato político autoritario y la urbanización emparejada a la industrialización. De esa forma, postulamos que la combinación de estos tres procesos condujo al nacimiento de una violencia avalada por el Estado, reflejada primero en crecientes niveles de impunidad policial y militar y en el surgimiento de un “control político” de los supuestos enemigos del Estado, y luego en un Estado de derecho debilitado. Esto produjo un ambiente de violencia y criminalidad que contó con la participación cotidiana de la policía y de los militares, hecho que permitió la institucionalización de la corrupción en las fuerzas policiales y militares, así como en toda la administración del sistema judicial.

En la segunda mitad de nuestro estudio examinamos las tendencias recientes de liberalización política y económica y sus consecuencias en la esfera política y la sociedad civil durante el período de democracia vigente. Allí sostenemos que estas transformaciones recientes apenas fortalecieron —en vez de revertir— las tendencias de impunidad y violencia, de tal forma que se coartó la capacidad de los mecanismos democráticos formales y de la sociedad civil para contrarrestar los crecientes problemas de inseguridad. Nos concentramos en los nuevos actores que han emergido con los esquemas de comercio mundial, en los retos a los que se enfrentan los nuevos sistemas democráticos y en los avances de la sociedad civil que no pertenecen al ámbito público, factores que se han traducido en el crecimiento de un importante sector informal caracterizado por obrar con violencia y en la ilegalidad, en el auge de un aparato de seguridad privado y en la denigración del Estado. Así, buscamos demostrar que la combinación de estos factores ha tendido a socavar, en vez de facilitar, los esfuerzos del Estado democrático por contener la violencia y el deterioro del Estado de derecho.

En forma general, no sólo sugerimos que la perpetuación de la violencia en los nuevos gobiernos democráticos de América Latina se remonta a las decisiones políticas del pasado en cuanto al desarrollo económico, la formación del Estado y la industrialización, sino que, además, intentamos demostrar que estos problemas de larga data remiten tanto a la adopción indiscriminada de la liberalización, ya sea política o económica, como al peso de la Historia, por más paradójico que ello pueda parecer. En concreto, en el contexto de una transición democrática lenta, pero constante, en la que no se produce necesariamente un quiebre claro con respecto a las estructuras y

prácticas institucionales del pasado, en que los métodos coercitivos utilizados durante los regímenes autoritarios siguen vigentes y en que los nuevos modelos de comercio global privilegian tanto a la economía informal e ilícita como a la economía formal, la violencia y la violación de las leyes han sido práctica común y seguirán siéndolo.

#### **EL CUESTIONADO PROCESO DE CONSTITUCIÓN DEL ESTADO Y LAS RAÍCES HISTÓRICAS DE LA VIOLENCIA Y LA IMPUNIDAD**

Durante gran parte de los siglos XIX y XX, la mayoría de los países latinoamericanos luchó por su soberanía. Esto se reflejó en un principio en los movimientos de emancipación ante España (o Portugal), ya fuera bajo la forma de guerras civiles u otros conflictos regionales, igualmente sangrientos, o, en algunos casos, de revoluciones o prolongadas batallas cuyo desenlace fueron rupturas políticas importantes con un pasado colonial o liberal. México es apenas uno de los tantos países latinoamericanos que pertenecieron a la categoría revolucionaria. Así y todo, tuvo un perfil similar al de muchos países del Con Sur, caracterizado por tensiones relacionadas con la naturaleza mercantilista de la economía nacional y los intentos de centralizar el poder, las prolongadas luchas entre las elites agrarias e industriales causadas por un desacuerdo sobre la naturaleza del Estado y la orientación de la economía nacional, importantes sublevaciones y rebeliones sociales protagonizadas por los ciudadanos más pobres de la nación —airados con su exclusión del sistema político— y, por último, el nacimiento de un estamento militar vinculado con la elite en el poder (a nivel regional, nacional, o ambos). Todos estos conflictos dieron origen a un importante hecho en México, también observable en el resto de América Latina: la existencia de permanentes conflictos sobre la naturaleza, el carácter y la orientación del poder público (Knight y Pansters, 2005; Leneno, 2002; Oszlak, 1981).

Si bien las sublevaciones contra el Estado se remontan al período colonial, los conflictos se prolongaron más allá de los procesos de emancipación y marcaron el panorama político y económico de América Latina, incluso durante el siglo XX, lo que dio origen a un ambiente político altamente conflictivo donde prosperaron un aparato estatal abusador, un poder coercitivo infrenable y una tradición de violencia. En el caso de México, la Revolución de 1910 y sus consecuencias dieron forma a una coyuntura que fue clave en la puesta en marcha de estas dinámicas. En un esfuerzo por sacar adelante y defender la causa revolucionaria, el Estado desplegó importantes medios de

represión contra enemigos reales y potenciales (Knight, 1986). Estas prácticas, que datan de la época posrevolución, favorecieron la corrupción policial y el desarrollo del poder coercitivo de un Estado cuyo uso generalizado de la violencia y desprecio del Estado de derecho terminó contagiando a la sociedad civil.

Para empeorar la situación, durante la primera mitad del siglo XX, la mayoría de los Estados latinoamericanos —ya fueran los recién nacidos de una revolución, como México, o aquellos que luchaban por mantener el poder— también tuvieron que hacer frente a los retos que van de la mano con un rápido crecimiento económico o, mejor dicho, con el afán de impulsar la industrialización. Esto significó que, además de consolidar el poder del Estado frente a enemigos políticos o ideológicos, gran parte de los Estados de América Latina consideraron fundamental dirigir, cuando no controlar, las clases obreras incipientes y las elites agrarias organizadas, pues actuaban en forma relativamente bien estructurada contra los intereses de los capitalistas industriales (véase French, 1992). Para desarticular dicha oposición y alcanzar las grandes metas de desarrollo industrial era necesario contar con fuerzas militares y policiales poderosas. En ese sentido, el desarrollo económico se basó en la consolidación del régimen como manera de fortalecer el poder coercitivo del Estado.

Por último, un factor que tuvo igual importancia para el fortalecimiento de los aspectos coercitivos del Estado autoritario (y para la institucionalización de la corrupción y la impunidad) fue el hecho de que la necesidad de consolidar el poder del Estado y lograr un crecimiento económico muchas veces se dio en un contexto de rápida urbanización, precisamente porque las economías de escala y los mercados basados en el consumo masivo concentraron el grueso del desarrollo industrial en unas pocas ciudades, entre ellas las capitales que también albergaban el estamento político (Véase Davis, 1997). En este contexto, la policía desempeñó un papel tan importante como las fuerzas armadas para alcanzar las metas políticas, económicas e incluso sociales del Estado, ampliando así las prerrogativas coercitivas del Estado a la vida cotidiana de gran parte de los ciudadanos de la nación. Esto no se debe únicamente al hecho de que las grandes ciudades albergaran la mayor parte de la clase obrera industrial y de las instalaciones industriales que la policía debía proteger (Lear, 2001). La policía también pasó a tener un papel central debido a que las localidades que experimentaban un fuerte desarrollo urbano requerían nuevas formas de control y regulación —relacionadas

con la producción y el consumo de nuevos bienes y servicios, la prestación y administración de servicios de transporte y del tránsito, la fiscalización de los mercados y el control de los desempleados e indigentes urbanos, entre otros aspectos—, necesarias para lubricar los engranajes del comercio, preservar el crecimiento de la economía y garantizar el orden social en un contexto en que afluían hordas de inmigrantes rurales y trabajadores del sector informal, entre otros actores sociales nuevos (Bliss, 2001; Picatto, 2001; Meade, 1997).

En este rápido y complejo proceso de urbanización, industrialización y constitución del Estado, en que la longevidad y los logros de la mayoría de los gobiernos de América Latina dependían de su capacidad de mantener el poder, resguardar el crecimiento económico y controlar el vertiginoso éxodo rural, la policía incrementó rápidamente su poder, muchas veces al punto de desarrollar tensiones con los militares. A medida que la policía fue involucrándose cada vez más en la vida cotidiana de la urbe y los militares lucharon por mantener su posición privilegiada como instrumento estatal de erradicación de enemigos y defensa de los intereses nacionales, surgieron tensiones entre estos dos estamentos, así como entre ellos y la población civil. Tanto las fuerzas militares como las policiales obtuvieron prerrogativas cuasi ilimitadas y desempeñaron su labor prácticamente libres de todo control estatal (Pereira, 2005; Ungar, 2002). Esto sentó las bases de las prácticas abusivas que caracterizarían a los principales aparatos represores del Estado, legado que se perpetuó una vez alcanzadas las metas de desarrollo urbano, político y económico del Estado. La forma en que este fenómeno se reprodujo en el resto de América Latina durante la primera mitad del siglo XX se pone en evidencia con un análisis detallado de la experiencia mexicana durante las décadas que sucedieron a la Revolución de 1910.

#### **LA REVOLUCIÓN MEXICANA: PUESTA EN MARCHA DEL CICLO DE IMPUNIDAD**

Desde el comienzo las fuerzas policiales y militares de México se vieron involucradas en las tensiones y conflictos políticos existentes entre los revolucionarios, los contrarrevolucionarios y, posteriormente, los grupos de oposición que buscaron reformar o ampliar el alcance de la Revolución. Ambas fuerzas fueron utilizadas para controlar a los contrarrevolucionarios, principalmente durante el período de 1910-1918, y concentraron su labor en la capital, Ciudad de México. Esto se explica, en parte, por el contexto posrevolución inestable, en que el nuevo Estado mexicano aún no estaba

del todo institucionalizado, ya que la familia revolucionaria se encontraba dividida por tensiones internas y el estamento militar tampoco estaba del todo unido bajo el liderazgo revolucionario. Por otro lado, el Poder Judicial estaba dominado por políticos conservadores y otros personajes partidarios de la elite contrarrevolucionaria. Estos factores llevaron al liderazgo revolucionario a crear nuevas instituciones y poderes policiales para contrarrestar a los jueces que utilizaban sus poderes contra la causa revolucionaria, así como contener el poderío de los militares.<sup>133</sup>

Además de fundar una policía “judicial”, que rendía cuentas directamente al Poder Ejecutivo del gobierno federal, a pesar de estar circunscrita a jurisdicciones locales, los nuevos dirigentes políticos (mediante una reforma introducida por Carranza y continuada por Calles) también centralizaron el control de la Policía Preventiva, hasta entonces puesta al servicio de los municipios, junto con otras instancias más cercanas a los ciudadanos que al Estado, incluidos los jueces de paz (Picatto, 2001). Para afianzar su autoridad sobre las policías locales, los dirigentes revolucionarios crearon una nueva institución con una jerarquía destinada a integrar a todos los policías locales y jueces de paz en una sola fuerza policial municipal puesta bajo la autoridad del gobierno federal. Asimismo, los líderes políticos centralizaron el control de dicha fuerza policial vinculándola directamente a las fuerzas militares. Esto se notó principalmente en la designación de efectivos militares para los altos rangos del aparato policial, así como en la reestructuración de la formación y atribuciones de los policías con miras a inculcarles los valores y la disciplina propia de los militares.<sup>134</sup> Tras estas transformaciones institucionales, el nuevo aparato policial militarizado y controlado por el gobierno federal pasó a patrullar las calles de Ciudad de México, donde mantuvo una presencia notoria en la vida cotidiana de la urbe y pudo ejer-

---

133 El mejor ejemplo de esto fue la reforma constitucional de 1917, impulsada por Venustiano Carranza, mediante la cual se crearon dos fuerzas policiales que coexistieron: la Policía Judicial y la Policía Preventiva. La meta de esta reforma era arrebatar a la policía el poder de arrestar a los ciudadanos –pues muchos de sus miembros debían su carrera a Porfirio Díaz y eran leales al Porfiriato (recuérdese que Félix Díaz fue jefe de policía de Ciudad de México durante los años anteriores a la Revolución)– y otorgar a los policías más cercanos al Poder Ejecutivo –la Policía Judicial– más prerrogativas para llevar a cabo investigaciones y arrestos que la Policía Preventiva.

134 Un hecho poco comentado, pero bien documentado, es que, después de 1915, casi todos los jefes de policía de Ciudad de México, con excepción de un puñado de ancianos que bordeaban los 60 años, fueron militares de alto rango que iban y venían entre las instituciones policiales y militares, y algunos de ellos incluso llegaron a ocupar escaños en el Congreso o algún cargo importante en el Poder Ejecutivo.

cer presiones políticas (y extorsiones económicas) sobre los ciudadanos más humildes.

Ninguno de estos cambios ocurrió sin percances o conflictos abiertos. Los miembros de la Policía Preventiva no apreciaban la intromisión de los militares en sus actividades, máxime en los años de consolidación revolucionaria, cuando todavía contaban con partidarios de Porfirio Díaz o de causas contrarias a la Revolución. A menudo tuvieron que competir con la Policía Judicial por el poder de investigar y arrestar a presuntos criminales —ya fuera con fines políticos o como forma de obtener ingresos. A medida que las tendencias ideológicas del gobierno evolucionaron, también fue cambiando la lealtad de la policía, e incluso de los militares, hacia el Estado. Si en un principio la policía de Ciudad de México secundó al gobierno revolucionario en su meta de erradicar a los contras, durante la siguiente etapa de control político, en que la prioridad pasó a ser el control de los demás revolucionarios y oponentes políticos, surgieron muchos más conflictos y tensiones al interior y entre la policía de Ciudad de México, los militares y el Estado. Con el tiempo, estas tensiones redundaron en la necesidad de reforzar la naturaleza violenta y autoritaria del Estado, lo que a su vez trajo más impunidad y la costumbre de recurrir a la violencia para resolver los problemas sociales y políticos. En México, este sistema entró en crisis durante la primera década de la Revolución y luego nuevamente durante la década de los 30, en el gobierno de Lázaro Cárdenas, cuando se puso en tela de juicio el carácter democrático y clasista del Estado.

En 1915 ya se apreciaban intentos del Estado por utilizar a la policía de Ciudad de México para controlar a los “enemigos políticos” que no eran considerados contrarrevolucionarios, tales como las medidas represivas utilizadas contra los trabajadores del sistema de trolebús en huelga, entre otros sectores del transporte público. Parte de la motivación del nuevo gobierno revolucionario provenía de la necesidad de garantizar el funcionamiento de la economía urbana con el fin de facilitar el desarrollo urbano e industrial durante los primeros años críticos, luego de que el capital extranjero abandonara el país. Tal como sucediera en muchos movimientos laborales con aspiraciones comunistas, los sindicatos habían sido partidarios del proyecto revolucionario, y muchos, incluso, habían luchado contra la dictadura de Porfirio Díaz. Sin embargo, no respaldaron necesariamente a las facciones que se hicieron con el poder y que propugnaban ideales más conservadores, y los conflictos provocados por los huelguistas terminaron justificando

medidas represivas violentas. La represión de las huelgas no sólo sentó los precedentes de la complicidad policial en la erradicación de los adversarios ideológicos —tradicción que se perpetuaría y se institucionalizaría en los años siguientes—, sino que, además, otorgó a las fuerzas policiales un papel clave en la regulación del tránsito, lo que, posteriormente, se transformaría en una pesadilla para toda la institución, puesto que el control del tránsito terminó convirtiéndose en el principal medio de extorsión y corrupción durante las décadas de los 50 y los 60.

Entre 1925 y 1928 se produjo una segunda oleada de control político, esta vez contra miembros del Partido Laborista, entre otros defensores de la democracia radicados en el Distrito Federal (DF) que se oponían a las tendencias autoritarias y centralizadoras encabezadas por Calles. En este contexto, el jefe de la policía de Ciudad de México forjó lazos muy sólidos con el presidente Calles en pos de monitorear el debate político entre militantes del Partido Laborista, dominar la información pública y desarticular las manifestaciones de la oposición.<sup>135</sup> A comienzos de la década de los 30 emergió una tercera ronda, poco antes de que Cárdenas accediera al poder, cuando volvió a utilizarse la fuerza policial contra los obreros y organizaciones sindicales de orientación comunista, así como los campesinos. El monitoreo político no estaba destinado únicamente a silenciar una sociedad civil activa, sino que también iban de la mano con los esfuerzos de la elite política por reprimir a los rivales revolucionarios al interior del estamento militar y del propio Estado. Los orígenes de estos conflictos remiten al cuestionado proceso de formación del Estado y la lucha por consolidar el poder y las orientaciones ideológicas —y, en el caso mexicano, la inclusión de los trabajadores y campesinos y su poder relativo frente a las elites industriales y agrarias.

En resumen, estos conflictos fueron protagonizados por revolucionarios opuestos a otros revolucionarios, policías enfrentados a militares y Presidentes opuestos a alcaldes, dependiendo de qué fuerza represiva se encontraba más vinculada a qué facción o nivel de gobierno. En dicho contexto, la desconfianza y la violencia se convirtió en el *modus operandi* de la clase política, y las instituciones policiales pasaron a ser el campo de batalla de quienes buscaban acaparar el poder.

---

135 Almada obtuvo fondos de Calles para comprar un periódico clave de Ciudad de México con el fin de generar una propaganda política pro Calles y apartar los demás discursos políticos de la esfera pública.



## **DE UNA CUESTIONADA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CORRUPCIÓN POLICIAL: 1920 – 1940**

Considerando los antecedentes de cuestionamiento al rumbo que tomaba el gobierno revolucionario, el estamento policial no tardó en quedar fuera de control. Esto ya era evidente para la década de los 30, cuando el gobierno mexicano buscaba centrar toda su atención en el proceso de industrialización. Tras más de dos décadas de control político y complicidad entre los dirigentes revolucionarios y la policía en el uso de medidas extrajudiciales para alcanzar la consolidación del Estado y sus ideales, la policía se había convertido en una institución extremadamente corrupta y cada vez más difícil de controlar.

La corrupción institucionalizada probablemente tiene sus orígenes en el período de 1910-1918, cuando los militares, bajo el mando de Carranza, comenzaron a usurpar las atribuciones policiales de Ciudad de México para consolidar el poder revolucionario sobre las milicias ciudadanas y los municipios que buscaban mantener un sistema policial descentralizado. Durante dicho período, la policía incurrió en actos de corrupción “común”, relacionados con la regulación y la prestación de servicios a la urbe. Esto se tradujo en la aceptación de coimas entregadas por los vendedores ambulantes y comerciantes de pulque (bebida embriagante heredada de la época prehispánica) o la negociación de pagos a cambio de hacer la vista gorda ante violaciones a la normativa laboral, comercial y de transporte, entre otros delitos. La necesidad de buscar fuentes de ingreso en las instituciones policiales, plasmada en estos actos de corrupción y el pago de coimas —conocidas como “la mordida” —, se debe a una serie de factores. Por un lado, los policías eran mal pagados, debido en gran parte al deterioro de la situación económica que vivía Ciudad de México tras la Revolución. Además, la falta de oferta laboral permitía mantener los salarios por el suelo. Así y todo, la policía debía financiar sus propios insumos y uniformes, por lo que a menudo se veía obligada a buscar otras fuentes de ingreso. A esto se suma la falta de entrenamiento formal y un escaso nivel de compromiso con las comunidades a las que supuestamente prestaban servicios, lo que sólo agrava el nivel de corrupción.

Los casos más comunes de corrupción solían involucrar a policías ordinarios, muchos de ellos ex soldados, de origen humilde, que recurrían a los dirigentes de la Revolución para solicitar un empleo en las fuerzas policiales

a cambio de su colaboración con la causa revolucionaria.<sup>136</sup> Sin embargo, la corrupción no se daba únicamente entre los policías ordinarios. En 1918 ya se registraban muchos casos de militares que habían solicitado un empleo en la policía de Ciudad de México, precisamente porque allí esperaban acumular grandes sumas gracias a estas prácticas cuestionables. La incursión de oficiales de policía de alto rango en los delitos de corrupción permitió regularizar dichas prácticas en todo el sistema, debido, en parte, a que los altos mandos (jefes de policía, generales y cargos más altos) reivindicaban su porción de los pagos recibidos por los oficiales corrientes. Esto redundó en la existencia de verdaderas tarifas para las “mordidas” (dos pesos para vender pulque los domingos, etcétera), lo que a su vez ayudó a institucionalizar coimas oficiales entre los comerciantes.

Con el tiempo, incluso luego de que los mandamases de un Estado aún frágil lograran derrotar a sus rivales contrarrevolucionarios, las prácticas de corrupción continuaron hasta alcanzar los niveles más altos de las distintas facciones políticas y consolidarse, pese a los intentos esporádicos por parte de ciertos cabecillas militares o funcionarios del gobierno de llevar a cabo una limpieza en la policía. Esto se reflejó principalmente en la duración de los jefes de policía en su cargo. Antes de 1921, casi todos los jefes de policía duraban menos de un año en el cargo (Davis, 2007). A partir de mediados de la década de los 20, los mandatos de estos funcionarios comenzaron a extenderse, y algunos de ellos se prolongaron por tres o cuatro años,<sup>137</sup> si bien dicha duración tendía a ser extremadamente aleatoria. En efecto, hubo

---

136 Muchos de estos nuevos miembros de la policía no son oriundos de Ciudad de México, sino de otras regiones, principalmente del norte, ya que pelearon al lado de Carranza, Calles u Obregón. Por consiguiente, no eran necesariamente leales a la población a la que supuestamente protegían, lo que se traducía en menores barreras sociales a la posibilidad de extorsionar a los lugareños. El hecho de que numerosos veteranos militares, entre otros partidarios de la Revolución, se incorporaran a la policía precisamente cuando el gobierno posrevolución comenzaba a imponer una gran cantidad de regulaciones urbanas al uso del papel moneda, a los precios abusivos, etcétera –con el fin de contrarrestar la anarquía económica que se había instaurado con la Revolución– colocó a la policía en una situación privilegiada para perpetrar las llamadas “mordidas”.

137 Antes de la década de los 40, el mandato de los jefes de policía solía ser extremadamente aleatorio: algunos permanecían al mando por períodos relativamente largos, de tres o cuatro años, mientras que otros podían durar apenas algunas semanas. Hacia 1950 el cargo recién comenzó a regirse por los períodos de los jefes de gobierno municipal o federal. Esto refleja la volatilidad y la inestabilidad institucional de las fuerzas policiales, como causa y consecuencia de la inestabilidad política que caracterizaba al Estado revolucionario y sus dirigentes.

que esperar hasta 1950, más o menos, para que los mandatos de los jefes de policía de la capital comenzaran a coincidir con los períodos de los alcaldes o de los Presidentes. Paradójicamente, el aumento de los períodos de los jefes de policía permitieron la profundización y proliferación de las redes de corrupción (si bien la relación causal probablemente fuera en los dos sentidos), máxime cuando la complicidad duradera de la policía permitía desarrollar negocios lucrativos cuyos ingresos eran considerados necesarios para sacar adelante el proyecto revolucionario, además de alimentar las billeteras personales.

Para la década de los años 20 y comienzos de los 30, la corrupción había alcanzado niveles tales que había policías conocidos públicamente —y así lo demuestran informes confidenciales de la institución— por haber participado en actividades criminales, destacando la célebre “Banda del automóvil gris”, que contaba con la participación del jefe de policía de Ciudad de México como principal interlocutor.<sup>138</sup> Los bandidos de esta calaña no duraban mucho tiempo en los cargos de liderazgo, pues muchos de ellos eran apartados por incurrir en actos manifiestos de corrupción o pertenecer a movimientos políticos equivocados, o ambas cosas. Sin embargo, los jefes de policía relegados raramente desaparecían del todo. Muchos encontraban otros cargos igualmente lucrativos en otras instancias administrativas —ya fuera en otra institución policial u otros niveles del aparato público (entre las instituciones predilectas figuraban las oficinas de aduana, que también constituían una excelente fuente de ingresos y fueron terreno fértil para el desarrollo de la corrupción). De hecho, no es tan descabellado sugerir que los graves problemas de corrupción que han caracterizado el Estado mexicano y de otros países de América Latina durante las últimas décadas pueden explicarse por la reubicación de funcionarios corruptos provenientes de los estamentos policial y militar.

---

138 Entre los jefes de policía involucrados en esta pandilla figuraba Valente Quintana, un antiguo “detective privado” designado para ocupar el cargo en 1929 y que, tal vez a causa de sus vínculos con pandillas criminales, fue el primer y último jefe civil en dirigir la policía durante varios decenios. Además de haber encauzado grandes cantidades de dinero para su eventual redistribución a dirigentes revolucionarios, Quintana también fue conocido por su participación en golpes bajos contra rivales de la Revolución.

## DE LA CORRUPCIÓN POLICIAL AL ASENTAMIENTO DEL AUTORITARISMO: 1940–1960

Una de las grandes paradojas de la corrupción policial es que fue agravándose en forma inversamente proporcional a los esfuerzos de los dirigentes revolucionarios por consolidar su poderío político. Esta dinámica reforzó la naturaleza autoritaria del Estado, pese a los intentos de democratizar el sistema político durante las décadas de los 40 y 50. Esta evolución coincidió con el mandato de Lázaro Cárdenas, el gran dirigente populista del país y amigo de la clase obrera, quien también abrazó la causa del crecimiento económico mediante la industrialización. Motivado, en parte, por las medidas represivas de los policías corruptos contra los campesinos y trabajadores que luchaban por un Estado más democrático, así como por el hecho de que la corrupción policial absorbía los ingresos turísticos del país y socavaba sus metas de desarrollo económico,<sup>139</sup> Cárdenas asumió el poder bajo el compromiso de limpiar las fuerzas policiales de la capital. Sin embargo, para ello se requería el respaldo de aliados capaces de ayudar a contener la corrupción y contrarrestar la impunidad.

La única fuerza con la capacidad represiva o el poder político necesarios para llevar a cabo esta tarea era, probablemente, el estamento militar. Y ahí estaba todo el problema. El hecho de que Cárdenas dependiera de los militares para enfrentar los problemas de corrupción policial —aunque fuera con intenciones progresistas y populistas— no hizo más que institucionalizar el carácter autoritario del Estado mexicano, lo que, a la larga, puso en jaque el proyecto democrático general que había motivado a Cárdenas a respaldar las iniciativas de reforma policial. Por otro lado, su política reintrodujo la mentalidad militarista en el aparato policial, de forma bastante similar a lo que había ocurrido durante el primer período revolucionario, cuando la participación de los militares en la labor policial había otorgado a la policía prerrogativas excesivas que terminarían esparciendo las semillas de la corrupción. Con todo, cabe reconocer que Cárdenas no recurrió al estamento

---

139 Hubo quienes denunciaron la ineficiencia de la policía en la capital como causa de los reiterados hurtos a automóviles de turistas y funcionarios estacionados frente a las embajadas, a la vez que las denuncias de robos a turistas extranjeros alcanzaban nuevos récords. Véase AGN, Ramo Gobernación, 812.105/16, carta de Pierre de L. Boal, encargado de negocios interino, al secretario de Estado, Washington, 17 de octubre de 1939. Sobre el desarrollo del turismo como industria, las razones por las que Cárdenas lo respaldó y cómo conjugó la necesidad de “vender” la cultura mexicana con los principios nacionalistas de su gobierno.

militar de inmediato, sino que buscó llevar a cabo otras reformas institucionales que permitieran realizar una limpieza en las instituciones policiales desde dentro. Pero su lucha por mantener “limpias” y bajo su control las fuerzas represivas del Estado no dio los frutos esperados.

La primera reforma implicaba la ampliación de las instituciones policiales de la ciudad para incluir a las fuerzas semiprivadas que habían estado operando en forma paralela a la Policía Preventiva. De esa forma, Cárdenas esperaba limitar la influencia institucional de los oficiales más corruptos. En el peor de los casos, tenía la esperanza de ofrecer a los ciudadanos los servicios de una policía renovada, con oficiales ajenos a las viejas redes de corrupción y con la reputación de ser responsables. En el mejor de los casos, al incluir fuerzas policiales privadas en los servicios públicos de la ciudad, bajo la forma de una policía auxiliar, Cárdenas podría fortalecer su corriente ideológica al interior de la conflictiva familia revolucionaria. Esta nueva fuerza del orden, llamada Policía Auxiliar, era conocida por su extrema lealtad a Cárdenas y sus ideales políticos, y se caracterizaba por estar bien organizada e identificarse con el movimiento obrero del mandatario.

El segundo gran cambio en las fuerzas del orden fue la reestructuración del estamento policial de manera que reflejara su verdadera clase o jerarquía profesional, o su estatus de funcionario público, con miras a ponerlos en sintonía con los demás funcionarios del Estado. Este cambio se materializó en una legislación promulgada en 1936 que dividió a los empleados del Estado en dos categorías: los funcionarios “de base” y los funcionarios “de confianza”. Esta legislación, también ideada por Cárdenas, ayudó a fortalecer la conciencia de clase de su fiel Policía Auxiliar, que se adhirió al movimiento de otras fuerzas obreras que buscaban poner límites al proyecto de industrialización del gobierno. Con esta legislación, la policía podía percibirse a sí misma como una clase más de trabajador público. Esta fue una medida muy popular, y hubo muchos policías que escribieron a Cárdenas para solicitar su inclusión en la legislación laboral con el fin de que se les garantizara estabilidad laboral y acceso al sistema de seguridad social. No obstante, ambas reformas enfrentaron importantes obstáculos políticos, principalmente porque pusieron en manos de los nuevos policías, poderosas herramientas para dar a conocer las prácticas de reclutamiento y despido de policías corruptos entre los altos mandos de las fuerzas del orden.

Los mandamases se habían acostumbrado a una jerarquía en la que gozaban de una autoridad inexpugnable que les permitía extorsionar a sus

súbditos con el fin de obtener su parte de los ingresos recaudados durante la jornada. Con la nueva legislación, los oficiales de menor grado ahora podían forzar a sus superiores a rendir cuentas y, además, ya no estaban supeditados al esquema de corrupción e impunidad que se sustentaba en amenazas de despido arbitrario. A esto se sumaron los “efectos” de la conciencia de clase. Al establecerse vínculos organizacionales —basados en los estatus de funcionario público— entre los oficiales de policía y la clase obrera, los altos mandos de las fuerzas del orden ya no podrían continuar ejerciendo su control político sobre las clases rivales ni recurrir a medidas represivas contra ciudadanos sublevados, principalmente aquellos involucrados en los movimientos laborales, que por muchos años habían padecido la brutalidad policial. En resumen, las reformas policiales de Cárdenas fueron muy controvertidas. Crearon tensiones al interior de la policía, sobre todo entre la nueva Policía Auxiliar y las viejas fuerzas preventivas, pero también entre algunos elementos del estamento policial y de las instituciones militares. Aunque el mismo Cárdenas gozaba de gran prestigio y un poder considerable sobre las instituciones militares, estas también se encontraban divididas frente a estos cambios.<sup>140</sup> En consecuencia, Cárdenas no tardó en echar pie atrás en sus planes para extender la legislación laboral a las fuerzas policiales, pese a su evidente potencial para sacar adelante sus proyectos de reforma de clases y de lucha contra la corrupción policial.

Sin embargo, la policía tampoco siguió siendo la misma. Para compensar el fracaso de sus reformas y reparar los daños infligidos por el debate sobre los derechos laborales a las relaciones entre policías y militares, en 1939 Cárdenas emprendió una tercera y última reforma policial: su “militarización”, es decir, su subordinación al estamento militar, en forma similar a lo que se hiciera durante los conflictos revolucionarios. Según el jefe de policía de aquel entonces, la militarización era una forma de incorporar la gestión de las fuerzas policiales a las Fuerzas Armadas con el fin de someterlas a la ley y la disciplina militar.<sup>141</sup> La militarización socavó las metas radicales de la legislación sobre el empleado público al atribuir a todo el personal policial el mismo estatus jurídico que los militares (que no tenían derecho a huelga y cuyos mandos superiores estaban exentos de rendir cuentas sobre las contrataciones y despidos). La medida también permitió apaciguar las

---

140 Para un análisis más exhaustivo sobre los esfuerzos de Cárdenas por reestructurar la legislación laboral.

141 AGN, Ramo Gobernación, 812.105/16, carta de Pierre de L. Boal, encargado de negocios interino al secretario de Estado, Washington, 17 de octubre de 1939.

facciones más conservadoras del estamento militar que habían demostrado preocupación por la inclusión de mandos izquierdistas de las fuerzas del orden privadas en las instituciones policiales. Por último, la militarización permitía controlar mejor los conflictos entre la Policía Preventiva y la Auxiliar, que peleaban por el poder y buscaban hacerse con el control de las redes de corrupción.

La militarización de la policía fue precisamente lo que más perjudicó al país a largo plazo, pues facilitó el desarrollo de la corrupción y el control de la vida política y de la sociedad por parte de los militares. En un principio, esta reforma, como sucediera con la inclusión de firmas semiprivadas en las fuerzas policiales, causó una mayor fragmentación del personal y de las instituciones policiales, que ya se encontraban divididas entre la Policía Judicial y la Policía Preventiva. Ahora bien, el problema no era sólo la proliferación de fuerzas represivas distintas, sino la coexistencia de cuerpos policiales subordinados a distintos niveles de gobierno local y federal. La existencia de tantas instituciones policiales con poderes represivos incrementó los riesgos de corrupción y amplió el alcance de estas prácticas, pues cada administración policial debía valerse de sus propias ventajas institucionales para obtener su parte de los ingresos ilícitos. A medida que se vieron atrapados en este sistema, los ciudadanos exigieron reformas.<sup>142</sup> Esto motivó la constitución de nuevas fuerzas policiales que fueran más eficientes y actuaran en forma concienzuda, incluida una policía secreta encargada de investigar los

---

<sup>142</sup> Tanto los ciudadanos como los dirigentes políticos y el propio Presidente eran bastante conscientes de los crecientes problemas de corrupción. En 1959 la ciudadanía ya había comenzado a organizarse para propugnar una reforma policial, escribiendo cartas a las autoridades con numerosas pruebas de corrupción policial y abusos de poder. Una de las organizaciones más conocidas fue la Coalición Defensora de los Derechos Ciudadanos, nacida en Colonia Moctezuma, Distrito Federal, que dio inicio a una campaña masiva desplegada entre 1959 y 1962 para informar al Presidente y a los habitantes locales sobre los actos de corrupción y extorsión perpetrados por policías de todos los rangos. Sus esfuerzos fueron vanos. A partir de 1959, prácticamente todos los jefes de policía nuevos hicieron alarde de sus nuevas (y “definitivas”) campañas de “moralización” de la policía. Sin embargo, con el paso del tiempo la situación no hizo más que empeorar: la corrupción quedó fuera de control y posteriormente se descubrió que muchos de los autores de estas campañas de moralización figuraban entre los peores delincuentes. “Poco se ha logrado, ya que los policías, por su incultura y malos antecedentes, siguen creyendo que para ellos no hay autoridad capaz de garantizar a la ciudadanía la tranquilidad procedente de una policía consciente y honorable”, dice una carta de la Coalición Defensora dirigida al presidente López Mateos, en la que se habían adjuntado fotografías y documentación que demostraba la corrupción policial que reinaba a todos los niveles entre 1959 y 1962. Véase AGN, Galería de Presidentes (Adolfo López Mateos) vol. 652 exp. 542.1/104.

problemas de corrupción interna,<sup>143</sup> lo que fraccionó aún más a la policía en nuevas agencias locales y nacionales.<sup>144</sup>

Esta fragmentación del estamento policial dificultó aún más la coordinación de los servicios policiales, pues los oficiales comunes rendían cuentas a sus propios jefes, que luego se comunicaban en forma horizontal con el departamento de policía de Ciudad de México. Este esquema también facilitaba los actos de extorsión y corrupción al interior de estas organizaciones, así como entre ellas y el jefe de policía de Ciudad de México.<sup>145</sup> Para empeorar las cosas, debido a los numerosos servicios policiales que fueron agregándose en respuesta a las problemáticas políticas siempre en mutación o a las necesidades relacionadas con la consolidación de la Revolución y del Estado, las instituciones policiales habían logrado organizarse con respecto

---

143 Se trata de la Policía Secreta, creada en la década de los 20 para “controlar a la policía”. La misma lógica volvió a surgir en la década siguiente, con la recién creada Dirección de Investigación y Seguridad Política del Distrito Federal, encargada de investigar tanto a los policías corruptos como a los rivales políticos. Por último, con el mismo objetivo, se instituyó en 1946 la Dirección Federal de Seguridad (DFS), que, bajo la autoridad directa del Presidente, se encargó de investigar a la policía corrupta de Ciudad de México. Con los altos niveles de corrupción de la policía local, la DFS rápidamente se convirtió en el principal órgano de control policial de todo el Estado-partido, papel que quedó de manifiesto principalmente cuando fue la encargada de investigar y reprimir a los dirigentes estudiantiles y disidentes políticos durante las sublevaciones de 1968. Fue así cómo la formación de una policía secreta –y su fragmentación y ampliación con el paso del tiempo– terminó fortaleciendo el autoritarismo del aparato estatal mexicano.

144 A fines de la década de los 60, un periódico describe de la siguiente forma a las fuerzas policiales activas en la capital: “En la actualidad, además de la policía preventiva y represiva –uniformada y judicial, respectivamente– existen los siguientes cuerpos de ‘seguridad’ en el país: Dirección Federal de Seguridad Judicial Federal, de Narcóticos, Servicio Secreto, de Recursos Hidráulicos, Judicial Militar, de Aeronáutica Civil, Federal de Caminos, Forestal, Fiscal Federal de Investigaciones Políticas, de Migración, de Guerra, de Petróleos Mexicanos, de Ferrocarriles, de Correos, del Banco de México, de la Bancaria Industrial, Policía Auxiliar, Policía Industrial, Policía Bancaria, etcétera, sin contra los bufetes privados de policía”. Véase Carlos Ravelo, *Excelsior*, 31 de octubre de 1968.

145 Para comienzos de la década de los 60, este sistema de extorsión estaba plenamente arraigado. Según documentos internos de la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), las coimas mensuales pagadas por los dirigentes del PRI al jefe de policía de Ciudad de México se calculaban en unos 75.000 pesos mensuales, mientras que el jefe de la Policía Auxiliar recibía 125.000 pesos mensuales en sobornos directos y el jefe de policía del Distrito Federal recibía 75.000 pesos. Estos montos se sumaban a los 400.000 pesos extraídos a los tenientes de policía de cada comisaría bajo la jurisdicción del jefe de policía y a un pago mensual de aproximadamente 500.000 pesos de los generales de las divisiones 2<sup>a</sup>, 9<sup>a</sup> y 27<sup>a</sup> del Ejército. Véase, en archivos de la SEDENA, archivo personal del gral. Luis Cueto Ramírez, expediente XI/III/1-543. Citado en la carta del Lázaro Cárdenas al presidente Díaz Ordaz fechada en 15 de noviembre de 1968.



a todos los aspectos de su quehacer, salvo en lo que se refería a su jurisdicción territorial. Esto se tradujo en un menor control de las fuerzas policiales por parte de la ciudadanía, debido sólo al deterioro del potencial democrático del sistema político en general —a su vez una consecuencia de la militarización de la policía—, sino también a la fragmentación de la policía y al hecho de que la red cada vez más compleja de servicios policiales distintos y semiautónomos dejaba muy poco margen para que los ciudadanos denunciaran las infracciones cometidas por los policías y sus jefes. Como no había unidad en las fuerzas policiales, tampoco existía una autoridad policial única a la que pudieran dirigirse los ciudadanos para presentar sus quejas sobre los servicios policiales que se prestaban a la ciudad. Así, los líderes responsables de las operaciones policiales quedaban parcialmente protegidos contra los medios oficiales de denuncia canalizados a través de la Inspección General de Policía gracias a su estatus semiautónomo.

Así y todo, el principal obstáculo a la rendición de cuentas fue quizá la militarización de la policía. La decisión de subordinar las fuerzas policiales de Ciudad de México al estamento militar significó, desde un punto de vista institucional, pasar por alto al partido casi en su totalidad, así como, en gran medida, al Departamento del Distrito Federal, que podía haber encauzado las denuncias de la ciudadanía contra la corrupción y la impunidad policial. Esto no suponía un problema cuando el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) contaba con un sector especial para representar a los militares y existía un vínculo entre el estamento militar, el partido y el Estado. Pero tras la exitosa campaña de desmilitarización del Estado mexicano emprendida a comienzos de la década de los 40 y la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), en 1943, los militares quedaron totalmente marginados de las decisiones del partido, al menos en cuanto a organización formal con representación sectorial. Como los militares pasaron a controlar la policía, pero carecían de representación en las instituciones políticas, durante las décadas de los 50, 60 y 70 la ciudadanía se vio imposibilitada de exigir, ya sea a las instituciones militares o policiales, un mayor control sobre los policías.

El problema no estaba únicamente en el hecho de que los ciudadanos carecían de mecanismos democráticos o institucionales claros para denunciar a los policiales o militares corruptos. También prevalecía el hecho de que la militarización de la policía había reforzado la tendencia centralizadora del Estado, vinculando una institución militar más unificada a la policía de

Ciudad de México de una forma que favorecía la corrupción y establecía una conexión más directa ente la represión local y nacional de la ciudadanía. Sumado a la fragmentación de la policía y la superposición de los aparatos represores locales y nacionales, este legado sentó los precedentes de las represiones políticas y abusos de poder acaecidos durante la década de los 60, y cuyo desenlace fue la crisis estudiantil de 1968, el surgimiento de una sociedad civil activa y movilizadora en las décadas de los 70 y 80 y, en última instancia, los esfuerzos de democratización del sistema político mexicano durante la década de los 90.

### **EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN: ¿UNA RUPTURA CON EL PASADO O MÁS DE LO MISMO?**

¿La democratización del sistema político puso fin a los problemas de corrupción policial, impunidad y violencia? Lamentablemente, la respuesta es no. Para 1994, cuando se otorgó a los habitantes de Ciudad de México el derecho de elegir a su alcalde, el país se encontraba sumido en una crisis de robos, secuestros, redes de hurto de automóviles, extorsiones y otras formas de criminalidad, con y sin violencia, incluidos casos de violación y homicidio, principalmente en la capital (Davis y Alvarado 1999). Sólo entre 1995 y 1998, la tasa de criminalidad de Ciudad de México prácticamente se triplicó (Fundación Mexicana Para la Salud, 1997, 16), debido, en gran parte, a la participación de la policía en las pandillas criminales y al involucramiento de militares en el tráfico de drogas. Cabe preguntarse ahora por qué.

La respuesta a esta pregunta remite a la gran dificultad que ha habido para reformar las instituciones y cambiar ciertas prácticas a causa del peso que tiene la historia política del país, tal como ha quedado demostrado en el presente estudio, pese al supuesto éxito del proceso de democratización del país. Por un lado, la larga duración y la institucionalización de las prácticas corruptas de la policía mexicana, que se han traducido en una tendencia a acosar a los enemigos políticos del Estado y a obrar por sobre la ley, ha infundido una comprensible desconfianza en la ciudadanía, que le ha dado motivos suficientes para resolver las infracciones a la ley mediante el pago de sobornos a los oficiales, en vez de recurrir a los procedimientos jurídicos contemplados en el sistema de justicia oficial. Estas prácticas informales no sólo contribuyeron a perpetuar una tradición de corrupción policial, sino que, además, alimentaron un ciclo aún más vicioso caracterizado por el debilitamiento de las vías judiciales, que sirvió para legitimar un sistema

extraoficial de “justicia callejera” a la vez que puso en jaque la autoridad de los tribunales y el Estado de Derecho (Reforma, 19 de mayo de 2003; Picatto 2004). En resumidas cuentas, a pesar de la llegada de un nuevo partido al poder, muchos ciudadanos continúan optando por las antiguas prácticas.

Por otro lado, es importante reconocer que la democratización del sistema político —tanto en México como en otros países— no erradicará necesariamente todas las instituciones y prácticas heredadas. Incluso tras las transiciones democráticas, muchos próceres siguen enfrentando su futuro político y económico neoliberal mediante los mismos esquemas represivos, principalmente, en las filas de las instituciones policiales y militares. Tras años de prerrogativas sin límites institucionales efectivos —en el marco de una complicidad con las elites que buscaban controlar a los “enemigos” políticos y económicos de la nación para resguardar el poder del Estado y el progreso económico—, las fuerzas represivas del Estado han afianzado su esquema de impunidad, corrupción y crimen. Este fue el legado institucional heredado por muchos países de América Latina, y poco han hecho las nuevas democracias por revertirlo.

En el caso de Ciudad de México, la democratización del gobierno fue parte del problema en la escalada de la violencia, no la solución, debido a estas mismas razones. En efecto, sin el PRI al mando de la capital, y tras el debilitamiento del partido a causa de su derrota electoral, tanto la policía como los ciudadanos se vieron despojados de las prácticas informales de apadriñamiento que durante décadas mantuvieron el sistema social y político bajo control, pese a sus imperfecciones. No obstante, el rápido deterioro de la situación no se debe únicamente al desmantelamiento de las antiguas redes institucionales, sino también a la instauración de prácticas alternativas, tales como el llamado del último alcalde priísta de la ciudad a militarizar las fuerzas policiales de la ciudad con el fin de que las Fuerzas Armadas purgaran a la policía de sus elementos más corruptos (López Montiel 2003).<sup>146</sup> Estas

---

146 Esta fue, en parte, una reacción a los movimientos sociales que exigían la revitalización de las estructuras y prácticas democráticas de la ciudad, cuya movilización dio frutos en la legislación promulgada para democratizar el sistema de gobierno de Ciudad de México en 1997. Con los índices de criminalidad por los cielos después de 1994 y las elecciones para jefe de gobierno del Distrito Federal que se celebrarían dos años después, el gobernador Espinosa Villarreal y los dirigentes del PRI comprendieron que el partido que ofreciera mejores perspectivas en la lucha contra el crimen y el resguardo de la seguridad pública tendría más posibilidades de dirigir el gobierno de la ciudad (González Ruiz 1998, 90).

medidas no hicieron más que generar nuevos conflictos entre la policía y los militares, que agravaron la situación de inseguridad en su lucha por hacerse con el control de las redes ilegales que hasta entonces habían compartido. Con esta competencia entre policías, militares y mafias de narcotraficantes por controlar una creciente red de actividades relacionadas con drogas y armas se produjo un recrudecimiento de la violencia. Esta situación, curiosamente, cuando no paradójicamente, se asemejaba a los problemas observados durante los períodos posrevolución.

Esto no significa que los funcionarios elegidos democráticamente tiraron la toalla. Cuando en 1997 Cuauhtémoc Cárdenas (hijo de Lázaro Cárdenas), perteneciente al PRD, se convirtió en primer jefe de gobierno del Distrito Federal democráticamente elegido, los habitantes de la ciudad estaban encantados con las promesas de la democracia y las expectativas de limpiar las fuerzas policiales y reducir los niveles de corrupción. Cárdenas, a la manera de su padre, era un defensor de la democracia y las reformas, y buscaba resolver los problemas de los estratos más humildes de la población. Una de sus primeras metas fue constituir una fuerza policial competente y de confianza, sustituyendo los elementos más antiguos y corruptos por personas leales al PRD más que al PRI. Cárdenas insistió en que no se apoyaría en el estamento militar para reformar a la policía, pese a que algunos de sus aliados más cercanos eran militares (debido al legado de su padre). Así y todo, Cárdenas designó a un militar jubilado para que encabezara la policía, lo que suscitó un gran escepticismo y disolvió gran parte del entusiasmo general con las promesas de cambio y democracia para la ciudad. No obstante, la subsiguiente designación de los civiles Alejandro Gertz Manero (al cargo de jefe de policía del D.F.) y Samuel del Villar (como procurador del D.F.) dio un nuevo impulso a su promesa de reforma. Al poco tiempo, Cárdenas inauguró nuevas estructuras de contratación de personal y propuso mecanismos alternativos para fiscalizar la labor de la policía. Estos incluían el uso de detectores de mentiras para el personal nuevo y el recontratado, renuncias inducidas entre miembros de la Policía Judicial (aquellos con las atribuciones de un fiscal) y un nuevo sistema de rastreo de la Policía Preventiva segmentado por barrio. Desafortunadamente, la ineficacia de la reforma se hizo evidente casi de inmediato, debido en gran parte al legado institucional dejado por la reforma que llevara a cabo el padre de Cárdenas 50 años antes.

Primero, hubo un rechazo de los dirigentes del estamento policial, uno de los cuales defendió en la prensa la "calidad moral" de la policía de la

ciudad (pese al hecho de que se reconocieran públicamente los problemas “ocasionales” de la Policía Judicial y sus vínculos con una mafia dedicada al robo y la reventa de automóviles y repuestos automotores).<sup>147</sup> En segundo lugar, la Policía Preventiva protestó contra las nuevas medidas anticorrupción del gobierno interrumpiendo por completo sus servicios. Las tasas de criminalidad inmediatamente se dispararon a causa de la inanición de los altos mandos y los oficiales de policía, así como de su notorio involucramiento en actos criminales como forma de represalia.<sup>148</sup>

Esta insurrección explícita fue posible no sólo debido al tremendo poder que tenían las instituciones policiales por los estrechos lazos que forjaron con las fuerzas militares durante cerca de medio siglo, sino también por el hecho de que las reformas no atacaban el meollo del problema, a saber, la incapacidad del gobierno para procesar a los criminales. Esto, a su vez, no se explica apenas por el hecho de que la mayor parte de los miembros de la Policía Preventiva se negara a cooperar con el Estado en las investigaciones sobre crímenes relacionados con drogas y pandillas, como una forma de protestar contra la reforma que ponía en riesgo su propia situación. También se debe al hecho de que las iniciativas más eficaces para reformar a la Policía Judicial la habían despojado de elementos clave en la gestión del poder judicial, a saber, los tribunales. En otros términos, tras el proceso de democratización, había aún menos cooperación entre las diferentes instancias de lucha contra el crimen en el sistema judicial. Este problema fue públicamente reconocido por el entonces jefe de policía Gertz Manero, quien lamentó la falta de una coordinación institucional o legal que permitiera vincular la prevención de la criminalidad a la tarea de investigación, así como de una articulación entre la legislación civil, comercial y penal (La Jornada, 9 de marzo de 1999).

Pero como la intransigencia y la corrupción del sistema legal eran apenas parte del problema, la transición democrática también dio lugar a un nuevo contexto en que la competencia política fue tal que se hizo sumamente difícil alcanzar consensos legislativos o políticos que permitieran llevar a cabo una reforma policial o militar. La democratización de México creó un país gobernado por un Congreso Nacional dividido en partes casi iguales entre tres partidos, abocados a conquistar el poder, el PRI, el PAN y el PRD, cada

---

147 Véase La Jornada, 25 de agosto de 1999.

148 El nivel de impunidad durante las primeras semanas de la reforma fue tan extremo que el jefe de policía Gertz Manero se vio obligado a reconocer públicamente que los 40.000 miembros de las fuerzas del orden de Ciudad de México estaban “fuera de control” (Gregory 1999, 4).

uno al mando de algún nivel administrativo, ya fuera municipal, regional o nacional, imponiendo sus propios límites a las distintas reformas. Además, el fracaso de las reformas afectaba a la sociedad civil. Con el paso de los años y la imposibilidad de contener la criminalidad, la sociedad comenzó a tomar las riendas del asunto, y los medios tradicionales, como las manifestaciones, de poco servían. En 2004 hubo en Ciudad de México una marcha de 200.000 personas que exigían mejores condiciones de seguridad, y casi no hubo respuesta del entonces jefe de gobierno del D.F., López Obrador, debido a muchas de las razones políticas expuestas anteriormente. La falta de respuestas apenas exacerbó el desencanto de la población, aumentó su desconfianza ante toda posibilidad de reforma “desde arriba” y disminuyó su entusiasmo frente a las típicas promesas políticas.

Esto creaba un círculo vicioso: sin la presión de una ciudadanía que estuviera organizada y exigiera un cambio, los funcionarios elegidos no hacían esfuerzos por erradicar la corrupción policial, quedando, en cambio, a merced de sus rivalidades políticas, y tratando de arreglárselas con las reformas organizacionales impuestas. Así, debido a la falta de resultados palpables, la ciudadanía se desentendía más aún del desempeño del gobierno y tendía a optar por soluciones alternativas para solucionar los problemas de seguridad, desde la contratación de servicios privados hasta la formación de grupos de autodefensa. Para 2002, había cerca de 1.000 empresas de seguridad privada operando en Ciudad de México, con un total de 22.500 guardias.<sup>149</sup>

No se puede reprochar a los ciudadanos la necesidad de recurrir al sector privado para solucionar los problemas que el nuevo gobierno democrático fue incapaz de solucionar. Sin embargo, el hecho de prescindir de las fuerzas policiales públicas para optar por un sistema privado tiene consecuencias negativas para la democracia, pues no sólo deja a los policías corruptos impunes, sino que, además, genera más violencia e inseguridad y pone en tela de juicio ciertos principios democráticos, como la igualdad y el Estado de derecho. Cuando los individuos comienzan a armarse para conseguir un empleo en los servicios de seguridad privados o para defenderse de los criminales y de la policía, las “soluciones” violentas a los problemas de seguridad pública pasan a ser norma y alimentan aún más el círculo vicioso

---

149 Datos sobre las fuerzas policiales privadas provenientes de entrevistas y documentos proporcionados por la Secretaría de Seguridad Pública en Ciudad de México durante el verano de 2002.

de violencia e inseguridad.<sup>150</sup> Por otro lado, las policías privadas, muchas veces, incluyen a ex militares y ex policías, lo que explica la “transferencia” de impunidad y las violaciones a los derechos humanos cometidas por estas fuerzas privadas,<sup>151</sup> que a menudo recurren a linchamientos e incurrir en actos justicieros.

Desde luego, no todos los ciudadanos recurren a métodos tan cuestionables. Muchas comunidades se toman muy a pecho los problemas de corrupción policial y seguridad pública, y buscan soluciones alternativas en sus propios barrios. De esa forma, la ciudadanía fortalece las prácticas y logros democráticos conquistados tras muchos años de lucha contra el autoritarismo. El gobierno de Ciudad de México ha respaldado la organización de reuniones sobre seguridad ciudadana a nivel local con miras a establecer un diálogo democrático entre las comunidades y las fuerzas policiales sobre la mejor forma de garantizar la seguridad pública. Sin embargo, los resultados han sido limitados. Los ciudadanos no denuncian con facilidad la corrupción y la impunidad policial que impera en sus barrios cuando les toca enfrentarse cara a cara a esos mismos policías, armados de sus placas de identificación y sus libretas de notas (donde anotan los datos de quienes los denuncian). Por ende, para que la participación ciudadana surta efecto se requiere una reforma policial previa.

En resumen, la capacidad de solucionar los problemas endémicos de corrupción policial y revertir el círculo vicioso de la inseguridad —tanto en México como en otros países— depende en parte de la capacidad institucional de la sociedad para transformar el sistema de fiscalización y administración de la justicia, lo que, entre otras cosas, requiere acciones legislativas y políticas en las que participen activamente el Estado y los partidos políticos. Pero aquí surge nuevamente una gran paradoja de la democracia: dichas metas son difíciles de alcanzar en un contexto de competencia democrática excesiva, en que los partidos políticos rivales se niegan a cooperar unos con otros y la ciudadanía está acostumbrada a prescindir de las vías formales para solucionar sus problemas. Entretanto, mientras la policía sigue sin te-

---

150 En 2002, cuando se comenzaron a recopilar estadísticas, las denuncias mensuales contra miembros de las policías privadas entre mayo y noviembre se cuadruplicaron con creces, y pasaron de cinco a 22.

151 Según estadísticas oficiales, un 30% de las fuerzas del orden privadas provenía del estamento militar y policial. Según entrevistas hechas a varios representantes de firmas de seguridad privadas, dicha cifra bordeaba un 50%. Entrevista a Adriana Robles Zapata, SOMESCA.

ner que rendir cuentas prácticamente a nadie, exceptuando quizá a sus propios mandos superiores y, en muchos casos, ni siquiera a ellos, la sensación de alienación, miedo y vulnerabilidad pasa a ser moneda corriente en la vida cotidiana de las ciudades como Ciudad de México.

### **¿UNA DEMOCRACIA FORTALECIDA HARÍA LA DIFERENCIA EN UN MUNDO GLOBALIZADO?**

La pregunta que queda por responder es si una democracia lo suficientemente fortalecida y un sistema político relegitimado, en que la sociedad civil coopere con el Estado, bastarían para hacer una diferencia en la lucha contra la violencia y la inseguridad, en el caso de que, por alguna razón, estas condiciones llegaran a materializarse. El ejemplo de México demuestra que las dinámicas de la economía también implican ciertos obstáculos, en especial aquellos que se observan a nivel municipal y que surgen con la tendencia a la globalización.

Hay dos factores clave derivados de los modelos de desarrollo económicos anteriores: el crecimiento de la esfera informal en la economía nacional y el aumento de la brecha socio-económica. Así como los problemas de corrupción, impunidad y deterioro del Estado de derecho, ambos factores se remontan a modelos pasados de desarrollo político y económico.

En el pasado, los próceres de la economía nacional emprendieron un camino escabroso en el que el crecimiento del empleo formal en la industria fue insignificante en comparación con los empleos informales que proliferaron en el comercio local y los servicios menores, así como los cargos en la esfera pública. Desde hace tiempo estos desequilibrios sectoriales constituyen un gran problema para México, donde la capital atrae al grueso de los trabajadores del sector terciario, acomodados en los cargos públicos y el comercio. Con las políticas neoliberales de reducción del Estado y la expectativa de una mayor competitividad internacional, que incita a muchos países a reducir las fuentes tradicionales de manufactura y agricultura, estos desequilibrios –sumados al crecimiento vertiginoso de los servicios y de la esfera informal– no han hecho más que agravarse. El aumento de la brecha socio-económica y la incapacidad de sobrellevar más de un decenio de recesión también se ha traducido en la estagnación de los sueldos en México, así como la precarización del empleo y el aumento de las tasas de cesantía, sobre todo en Ciudad de México, que se ha visto particularmente afectada



por el colapso del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

El sector industrial de la ciudad ha sido mortalmente herido por la apertura de la economía y el traslado de las fábricas de Ciudad de México a las áreas fronterizas, que están más cerca de los nuevos mercados que se han visto favorecidos por el modelo de exportación impulsado por el gobierno. En consecuencia, muchas personas pertenecientes al sector industrial de la ciudad se vieron obligadas a buscar otras fuentes de ingreso. El desempleo juvenil se ha convertido en uno de los principales problemas debido a la estructura demográfica del país, dando origen a la proliferación de pandillas que contribuyen al agravamiento de los problemas de seguridad pública.

Paralelamente, la crisis económica y la presión internacional por liberalizar la economía mediante la reducción de los gastos públicos y la privatización de los servicios sólo empeoraron la situación. El contexto económico delicado, sumado a la política de reducción del Estado, ha impedido a las autoridades democráticamente elegidas elevar los sueldos del sector público y, por ende, de las fuerzas policiales, que siguen tentadas por financiarse mediante el crimen. No es raro encontrar policías que se desempeñan como testaferros de pandillas criminales o que extorsionan a delincuentes.<sup>152</sup> La tendencia de la policía a aliarse con los criminales aumentó durante la década de los 90, máxime luego de que la Drug Enforcement Agency de EE.UU. lograra reducir considerablemente el suministro directo de estupefacientes provenientes de Colombia, tras lo cual gran parte del narcotráfico se trasladó a México (Andreas 1998). Lenta, pero seguramente, el dinero del narcotráfico comenzó a infiltrar numerosas instituciones públicas y privadas, incluidos los estamentos militares y policiales (Piñeyro 2004; Pimentel 2000; González Ruiz, López Portillo V. y Yáñez 1994; Kaplan 1991).<sup>153</sup>

---

152 Una de las razones por las cuales un policía llega a delinquir es para obtener ingresos muy superiores a su escueto sueldo. Esto explica por qué los consultores extranjeros suelen recomendar alzas salariales como una condición fundamental para profesionalizar a la policía y erradicar la impunidad. Sin embargo, no se ha implementado este tipo de política, debido en parte al hecho de que los obstáculos macroeconómicos y la liberalización económica del país han limitado las capacidades de inversión del sector público.

153 Si bien el narcotráfico internacional y la venta de drogas en México es un mal que existe desde hace decenios –desde la década de los 40, según algunos autores (Sadler 2000)–, hasta hace poco eran actividades que representaban una parte relativamente pequeña de la economía nacional (Astorga 2000; Benítez 2000).

Sin embargo, el aliciente del comercio ilegal de drogas y armas puede atraer tanto a la policía como a los ciudadanos comunes, debido a las transformaciones sectoriales provocadas por la reestructuración económica neoliberal. Con la disminución del empleo en el sector de manufactura y la aparición de oportunidades laborales inalcanzables para quienes son despedidos de las fábricas, destinadas a desarrollar un sector de tecnologías de la información mundialmente competitivo, son cada vez más numerosos los ciudadanos mexicanos que se ven relegados al sector informal. Sólo en el centro histórico de Ciudad de México, se calcula que hay 50.000 vendedores ambulantes, cifra que representa más del cuádruple de la que se registraba en 1991, a pocos años de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Baroni, 2007, p. 207). Esta situación, protagonizada por gente que apenas logra subvenir a sus necesidades, se agrava a medida que caen las barreras proteccionistas, disminuye la producción nacional de bienes de consumo y aumenta el comercio de bienes producidos ilegalmente en el marco de la globalización. Por ende, gran parte del empleo informal se inscribe física y sectorialmente en un contexto de violencia e impunidad, no sólo por la naturaleza ilegal de muchos de los bienes que se comercializan, sino también porque quienes invierten grandes sumas en el contrabando internacional de armas y dinero, entre otros, generalmente necesitan sus propias “fuerzas armadas” para defenderse. El resultado suele ser el desarrollo de conexiones clandestinas entre las policías locales, las mafias internacionales y el sector informal, así como el aislamiento de ciertos territorios donde se concentran estas actividades (Davis, 2006a).

Estas redes ilícitas, muchas de las cuales operan a nivel internacional, y la concentración territorial de actividades ilegales peligrosas en barrios perfectamente delimitados de Ciudad de México convertidos en “tierra de nadie” son caldos de cultivo para los problemas de impunidad y violencia. Estas áreas peligrosas muchas veces se encuentran en antiguos centros empresariales donde las cámaras de comercio se enfrentan a una contracción del sector manufacturero y luchan por atraer inversionistas y servicios financieros de calidad. Esto se traduce en un choque entre fuerzas y modelos de desarrollo —y crecientes problemas de seguridad— que puede coartar los proyectos de desarrollo de ciudades con aspiraciones globales, así como de una clase inversionista nacional desesperada por conseguir notoriedad y nuevas formas de atraer capital extranjero. En México, este choque ha salpicado la esfera electoral, donde los más liberales buscan convertir la capital en una meca internacional para los inversionistas extranjeros, mien-

tras que las autoridades locales intentan conciliar sus propias aspiraciones con las preocupaciones de las clases medias enfrentadas al deterioro de las condiciones de seguridad y de los estratos más pobres que se ven atrapados entremedio (ocupando, entre otros, los cargos de la esfera informal).

### **LA PARADOJA DE LA DEMOCRATIZACIÓN: UN CICLO COMPLETO DE CÁRDENAS A CÁRDENAS**

Muchos de los problemas de seguridad y de las interrogantes sobre el futuro de Ciudad de México pasaron a ser una prioridad en la agenda pública a mediados de la década de los 90, cuando la ciudad y el país se abocaban al proceso de liberalización política y económica. En Ciudad de México, muchos mencionan 1994 como el año en que los problemas de criminalidad e inseguridad pública se exacerbaron. Ese fue el año en que la entrada en vigor del TLCAN produjo numerosos cambios en aspectos macroeconómicos clave del país y perjudicó directamente a las industrias más protegidas de la capital. La década de los 90 también fue escenario de la democratización del gobierno de Ciudad de México, con una serie de cambios constitucionales que incluyeron la institución de un cuerpo de consulta local con atribuciones legislativas —la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)— seguida de la primera elección directa del jefe de gobierno local desde 1928.

Hasta el momento, ha habido pocos avances en el ámbito político para equilibrar estas fuerzas en conflicto. Un simple trayecto desde el hogar hasta la oficina puede ser un viaje sin retorno, en una ciudad donde muchos homicidios quedan impunes y hasta la policía local prefiere no aventurarse en ciertos barrios. Un flujo constante de vendedores ambulantes, entre otros trabajadores precarios, ocupa buena parte de las calles de la ciudad, produciendo una mezcla social de ricos y pobres más característica del pasado y de las ciudades “tradicionales” del tercer mundo que de una metrópolis que pretende ser moderna y globalizada. En otras palabras, los antiguos problemas de inseguridad siguen presentes donde se desarrollan los nuevos megaproyectos urbanos emprendidos por los capitalistas internacionales en su afán por transformar la ciudad en otra metrópolis reconocida a nivel mundial. Podríamos calificar estas dos redes mundiales como “liberales” y “no liberales”, en vez de legales e ilegales, pues en el primer caso son consideradas como “legítimas” por los próceres de la liberalización económica, principalmente por estar constituidas por redes legales de inversionistas que obran en una esfera mundializada de regulaciones, derechos de propiedad

y contratos legales. En el segundo caso, hablamos de redes “no liberales”, porque son consideradas “ilegítimas” en el marco de la economía mundial, por tratarse de inversionistas ilícitos (y muchas veces pequeños) cuya red de suministro internacional se basa en un mercado negro y actividades violentas que violan el Estado de derecho (por ejemplo, actividades de tráfico y venta de drogas, armas y otros bienes de contrabando).

Ninguna de estas dos redes son características de México (véase Wallace y Latcheva, 2006), pues ambos esquemas están presentes en los demás países y ciudades en vías de desarrollo que forman parte de este vórtice de comercio internacional y flujo de capital, ya sea lícito o ilícito. Ahora bien, son dos fuerzas clave para comprender los problemas de Ciudad de México. Cabe señalar que los conflictos existentes entre estas fuerzas antagónicas se deben tanto al control del espacio como al rumbo, o globalización, que ha emprendido la economía. Como esta lucha por el espacio está vinculada a las posibilidades de subsistencia económica y de generar ingentes ganancias, es mucho lo que está en juego. Y es precisamente por involucrar fuerzas “no liberales” que violan el Estado de derecho que estos conflictos pueden ser violentos y peligrosos, y tan difíciles de solucionar mediante políticas urbanas, ya sean democráticas o no. Por estas razones, México y su capital continúan asediados por la violencia, y sus habitantes enfrentan un deterioro de la seguridad que los está llevando a una situación de cuasi anarquía.

## CONCLUSIÓN

Tras este análisis, es difícil mantener la esperanza en un futuro de paz y seguridad para la región, pese a las claras señales de progreso democrático que han dado México y otros países.<sup>154</sup> En muchos países de América Latina, y sobre todo en México, la situación ha empeorado tanto que los ciudadanos ya no saben quiénes, entre las policías públicas, los servicios de seguridad privados, los militares o incluso las mafias, los protegerán mejor o si, por el contrario, arremeterán contra ellos. Cuando no saben quiénes o qué institución pública o privada les proporcionará protección y seguridad, y bajo qué lógica, los ciudadanos suelen adoptar sus propios mecanismos

---

154 Si bien esto representa un terreno fértil para el pesimismo, ello no significa que los académicos y profesionales hayan tirado la toalla y que no haya nuevas ideas que podrían justificar una visión más optimista del futuro. Para un mayor análisis sobre las posibles políticas y nuevas estrategias destinadas a revertir los problemas de violencia urbana, véase Davis (2008) y Davis (en prensa).

de defensa. Paradójicamente, la experiencia demuestra que los sectores más propensos a depender de las fuerzas del orden del Estado —ya sean instituciones policiales o militares— son igualmente propensos a participar en las actividades de pandillas organizadas y mafias criminales, al menos en los casos de México y Brasil. Como sabemos, estas actividades ponen en riesgo el Estado de derecho y los sistemas democráticos.

Lo único claro es que, considerando el legado político y económico dejado por su industrialización tardía, muchas ciudades y países de América Latina van a seguir experimentando dificultades por un buen tiempo. Las instituciones democráticas y las prácticas del mercado globalizado, que parecen favorecer la participación cívica y mejorar la calidad de vida en el mundo capitalista desarrollado, no han sido lo suficientemente poderosas o resistentes como para catapultar a México y sus vecinos latinoamericanos fuera de los círculos viciosos heredados. Para ello, se requiere de una ruptura completa con los vínculos económicos globales y las prácticas espaciales o sociales que sustentan la violencia. También se necesitará reconsiderar ciertas suposiciones sobre los niveles de decisión política y económica, así como tomar en cuenta la importancia de reconciliar a los antiguos rivales para que busquen soluciones juntos, ya sean miembros de la sociedad civil vinculados con el Estado o representantes del sector informal que mantienen nexos con grandes inversionistas de los segmentos de servicios o desarrollo inmobiliario.

Para lograr cualquiera de estas metas habrá que propugnar un nuevo tipo de política que permita prescindir de las viejas estructuras, prácticas y discursos democráticos. Como mínimo, debemos parar de creer que la mera existencia de la democracia permitirá revertir los problemas de violencia que imperan en todo el continente. Sólo entonces los ciudadanos y políticos podrán comenzar a movilizarse en pos de un verdadero cambio.



# 4

## **Democracia y efectividad: desafíos para adaptar la inteligencia en la lucha contra el terrorismo**

*Thomas C. Bruneau*





# Democracia y efectividad: desafíos para adaptar la inteligencia en la lucha contra el terrorismo

*Thomas C. Bruneau*<sup>155</sup>

Últimamente, varios países de Sudamérica han emprendido medidas para reformar sus sistemas de inteligencia, y otros países están comenzando a seguir el ejemplo. Mientras que, en la mayoría de los casos, la motivación inicial fue poner los servicios de inteligencia bajo control de la sociedad civil, en lo que se consideraba como una de las últimas etapas de consolidación democrática, los gobiernos civiles y el estamento militar están cada vez más interesados en reformar los sistemas de inteligencia con el fin de enfrentar mejor las amenazas de terrorismo y del crimen organizado. En el presente análisis, estudiamos primero las fuentes que, en nuestra opinión, nos permiten investigar con suficiente confianza un tema que ha sido ampliamente tratado. A continuación, proporcionamos algunas definiciones básicas de los conceptos de inteligencia y ciclo de inteligencia, y planteamos algunas problemáticas clásicas que implica el desarrollo de agencias de inteligencia que desempeñen con eficacia su labor de proteger a la nación. Luego, intentamos demostrar que la eficiencia de los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo es más problemática y difícil de lograr que en el caso de amenazas más tradicionales. Enseguida, describimos brevemente los principales rasgos de las reformas de la inteligencia en Argentina, Brasil, Chile y Colombia, incluyendo algunas referencias a Estados Unidos. Se incluye a Estados Unidos para indicar que, incluso con una Comunidad de Inteligencia (CI) tan amplia y afianzada como la estadounidense, no existen garantías reales de eficacia, máxime contra el terrorismo internacional. En la conclusión, argüimos que, si bien las recientes reformas han fortalecido el control de la sociedad civil sobre su sistema de inteligencia, los resultados en cuanto a eficiencia son cuestionables. Cabe subrayar, antes de comenzar este análisis, que el estudio de la eficiencia de los servicios de inteligencia en

---

155 Aunque las opiniones aquí vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor, este quisiera agradecer a Paul Shemella, director del Programa de Lucha contra el Terrorismo del Centro de Relaciones Cívico-Militares (CCMR, por su sigla en inglés), y Larry Cline, experto en estudios sobre inteligencia, por los aportes que sin duda influenciaron este trabajo. En el CCMR raramente se trabaja en solitario, y el presente estudio no es una excepción.

el contexto de la lucha contra el terrorismo es muy complicado. Los observadores externos, incluido el autor de este trabajo, sencillamente desconocen la naturaleza e inmediatez de las posibles amenazas, aunque sabemos que hubo ataques terroristas a blancos de la comunidad judía en Argentina en 1992 y 1994, que Estados Unidos sufrió ataques terroristas el 11 de septiembre de 2001 y que Colombia es presa de conflictos internos marcados por actos de terrorismo.

#### FUENTES DE INFORMACIÓN PARA ESTUDIAR UN TEMA PELIAGUDO

Desde 1994, el Centro de Relaciones Cívico-Militares (CCMR, por su sigla en inglés) ha organizado seminarios, en Estados Unidos y el extranjero, sobre todos los aspectos de las relaciones entre militares y las sociedades civiles democráticas. Partiendo por Argentina en 1998, el CCMR incluyó la reforma de las agencias de inteligencia en el marco de las relaciones cívico-militares con seminarios anuales en Rumania y Monterrey, así como en Colombia y módulos de seminarios en varios países de Asia y América Latina. Los instructores del CCMR también han sido invitados a participar en talleres y conferencias sobre temas de inteligencia en Brasil, Chile, Mongolia, Europa y Estados Unidos. Mediante su labor académica y, sobre todo, gracias al contacto directo con profesionales de inteligencia y sus supervisores en los países donde el CCMR lleva a cabo sus programas, estos instructores han aprendido mucho sobre áreas caracterizadas por la escasez de información fiable y de producción literaria. Muchos instructores del CCMR son profesionales de inteligencia jubilados.

Desde 2002, el CCMR ha desarrollado e impartido seminarios en Estados Unidos y el extranjero sobre la lucha contra el terrorismo en democracia. El contacto directo con civiles y militares, oficiales de policía y profesionales de inteligencia responsables por la formulación e implementación de políticas de contraterrorismo ha permitido a los instructores del CCMR adquirir conocimientos sobre los retos inherentes a la necesidad de prevenir ataques terroristas a la vez que se respetan las instituciones y prácticas democráticas. Estos son, sin duda, temas peliagudos.

De todos los temas tratados por el CCMR, el más complejo es sin duda el que se refiere al uso de la inteligencia para luchar contra el terrorismo. Si ambos temas por separado —la inteligencia y la lucha contra el terrorismo— ya son muy complejos, su combinación da lugar a complicaciones aún

mayores. Así y todo, se deben enfrentar y aclarar estas complicaciones, pues en la inteligencia está la clave para prevenir ataques y dismantelar celdas terroristas. Las fuentes de información y los datos recabados provienen de las preguntas y comentarios formulados por los participantes de estos seminarios, así como de entrevistas hechas a profesionales de inteligencia entre los bastidores de estos encuentros. Si bien este procedimiento no constituye un método de investigación científica tradicional, que en el caso de los estudios sobre inteligencia no sería idóneo, es entre los bastidores de estos seminarios donde se presentan las mejores oportunidades para aprender y comprender los problemas de inteligencia y lucha contra el terrorismo que raramente salen a la luz pública. Lo más sorprendente es la frecuencia con que se traen a colación los mismos temas.

Durante el proceso de desarrollo y presentación de seminarios sobre distintos temas, los instructores del CCMR también contribuyeron a la producción de una literatura académica sobre las relaciones cívico-militares, incluidos los temas de reforma de la inteligencia y contraterrorismo. La conceptualización desarrollada en esta obra considera las relaciones cívico-militares (RCM) como una trinidad, mientras que la inteligencia es vista por el CCMR como un subgrupo de RCM.

Una vez que se adopta esta perspectiva, hay numerosas razones que justifican un método de estudio de la inteligencia basado en las RCM, principalmente cuando se analiza la CI de un país. Para basarnos en este enfoque, debemos aclarar el concepto de RCM. En primer lugar, postulamos tres aspectos fundamentales de las RCM: control civil democrático, eficacia de las misiones y papeles planteados y eficiencia. Control democrático significa apenas que el estamento militar se encuentre bajo el control de una administración civil democráticamente elegida. La eficacia implica que los papeles y misiones definidos para los objetivos de guerra, resguardo de la paz, inteligencia y contraterrorismo sean efectivamente implementados y se alcancen las metas propuestas. Eficiencia significa que se obtiene éxito en las misiones al menor costo posible. En nuestra opinión, esta trinidad de parámetros se aplica a todos los aspectos de las RCM. La existencia del control civil democrático puede ser identificada. Asimismo, se puede determinar la eficacia de las misiones, aunque para ello suele haber más datos disponibles en las antiguas democracias que en las más recientes. Además, es verdad, como bien lo subraya la United States Intelligence Community (IC), que se logra una mayor eficacia cuando el público desconoce su trabajo

y sus logros. Por otro lado, los fracasos como los del 7 de diciembre de 1941, 11 de septiembre de 2001, 11 de marzo de 2004 (Madrid), 7 de julio de 2005 (Londres), etcétera, constituyen pruebas irrefutables de la ineficacia de la CI. Entretanto, existen pruebas parciales y fragmentadas que demuestran qué tan bien trabaja la CI, como las que destacan sus sectores rivales, tales como los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales (ONG). En resumen, creemos que la eficacia también es un parámetro que puede identificarse y documentarse.

No se puede decir lo mismo de la eficiencia. Considerando la falta de transparencia de la inteligencia, tanto como proceso (incluidos sus recursos y métodos) como en lo que se refiere a sus presupuestos, no hay una forma realista de analizar la relación costo-beneficio de los servicios de inteligencia. Si se hicieran públicos los presupuestos de la CI, podría ser posible medir la eficiencia (aunque la publicación de presupuestos no suele proporcionar datos suficientes para llevar a cabo dicho análisis).

En resumen, debido a la naturaleza peculiar de los servicios de inteligencia, nuestro análisis queda limitado a dos de los tres parámetros que definen las RCM. Aunque dista de ser óptimo, es el mejor método de análisis que conocemos.

Más allá de la trinidad recién expuesta, hay muchas más razones que llevan a optar por un estudio de la inteligencia basado en las RCM. En primer lugar, en la mayoría de las democracias nuevas, cuando no en todas, los servicios de inteligencia fueron monopolizados por el estamento militar, lo que condujo a los problemas ampliamente expuestos en la literatura sobre relaciones cívico-militares a la hora de llevar a cabo las transiciones y despojar a las instituciones castrenses de las prerrogativas heredadas de los regímenes autoritarios.<sup>156</sup> En al menos un caso importante, que conocemos en profundidad gracias a nuestros programas en curso, el de Rumania, se observa una CI que sigue militarizada pese a las numerosas propuestas de desmilitarización que han surgido durante el último decenio y medio de consolidación democrática. En otros países donde los medios de comunicación y las ONG

---

<sup>156</sup> Para un excelente análisis sobre el tema de las prerrogativas, véase Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988). Cabe subrayar que, hace algunos años, la Biblioteca del Congreso llevó a cabo un estudio comparativo internacional sobre las relaciones cívico-militares basado en la perspectiva de Stepan sobre las prerrogativas. No hemos visto publicados los resultados de ese ingente estudio.

atribuyen una gran importancia a las reformas que se traducen en la creación de nuevas organizaciones civiles, la inteligencia militar muchas veces ha sido ignorada y ha quedado intacta. Reformar la inteligencia militar no es prioridad para estos gobiernos, ya que toda su atención está centrada en la esfera civil, que no tiene necesariamente los recursos y la capacidad para lograr su cometido. En nuestra opinión, esta despreocupación se debe a una falta de conocimiento y de acceso a la inteligencia militar por parte de los civiles que se encuentran supuestamente al mando.

Incluso, en las democracias más antiguas e institucionalizadas como las de Estados Unidos y Francia, las instituciones militares siguen desempeñando un papel predominante en la inteligencia. Francia recién se deshizo —y en forma parcial— de la hegemonía militar ejercida por las instituciones militares sobre su servicio de inteligencia exterior y, en Estados Unidos, gran parte de dicho servicio estuvo en manos de los militares hasta fines de la Segunda Guerra Mundial. Incluso con iniciativas para crear agencias de control civiles, como la National Security Act (Ley de Seguridad Nacional), promulgada en Estados Unidos en 1947, y, hace poco, la institución del Director of National Intelligence (DNI, o Director de Inteligencia Nacional), los servicios militares siguen teniendo un papel preponderante. A fines de 2004, el debate parlamentario sobre la adopción de las recomendaciones de la Comisión del 11-S y la institución del DNI demuestran la importancia que siguen teniendo los servicios de inteligencia para los militares. Lo mismo quedó de manifiesto con la importante actividad política desplegada para garantizar que las reformas no interfirieran con la jerarquía castrense y que el estamento militar tuviera un acceso oportuno a las operaciones de inteligencia.<sup>157</sup> Por añadidura, en Estados Unidos, cerca del 80% de los fondos invertidos en inteligencia se destinan a la Defense Intelligence Agency (DIA, o Agencia de Inteligencia de Defensa), National Security Agency (NSA, o Agencia de Seguridad Nacional), National Reconnaissance Office (NRO, u Oficina de Reconocimiento Nacional), National Geospatial-Intelligence Agency (NGA, o Agencia de Inteligencia Geo-espacial Nacional) y las organizaciones de inteligencia de cada una de las instituciones militares. Estas entidades, que forman parte del Departamento de Defensa, rinden cuentas a las respectivas secretarías civiles, incluida la Secretaría de Defensa, pero tienen atribuciones militares, suelen ser dirigidas por oficiales en ejercicio

---

157 Para un estudio sucinto sobre los problemas relacionados con esto, véase Richard A. Best, Jr., "Intelligence Community Reorganization: Potential Effects on DOD Intelligence Agencies", CRS Report for Congress, actualizado el 4 de octubre de 2004.

o jubilados y, en última instancia, sirven los intereses de los militares. En efecto, a comienzos de 2007, los directores de las principales organizaciones de inteligencia, incluido el DNI y el director de la CIA, eran militares jubilados o en ejercicio. A comienzos de 2009, el DNI era un almirante jubilado. Por último, quizá el argumento más importante para estudiar la inteligencia desde la perspectiva de las RCM, sea el simple hecho de que la inteligencia y las Fuerzas Armadas comparten la misma razón de ser: garantizar la seguridad nacional.

### **INTELIGENCIA: SIGNIFICADO, OBJETIVO Y ATRIBUCIONES**

Antes de proseguir, cabe explicar el concepto de inteligencia. Mark Lowenthal, uno de los autores y profesionales más respetados del campo, define la inteligencia como tres fenómenos distintos relacionados entre sí y que, de no ser explicados, pueden confundir al neófito. En primer lugar, la inteligencia es un proceso: “la inteligencia es la forma en que se llega a necesitar, solicitar, recabar, analizar y divulgar ciertos tipos de información, y la manera en que se idean y se llevan a cabo ciertos tipos de misiones secretas”. En segundo lugar, se trata de un producto: “la inteligencia es un producto de estos procesos, es decir, las tareas de análisis y misiones de inteligencia propiamente tal”. Por último, es la organización: “la inteligencia consiste en las unidades encargadas de distintas funciones (Lowenthal, 2006)”. Nuestro estudio se centra principalmente en este tercer aspecto: la combinación de las organizaciones que constituyen la CI de un país. En nuestra opinión, al comenzar nuestro análisis con los componentes de la CI y sus interrelaciones, podremos luego incorporar los dos primeros significados recién descritos.

En lo que se refiere a las atribuciones de la inteligencia, su objetivo es doble: primero, y sobre todo, elaborar políticas y, segundo, respaldar las operaciones, ya sean militares, policiales o secretas, con el fin de garantizar la seguridad de la nación. Existe un consenso general en cuanto a que estas dos misiones se traducen en cuatro funciones de la inteligencia: la recolección, el análisis, la contrainteligencia y la acción secreta. Estos papeles son comunes a la mayoría de los servicios de inteligencia —aunque muchos autores y encargados de formular las políticas de inteligencia preferirían excluir la acción secreta—, pero la forma en que se distribuyen entre y al interior de las organizaciones de inteligencia varía de un Estado a otro en función de las amenazas y recursos.

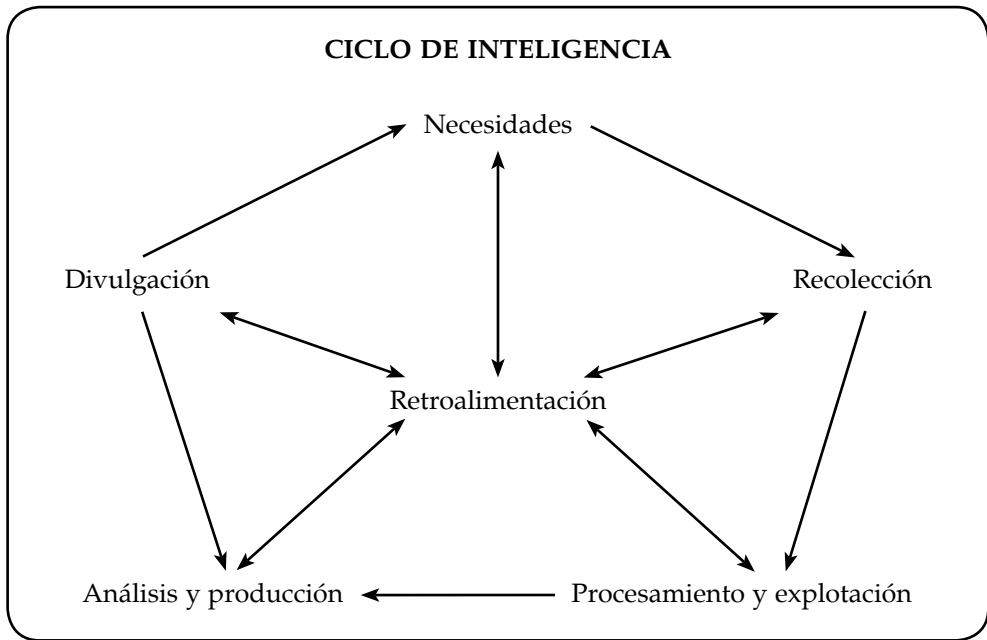
Es importante recordar que los servicios de inteligencia son más eficaces cuando trabajan en colaboración unos con otros. Roy Godson, en la introducción de su obra titulada *Intelligence Requirements for the 1980s: Intelligence and Policy*, afirma:

*“Es difícil imaginar un sistema eficaz para recolectar información de inteligencia sin el análisis que proporciona una orientación eficaz o asigna tareas específicas a quienes la recolectan. La contrainteligencia se hace entonces necesaria para impedir que estos últimos sean descubiertos, neutralizados y utilizados por servicios de inteligencia rivales. De ahí que un programa secreto, para ser exitoso, requiere servicios de recolección, análisis y contrainteligencia eficaces. Todo esto para decir que la inteligencia es un sistema unificado de elementos cuyo éxito depende de que estos colaboren con eficacia. En pocas palabras, tiene que ser un sistema de inteligencia de “servicio completo” (Godson, 1986).*

## EL CICLO DE INTELIGENCIA

Los profesionales de la inteligencia están íntimamente familiarizados con el ciclo de inteligencia y su lugar en este último. Como se puede apreciar en el gráfico más abajo, el ciclo de inteligencia comprende cinco etapas interconectadas: la definición de las necesidades de recolección, la recolección en sí, el procesamiento y explotación del material recabado, el análisis y subsiguiente producción del resultado, y la divulgación del producto entre las autoridades encargadas de tomar decisiones. Al tratarse de un ciclo continuo, debe haber asimismo una retroalimentación continua.

Ahora que hemos alcanzado este punto, podemos plantear las preguntas tradicionales sobre la eficacia de la inteligencia en cuanto a proceso y organización mediante un análisis del ciclo de inteligencia.



### *Necesidades*

¿Los encargados de formular políticas conocen bien sus necesidades de inteligencia? El gran problema es que normalmente no saben qué es lo que desconocen, y, por lo tanto, son incapaces de definir sus necesidades. Aunque supieran qué es lo que no saben, ¿pueden expresar claramente qué necesitan saber? Por último, ¿saben a quién dirigirse si la CI cuenta con más de una agencia? Hemos comprobado que el principal escollo para los encargados de formular políticas es el desconocimiento de las capacidades y limitaciones de los sistemas de inteligencia. El hecho de que no sepan qué pueden hacer los profesionales de inteligencia, por un lado, y la politización de la organización y del producto, por otro, no hacen más que exacerbar el problema. Quienes trabajan en los servicios de inteligencia, por su parte, a veces cometen el error de olvidar que la inteligencia, en cuanto a producto, proceso y organización, no tiene un valor intrínseco si no se destina a informar a los responsables de idear políticas para que puedan tomar las mejores decisiones posibles.



### *Recolección*

¿Existen los medios de recolección de información necesarios para atender las necesidades? O quizá cabe preguntarse si las agencias de inteligencia, con sus medios de recolección de información, están estancadas en realidades del pasado —como la ex Unión Soviética— y son incapaces de anticipar las nuevas amenazas de terrorismo internacional, como sucedió con Estados Unidos. ¿Cuánto tiempo deberá transcurrir antes de que la recolección satisfaga las necesidades? La inteligencia debe estar al día, de lo contrario es inútil. Por último, ¿qué tan fiable es la información recolectada? En el caso de los preparativos para la guerra en Irak, para mucha gente fue evidente que el gobierno de George W. Bush confió sobremanera en Ahmed Chalabi, quien proporcionó información sesgada.<sup>158</sup>

### *Análisis*

¿Hay capacidad de análisis suficiente para procesar la información bruta? O, como en el caso de Estados Unidos tras la Guerra Fría o de Brasil, como muchos otros países al término de sus dictaduras militares o civiles, cabe preguntarse si hubo una falta de analistas que supieran prevenir las nuevas amenazas o si los nuevos analistas estaban mal preparados. ¿Los analistas son competentes y están bien calificados? ¿Siguen capacitándose? Por último, ¿alguien hace uso de los productos de sus análisis? El uso de estos productos es, sin duda, crucial como quedó demostrado durante los preparativos de la guerra en Irak con las gestiones de Estados Unidos y Gran Bretaña. El problema del uso de la información también dio mucho que hablar en la desafortunada respuesta del gobierno de José María Aznar a los ataques terroristas del 11 de marzo de 2004.<sup>159</sup> Desde un punto de vista más técnico, los profesionales de inteligencia y los gestores de políticas pueden juzgar erróneamente el comportamiento ajeno, dando por sentado que los demás, pese a tener antecedentes y motivaciones muy distintas a las suyas, actuarán como ellos prevén. En el ámbito político, los profesionales de inteligencia difícilmente aceptan el hecho de que los encargados de formular políticas tienen la libertad

---

158 Sobre el papel exagerado de Chalabi, véase, por ejemplo, Thomas E. Ricks, *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq* (Nueva York: The Penguin Press, 2006), pp. 56-7.

159 Sobre esto, véase Jose A. Olmeda, "Fear or Falsehood? Framing the 3/11 Terrorist Attacks in Madrid and Electoral Accountability", Madrid, documento de trabajo 24/2005 del Real Instituto Elcano.

de hacer caso omiso o incluso rechazar sus análisis de inteligencia, pues pueden tener otras prioridades más apremiantes.

### *Divulgación*

¿Es efectivo el sistema de distribución? ¿Los productos de inteligencia llegan a los destinatarios correctos y a tiempo? Este es un problema que sacan a relucir una y otra vez los responsables de tomar decisiones a todos los niveles cuando desean incluir la inteligencia en sus planes: que no reciben los productos que necesitan y en los plazos que necesitan.

Los cuatro factores de conflicto antedichos, basados en el ciclo de inteligencia clásico, reflejan los retos inherentes a los sistemas de inteligencia y su relación con la formulación de políticas y estrategias. Son factores comunes y corrientes y suelen ser citados en la literatura especializada, así como en los seminarios y entrevistas.

## **RETOS AÚN MAYORES PARA LA INTELIGENCIA EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO**

Los problemas, conflictos y malentendidos recién descritos entre los servicios de inteligencia y los encargados de formular políticas se exacerbaban en los casos de lucha contra el terrorismo. A continuación, enumeraremos los problemas más graves que se observan en este contexto.

La inteligencia proporciona un análisis de las amenazas a los responsables de idear políticas. Para llevar a cabo estos análisis, se necesita información tanto sobre las capacidades como las intenciones de los enemigos potenciales. Cabe recordar que los terroristas internacionales no son actores gubernamentales, y que muy pocos reciben respaldo de un Estado (Irán es la excepción más flagrante). En primer lugar, el profesional de inteligencia puede desconocer la identidad de los terroristas, como sucedió en los casos del 11 de septiembre en Estados Unidos, del 11 de marzo en Madrid y del 7 de julio en Londres, para citar apenas los más recientes conocidos. Luego, hay que señalar que es extremadamente difícil para los profesionales determinar y prever los actos de un terrorista —cuando logran identificar a uno—, ya que suelen ser muy innovadores y despiadados, capaces de transformar cualquier cosa en arma, por lo que es casi imposible predecir sus maquinaciones. Esto se debe a varias razones. Primero, un terrorista puede no tener un plan claro o puede modificarlo continuamente. Segundo, un

terrorista puede no haber emprendido acción alguna que proporcione información sobre los ataques que planea. Tercero, como la meta de un terrorista suele ser causar tanto daño y llamar tanta atención como sea posible, sin escrúpulo alguno, cualquier cosa puede ser un blanco. Debido a esto último, es prácticamente imposible para los profesionales de inteligencia desbaratar planes terroristas.

La “paradoja de la advertencia” es un fenómeno común en la relación entre el profesional de inteligencia y el formulador de políticas. En forma general, existe un obstáculo lógico insalvable a la hora de demostrar el valor (en cuanto a eficacia y eficiencia) de la inteligencia, ya que cuando produce resultados positivos, los únicos en saberlo son aquellos que participan en el proceso. Es imposible demostrar un hecho por su valor negativo: que un eventual ataque fue desarticulado gracias a un servicio de inteligencia que actuó a tiempo y a formuladores de políticas que tomaron las decisiones adecuadas. La situación se complica en el caso de los actos terroristas, pues son protagonizados por elementos autónomos, los blancos son ilimitados y el método predilecto hoy en día son los atentados suicidas. Por ende, cualquier tipo de advertencia posible tendría consecuencias exageradas, pues se cerrarían negocios y oficinas públicas, entre otros servicios, lo que implicaría molestias para el público y elevaría el costo de la seguridad. De no suceder nada, es decir, si hay un trabajo de inteligencia y respuesta eficaz, entonces el público y los encargados de formular políticas perciben apenas los costos y no el ataque que ha sido impedido. Es una serpiente que se muerde la cola.

En cuanto a los fracasos de inteligencia en un contexto sin terrorismo, existe una jerarquía que va del fracaso táctico al operacional y el estratégico. El fracaso de inteligencia se vuelve más grave mientras más alto esté en dicha escala, teniendo consecuencias catastróficas a nivel estratégico, como sucedió con el ataque japonés en Pearl Harbor. Lamentablemente, en un contexto de terrorismo, como el protagonizado por 19 terroristas suicidas en cuatro vuelos comerciales, también puede haber consecuencias desastrosas. De ahí que los niveles de inteligencia estén mezclados y sean difíciles de distinguir, y las necesidades —y por ende los costos— de coordinación sean muy elevados.

Cualquier enemigo, máxime cuando se trata de enemigos tan motivados y despiadados como los terroristas internacionales de hoy, busca siempre los blancos más débiles para causar el mayor daño posible. Desafortunadamente,

la respuesta es más eficaz precisamente donde la CI es más débil, al menos en el caso de Estados Unidos. El país norteamericano ha hecho grandes inversiones en tecnología que resultó ser eficaz contra la Unión Soviética y permitió evitar que la Guerra Fría deviniera un conflicto abierto —excepto en las áreas periféricas—, pero es mucho menos eficaz contra ataques individuales. La inteligencia humana, o HUMINT por su acrónimo anglosajón, es necesaria, pero requiere una inversión continua y a largo plazo que no se condice necesariamente con las aspiraciones de la sociedad estadounidense ni su enfoque burocrático sobre la forma de garantizar la seguridad. Por consiguiente, hay razones para preguntarse cuántos funcionarios que tengan, por ejemplo, el árabe, el urdu, el farsi o el dari como idioma materno han sido entrenados y ahora trabajan en sus países recabando información.

### **¿QUÉ SE ESTÁ HACIENDO PARA ENFRENTAR ESTOS RETOS?**

Debemos recordar que el reto actual de quienes están a cargo de elaborar políticas es combinar el control democrático por parte de la sociedad civil con la eficacia en los distintos papeles de la Comunidad de Inteligencia. En la lucha contra el terrorismo, como se ha mencionado más arriba, la eficacia es una meta particularmente difícil de alcanzar. Incluso, en las democracias afianzadas como Estados Unidos donde no se pone en tela de juicio la solidez de las instituciones democráticas, existe una tensión inherente, e incluso un dilema, en lo que se refiere a la inteligencia. La democracia se basa en una rendición de cuentas por parte del gobierno a la población, y ello requiere transparencia. Ahora bien, para ser eficaz, la inteligencia tiene que operar en secreto y, aunque no sea absoluto, el secreto debe mantenerse al menos en algunos niveles y sectores. En las democracias latinoamericanas precedidas por gobiernos militares como Argentina, Brasil y Chile —e incluso Colombia, que ostenta una democracia más antigua, pero sigue teniendo problemas con el Estado de derecho y la rendición de cuentas propia de un sistema democrático—, se ha ejercido un control democrático civil que coarta la eficacia. En Estados Unidos, pese a que se ha dado prioridad a incrementar la eficacia desde los atentados del 11-S —puesto que se interpretan dichos ataques terroristas como un fracaso de la inteligencia—, también existe una gran preocupación con la necesidad de incrementar el control democrático, principalmente en el Congreso, ya que, durante los 12 años de control republicano de ambas Cámaras a los que se superpusieron los seis años de gobierno republicano de George W. Bush, el control ejercido por el Congreso no dio los frutos esperados. En resumen, los objetivos y

razones que justifican una reforma de inteligencia se entrecruzan. Mientras que en Estados Unidos predomina la creencia de que se requiere una reforma, principalmente para incrementar la eficacia del sistema y en América Latina, para fortalecer el control democrático, en realidad se produce la situación inversa: Estados Unidos necesita un verdadero control legislativo y, en América Latina, cabe aumentar la eficacia.<sup>160</sup> El menor, pero siempre presente, énfasis puesto en la necesidad de incrementar la eficacia en los casos latinoamericanos está, al menos en parte, relacionado con las gestiones de Estados Unidos en la región para obtener respaldo a su “guerra mundial contra el terrorismo”. Las reformas latinoamericanas subrayadas más abajo están, en su gran mayoría, orientadas a ejercer y consolidar el control democrático en manos de la sociedad civil, en países donde los regímenes militares instauraron sistemas viciados por la doctrina de la seguridad nacional y las agencias de inteligencia tenían la misión de proteger a los gobiernos autoritarios más que a los países y sus pueblos.<sup>161</sup>

### **Establecimiento de una base legal para la inteligencia**

Argentina, Brasil y Chile sentaron las bases legales para la instauración de sistemas de inteligencia reformados y controlados democráticamente. En Argentina, la iniciativa quedó plasmada en la Ley 25.520 del 27 de noviembre de 2001; en Brasil, se concretó con la ley 9.883 del 7 de diciembre de 1999; y en Chile, en la Ley 19.974. En Argentina y Brasil se ha profundizado más en la instauración de bases legales para la inteligencia.<sup>162</sup> Colombia, en

---

160 Para mayores datos sobre ambas prioridades en el caso de Estados Unidos, véase Richard A. Best Jr., “Intelligence Issues for Congress, CRS Report for Congress”, actualizado el 25 de enero de 2007, y Frederick M. Kaiser, et al. “Congressional Oversight Manual, CRS Report for Congress”, actualizado el 3 de enero de 2007. Sobre el segundo tema, véase el informe “Intelligence oversight in the new US Congress”, *Jane’s Intelligence Digest* – 19 de enero de 2007 y los informes trimestrales del Servicio de Investigación del Congreso (CRS, por su sigla en inglés) sobre la situación de la reforma de la inteligencia en Estados Unidos.

161 Según Peter Gill, la inteligencia de seguridad es “la recolección, por parte del Estado, de información sobre posibles amenazas a su seguridad derivadas de actividades de espionaje y sabotaje, actividades influenciadas por Estados extranjeros y actos de violencia política y subversión, con el fin de prevenirlas”.

162 Nuestro libro sobre la reforma de la inteligencia abarca tanto Argentina como Brasil. Véase Thomas C. Bruneau y Steven C. Boraz, eds. *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness* (Austin: University of Texas Press, 2007). Véase, en particular, Marco Cepik, “Structural Change and Democratic Control of Intelligence in Brazil” y Priscila Carlos Brandão Antunes, “Establishing Democratic Control of Intelligence in Argentina”.

cambio, carece de dicha base. La legislación propuesta entre 2006 y 2008 aún no se ha aprobado. Como muchos otros aspectos de la vida política colombiana, la base legal de la inteligencia sigue planteando problemas.

### **Coordinación de la inteligencia mediante un jefe civil**

En los cuatro países se han hecho esfuerzos importantes para coordinar la CI mediante las prerrogativas de civiles designados por Presidentes elegidos democráticamente. En Argentina, ello se ha traducido en la instauración de la Secretaría de Inteligencia, que tiene a cargo los tres componentes del sistema (civil, policial y militar) y rinde cuentas al Presidente del país. En Brasil, existe la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), encargada de coordinar los servicios de inteligencia civiles, policiales y militares, entre otras instancias que conforman el Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN). En Chile, existe el director de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), quien rinde cuentas actualmente a la Presidencia mediante el ministro del Interior. La Presidenta, de así preferirlo, puede comunicarse directamente con el director de la ANI. En Colombia, mientras que el presidente Álvaro Uribe desempeña un papel muy activo en la gestión y coordinación de la CI, los directores del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), dos de los cuales han sido personajes cercanos al Presidente, durante largo tiempo parecieron consolidar su papel.<sup>163</sup>

### **Cadena de rendición de cuentas a la Presidencia**

En todos los casos sudamericanos estudiados, se observan intentos explícitos por incrementar el control civil sobre estas agencias y la CI, en general, mediante una rendición de cuentas directa a la Presidencia. En Argentina, la Secretaría de Inteligencia rinde cuentas a la Presidencia; en Brasil, el director de la ABIN está supeditado a la Secretaría de Seguridad Institucional (GIS) de la Presidencia de la República, mientras que en Chile, el director de la ANI informa directamente a la Presidencia sin tener que pasar por el Ministerio del Interior y, en Colombia, se ha reforzado y explicitado el vínculo directo entre el director de la DAS (ahora reformada) y la Presidencia.

---

163 Además de las entrevistas realizadas en Colombia a fines de septiembre de 2006, también tuvimos la oportunidad de leer el "Informe Final" de la Comisión Especial para el DAS elaborado por Carlos Gustavo Arrieta p. et al, Bogotá, marzo de 2006.

## **Control legislativo**

Hay menos progreso en lo que se refiere al control legislativo. En Argentina, a los cinco años de la promulgación de una ley principal, se aprobó finalmente en 2006, la ley reguladora y el plan de designaciones para lograr un verdadero control por parte del Congreso.<sup>164</sup> En Brasil, la Comisión Mixta de Control de Actividades de Inteligencia aún carece de base legal, lo que limita considerablemente su poder de ejercer un control verdadero. En Chile, el Congreso adolece de una debilidad general, incluso en este ámbito, y en Colombia, la situación es peor aún, pues el Congreso tiene poco o ningún interés en ejercer este control. En resumen, aunque exista un control formal en Brasil y Chile, su funcionamiento es deficiente. Asimismo, cabe recordar que, aunque el control legislativo de las actividades de inteligencia fue establecido legalmente en Estados Unidos a mediados de la década de los 70 y ha sido ejercido reiteradas veces, desde entonces dicho control se ha reforzado únicamente desde las elecciones legislativas de noviembre de 2006.

## **Formación de los profesionales de inteligencia**

Los cambios estructurales, o institucionales, si bien son complicados en el plano legislativo y aún más difícil de implementar, son, sin embargo, más fáciles y rápidos que formar profesionalmente a las personas encargadas de recolectar y analizar la información. El reto de mejorar la profesión es crítico tanto para su control por parte de la sociedad civil como para lograr una mayor eficacia. En el primer caso, como es fácil de prever con cualquier grupo que trabaje de incógnito con acceso a información, se abren numerosas oportunidades para incurrir en abusos de poder. Esto puede socavar tanto la rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos —al interponer un elemento ajeno y libre de toda fiscalización— como la legitimidad del gobierno a los ojos de la población, debido a los escándalos que, tarde o temprano, salen a la luz. En los cuatro países latinoamericanos, se reconoce la importancia de la profesionalización pero, ante dicha necesidad, las reacciones difieren. En Estados Unidos, se pone énfasis supuestamente en la educación y capacitación simultáneas según el modelo establecido en la Goldwater-Nichols Defense Reorganization Act (Ley de Reorganización de Defensa) de 1986. Hasta el momento (mediados de 2009), la CI se ha resis-

---

164 Hicimos entrevistas en junio de 2006, marzo de 2007 y abril de 2009 en Buenos Aires sobre este tema.

tido a los esfuerzos por promover la educación y capacitación simultáneas de sus profesionales. En Argentina, Brasil y Chile, se atribuye mucha importancia a las academias de inteligencia. Ello se puede apreciar, por ejemplo, en la publicación argentina *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia* o en la *Revista Brasileira de Inteligencia*. En Chile, además de la academia, que no cuenta con una publicación propia, la ANI también forma a algunos de sus profesionales en el sistema académico civil. En Colombia, existe un debate importante sobre la necesidad de actualizar el sistema de educación y capacitación de la academia de inteligencia del DAS y los candidatos a incorporarse al servicio de inteligencia ahora deben contar con un título de grado universitario.<sup>165</sup>

### **Priorización del control civil democrático por sobre la eficacia**

En Estados Unidos no cabe duda de que las instituciones democráticas controlan las agencias de inteligencia mediante numerosos mecanismos.<sup>166</sup> Desde el 11-S se ha hecho hincapié en importantes reformas tendientes, principalmente, a incrementar la eficacia de estos servicios. En los tres casos latinoamericanos, con antecedentes relativamente recientes de gobierno autoritario, hay un énfasis mucho mayor en la consolidación del control democrático que en el incremento de la eficacia. Esto es particularmente manifiesto en Brasil y Chile, donde hay restricciones al tamaño de la ABIN y de la ANI, así como límites a su acceso a información confidencial. La ABIN, por ejemplo, no está autorizada a interceptar llamadas y, el hecho de que infringiera esta regla, desató serios escándalos a fines de 2008 y comienzos de 2009. En Argentina, donde existe una importante comunidad judía que sufrió ataques terroristas en 1992 y 1994, hay una mayor preocupación por la eficacia de los servicios de inteligencia y menores restricciones a sus fuentes de información y métodos. En Colombia, con los conflictos actuales marcados por reiterados actos de terrorismo, se ha privilegiado la eficacia por sobre la institucionalización del control de la CI por parte de la sociedad civil. Sin embargo, tras el despliegue de un sin fin de escándalos, el país ha comenzado a centrar sus esfuerzos en sacar adelante una reforma general para estructurar mejor el control civil y aumentar la eficacia. Ahora bien, tal

---

165 Misma fuente que la nota VII.

166 Este tema es tratado en profundidad en Bruneau y Boraz, principalmente en el Capítulo 1 de Boraz, titulado "Intelligence oversight in the United States".



como sucede en los demás países, el reto consiste en lograr poner en práctica estos planes.

## CONCLUSIÓN

La reforma de la inteligencia hoy en día es un debate mundial. La multiplicación de publicaciones y conferencias dedicadas a este tema, así como el énfasis puesto a nivel nacional y en organizaciones internacionales como el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF, por su sigla en inglés), demuestran que se ha reconocido como un requisito para la consolidación democrática. Desde el 11-S y los ataques perpetrados posteriormente en Bali, Madrid, Londres, etcétera, ha aumentado la preocupación de los gobiernos, que ven en agencias de inteligencia eficaces la única barrera a los ataques terroristas. En Estados Unidos, las reformas están orientadas principalmente a aumentar su eficacia. En los cuatro países latinoamericanos estudiados aquí aún se da prioridad al control civil. Una vez que estas CI estén totalmente institucionalizadas y sus centros de formación hayan madurado, se podrá aspirar a una mayor eficacia. No obstante, hay varios aspectos heredados del pasado que deberán ser solucionados mediante cambios legislativos antes de que los servicios de inteligencia logren hacer frente a las amenazas del terrorismo internacional.



# 5

## **Paradojas de la reforma policial. Federalismo, partidos y sociedad civil en la crisis de la seguridad pública en Argentina**

*Kent Eaton*



# Paradojas de la reforma policial. Federalismo, partidos y sociedad civil en la crisis de la seguridad pública en Argentina

Kent Eaton

*Los militares ya no tienen margen para aventuras golpistas en esta sociedad, pero la policía le va a plantear más de un desafío a los políticos.*

Comentario anónimo de un comisario de la policía argentina, 1984  
(Dútil y Ragendorfer, 1997: 11)

En diciembre de 2003, dos meses antes de que Argentina conmemorara el vigésimo aniversario del regreso de la democracia, el presidente Néstor Kirchner hizo una grave acusación que puso de manifiesto la clarividencia de quienes, muchos años antes, habían advertido sobre los problemas que la policía representaría para la nueva democracia. Según Kirchner, "... en la mayoría de los secuestros extorsivos hay policías involucrados".<sup>167</sup> Así, varios años después de que los secuestros aterrorizaran a muchos, los argentinos pudieron escuchar a su Presidente atribuir parte de la responsabilidad a los mismos agentes policiales encargados de protegerlos de dichas amenazas. Menos de seis meses después, las acusaciones de Kirchner fueron avaladas por el secuestro y asesinato de Axel Blumberg, un joven de 23 años. Luego de que se encontrara su cadáver, el 23 de marzo de 2004, se dedujo, de llamadas telefónicas interceptadas, que sus raptos habían obrado bajo la protección de agentes de policía que hicieron la vista gorda a cambio de un porcentaje del monto pagado por el rescate.<sup>168</sup> Escandalizados por la muerte de Blumberg, 150.000 argentinos se apoderaron de las calles el 1° de abril de 2004 para exigir más seguridad, en la que fue, sin duda alguna, la manifestación más grande del país desde el regreso de la democracia.

---

167 "Kirchner señala a la Bonaerense por los secuestros", Clarín, 1 de noviembre de 2003.

168 "Collusion Trail Leads to Federal Police", Latin American Weekly Report, 20 de abril de 2004.

La participación en las redes de secuestros no es el único problema en el que se ha visto involucrada la policía. Los policías argentinos también han sido acusados de tomar parte en muchos de los acontecimientos más lamentables de las dos últimas décadas, tales como la muerte del joven de 17 años, Walter Bulacio, en una comisaría de Buenos Aires; el atentado con bomba a la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), en 1994; la muerte del fotoperiodista José Luis Cabezas, en 1997; y los actos de tortura y desmembramiento que se infligieron en 2003 a Leyla Nazar y Patricia Villalba, en Santiago del Estero. Transcurridas dos décadas desde el fin de un régimen militar que asesinó cerca de 30.000 ciudadanos, la criminalidad policial se ha convertido en uno de los problemas políticos más apremiantes y complicados del período post dictadura de Argentina.

No todos los policías argentinos participan en estos actos de brutalidad y pillaje. Pero aquellos que son honestos y respetan su uniforme, pertenecen a instituciones que adolecen de graves deficiencias financieras y organizacionales, tales como bajos sueldos, una estructura excesivamente jerarquizada y una formación demasiado militarizada (Binder, 2004:68,73). Además de tener criminales en sus rangos, las instituciones policiales presentan niveles de competencia demasiado bajos como para brindar seguridad a los ciudadanos argentinos. Dicha incompetencia es tanto más problemática cuanto que la criminalidad se ha incrementado en los últimos años. Quizá, el indicador más elocuente de la crisis de seguridad pública que vive el país es el hecho de que en la provincia de Buenos Aires existen actualmente tantos guardaespaldas privados como agentes de policía provinciales (Smulovitz, 2003:135). En otras palabras, frente a la incompetencia policial, los argentinos han optado por pagar por el servicio más básico que debiera prestar el Estado: la seguridad ante toda amenaza a la integridad física del individuo.

El doble problema de la criminalidad y la incompetencia policial tiene consecuencias graves para la calidad de la democracia en Argentina. Si los militares son los que pueden poner fin a la democracia, y así lo hicieron en cinco ocasiones en el siglo XX, es de la policía —cuyas irregularidades ponen en peligro el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos— de quien depende el resguardo de una democracia de calidad (O'Donnell, Vargas e Iazzetta, 2004). Mientras las posibilidades de que haya un nuevo golpe de Estado en Argentina siguen siendo remotas —y lo fueron incluso durante la crisis económica y política de 2001 y 2002—, el futuro democrático del país pareciera ahora estar más amenazado por las fuerzas policiales que las

militares. Además de su efecto negativo en los derechos civiles y políticos, las instituciones policiales corruptas e ineficientes también representan una amenaza para la democracia, pues incitan a recurrir a dirigentes militares —cuyas instituciones son, en comparación, mucho más eficientes— para que vuelvan a tomar parte en tareas de resguardo del orden público para las cuales no están preparados. En el pasado, la asignación de la seguridad interna a los militares, plasmada en la Doctrina de Seguridad Nacional, tuvo consecuencias desastrosas.

Lamentablemente, Argentina no es el único país de la región que padece este doble problema de la criminalidad e incompetencia policial. Recordemos, por ejemplo, las grandes manifestaciones en Brasil y México en 2003 y 2004 para protestar contra la participación de la policía en graves crímenes. Según Daniel Brinks, "... un policía que mata a alguien durante una patrulla de rutina en San Pablo tiene un 94% de posibilidad de quedar impune" (Brinks, 2003:1). En México, el miedo y la falta de confianza en la policía explican el hecho de que cerca de tres cuartas partes de los crímenes no se denuncien.<sup>169</sup> Peor aún: Bolivia, Guatemala y Perú, en los últimos años, han sido escenarios de episodios cada vez más numerosos de linchamiento y otros actos justicieros —violencia que refleja claramente la frustración de algunas de las comunidades más desfavorecidas de la región cuando las fuerzas del orden no garantizan su seguridad.

Aunque la crisis de seguridad pública dista de ser un problema que afecte sólo a Argentina, el caso argentino es emblemático para el estudio de la reforma policial. La imposibilidad de lograr una reforma duradera en las instituciones policiales del país, desde el regreso de la democracia, contrasta radicalmente con el relativo éxito con el que se puso a las instituciones militares bajo control civil. La redemocratización del país produjo cambios mucho más positivos en las relaciones entre civiles y militares en Argentina que en la mayoría de los países de la región, e incluyó juicios a los altos mandos militares, importantes reducciones en los presupuestos militares, la privatización de los negocios pertenecientes a las Fuerzas Armadas y la sustitución de las atribuciones de la institución, que pasó de tener que velar por la seguridad interna a tener que ocuparse de operaciones externas de mantenimiento de la paz.<sup>170</sup> Cabe entonces preguntarse por qué los grupos

---

169 "The Battle for Safer Streets", *The Economist*, 2 de octubre de 2004.

170 Sobre la Reforma Militar, véase Pion-Berlín, 1997 y 2005. Para una visión menos sangui-naria, véase McSherry, 1997.

de defensa de los derechos humanos y los políticos reformistas propiciaron y demandaron estos cambios en la esfera militar, no así en las instituciones policiales.<sup>171</sup> El contraste es particularmente sorprendente debido a que la policía estuvo muy involucrada en los abusos a los derechos humanos cometidos bajo el mando de los generales, mientras controlaba muchos de los centros de detención donde se torturó y asesinó a miles de ciudadanos argentinos, como en la tristemente afamada Escuela Mecánica de la Armada (ESMA), emplazada en la ciudad de Buenos Aires (Dútil y Ragendorfer, 1997). Así, el fracaso de la reforma policial en un país marcado por la complicidad de la policía en dichos crímenes, hace de Argentina un caso importante a ser estudiado en profundidad. En Argentina, donde las instituciones policiales reflejan los principios federales que se describen en detalle más abajo, la Policía Federal y la Policía de la Provincia de Buenos Aires desempeñaron papeles particularmente importantes en el terrorismo de Estado, por lo que, en el presente artículo, cobran un interés especial frente a las demás fuerzas del orden provinciales.

Aunque presenta un contraste singular entre el éxito relativo con que se controló a los militares y el fracaso de la reforma policial, Argentina sigue siendo un caso pertinente para estudiar la reforma de las instituciones policiales en otros países de América Latina. En efecto, las fuerzas policiales de la región comparten gran parte de las características más problemáticas de la policía de Argentina, incluida su excesiva militarización y la escasa participación ciudadana. Esto permite preguntarnos si las explicaciones sobre el fracaso de las reformas en Argentina que se proponen en este artículo pueden arrojar alguna luz sobre las dinámicas que se han dado en otros países de América Latina, ejercicio comparativo que se esboza en la conclusión.

Al examinar los obstáculos que minaron la reforma policial en Argentina, el presente artículo busca complementar la escasa, pero creciente literatura sobre las políticas policiales de la región.<sup>172</sup> Mientras los académicos que han estudiado el tema en Argentina hasta el momento han puesto énfasis en factores tan importantes como la resistencia policial a las reformas (Fuentes, 2005), la tolerancia generalizada a la corrupción (Hinton, 2006) y las políti-

---

171 A diferencia de la literatura sobre la Reforma Policial, existe una amplia y reconocida variedad de obras sobre la reforma militar en América Latina. Además de Pion-Berlín, véase Fitch, 1998; Norden 1996 y Trinkunas, 2005.

172 Véanse tres compilaciones recientes sobre el tema: Bailey y Dammert 2006; Fruhling y Tulchin, 2003; y Pereira y Davis, 2000.



cas del Poder Ejecutivo (Ungar, 2001:97),<sup>173</sup> aquí nos centramos en otros tres grandes obstáculos. Estos son: las instituciones federales que amplifican las disputas intergubernamentales sobre la autoridad nacional, provincial y municipal; los beneficios ilícitos que obtienen los partidos políticos de las fuerzas policiales no reformadas; y las profundas diferencias ideológicas que dividen a la sociedad civil en cuanto a la respuesta policial necesaria para combatir la creciente criminalidad. Así pues, en el presente estudio se analiza la literatura sobre el federalismo, los partidos políticos y la sociedad civil en busca de los obstáculos que han impedido reformar las instituciones policiales.

Cada uno de estos tres obstáculos ha dado lugar a una importante y única paradoja sobre la reforma policial. En primer lugar, pese a que los partidarios del federalismo aducen que este sistema facilita la reforma y las innovaciones de las políticas a nivel subnacional, nosotros sostenemos que, en la práctica, los intentos de reforma a un nivel de gobierno en Argentina han sido muchas veces saboteados por funcionarios de otros niveles. En concreto, el federalismo da lugar a conflictos intergubernamentales que pueden obstaculizar las reformas policiales en tres ejes principales: provincial-municipal, federal-provincial y federal-municipal. En segundo lugar, a pesar de que son las presiones electorales y la preocupación de la sociedad civil por la criminalidad los factores que han motivado a incluir la reforma policial en la agenda política, esas mismas presiones electorales también han socavado los intentos de reforma, ya que muchos políticos dependen de alianzas ilícitas entre policías y partidos para obtener financiamiento electoral.

En este contexto, demostramos cómo la necesidad de ganar las elecciones da origen a estas presiones por y contra las reformas, que contribuyen a la dinámica de “un paso adelante y uno atrás” que caracteriza los intentos de reforma policial en Argentina. Por último, pese a las numerosas pruebas existentes sobre el involucramiento de la policía en actos criminales, la oleada de crímenes que ha padecido el país ha dado impulso a grupos conservadores de la sociedad civil que, al exigir una respuesta de mano dura contra la criminalidad, han minado los intentos por reestructurar a la policía. Esta tercera paradoja la ilustramos al examinar el trabajo de la Fundación Axel

---

173 Según Ungar, cuyo estudio se basa fundamentalmente en los logros y fracasos de la Reforma Policial, las políticas del Poder Ejecutivo explican en gran parte el hecho de que muchas veces se hayan socavado o revertido las reformas.

Blumberg Por la Vida de Nuestros Hijos, una organización fundada por el afligido padre de Axel Blumberg para exigir “justicia y seguridad”.

### LA NATURALEZA DEL PROBLEMA Y LOS INTENTOS DE REFORMA

Con el fin de comprender las dificultades actuales que experimenta Argentina para reformar su policía, cabe destacar tres antiguas características de su estructura policial. La primera remite a los orígenes de la policía como entidad altamente militarizada y creada por mandatarios con el fin de defender el Estado de amenazas políticas, en vez de proteger a los ciudadanos. Según Laura Kalmanowiecki, el origen inmigratorio de gran parte de la población de Argentina es un aspecto clave para comprender la necesidad de los dirigentes de implementar lo que la autora, junto con Martha Huggins, calificó de *political policing*, algo así como patrulla política (Huggins, 1998; Kalmanowiecki, 2000). Las elites del período constitucional, aunque antidemocrático, que comenzó en 1880 utilizaron a la policía para reprimir un movimiento laboral constituido, principalmente, por extranjeros y cuya lucha contra el poderío oligárquico cobró dimensiones cada vez más anarquistas y sindicalistas. La respuesta a esta supuesta amenaza fue la militarización de la acción policial. Entre 1880 y 1955, 30 de los 47 jefes de la Policía Federal eran militares, muchos de los cuales seguían en su condición de tales (Kalmanowiecki, 2000:48). Esta temprana militarización se ha visto reflejada en el hecho de que la policía ha mostrado, desde entonces, una tendencia a garantizar el orden público mediante un uso excesivo de la violencia. Sin embargo, cabe subrayar que, a nivel organizacional, la policía se ha mantenido como una entidad independiente de las Fuerzas Armadas –incluso durante los períodos de gobierno militar. Además, mientras los militares de Argentina han intervenido en repetidas ocasiones para derrocar gobiernos elegidos democráticamente a los que se oponían, la policía se ha mostrado mucho más conforme con el orden político. En efecto, una de las principales conclusiones de un extenso estudio sobre cambios de regímenes y acción policial en Argentina es que “... la policía ha sido mucho más fiel a los gobiernos de turno de lo que han sido los militares” (Andersen, 2002:29).

La segunda característica esencial de la acción policial en Argentina deriva del efecto que ha tenido el federalismo en las instituciones policiales del país, que cobraron su estructura actual cuando el ex presidente Juan Perón reorganizó la policía a fines de la década de los cuarenta. Así, la Policía Federal Argentina (PFA) vela por la aplicación de las leyes federales en todo

el país y se desempeña como policía local en la capital, Buenos Aires. En el nivel inferior se encuentran los 23 gobiernos provinciales del país, que poseen sus propias fuerzas policiales. Por lo general, los gobiernos municipales de cada provincia no tienen el control oficial de las unidades de policía provincial que operan en sus jurisdicciones, aunque, con distintos grados de éxito, los jefes de gobierno municipal, o intendentes, buscan ejercer dicho control. La influencia de los gobernadores en la acción policial de Argentina y la debilidad de los funcionarios municipales son el reflejo directo de la estrategia de gobierno adoptada en la década de los 40 por Perón, quien forjó una coalición en el interior del país basada en el respaldo de elites provinciales más bien tradicionales (Andersen, 2002; Gibson, 1997).

La tercera característica crucial remite a la relación problemática que han mantenido las fuerzas del orden provinciales con los sistemas judiciales y penitenciarios del país. En Argentina, los jefes de policía provinciales encabezan una estructura de comando unificada y altamente jerarquizada que combina los dos grandes papeles que se exige de la policía: el de investigar y el de prevenir los crímenes. En cuanto a la primera atribución, los policías deben apoyar a los llamados jueces de instrucción, que en Argentina combinan los papeles de fiscal y de juez. En la práctica, estos jueces, que se enfrentan a una gran sobrecarga laboral, suelen delegar prácticamente todas sus responsabilidades de investigación a la policía (Saín, 2002:75).<sup>174</sup> En consecuencia, los agentes de policía terminan desempeñándose como “juez y jurado” a la vez, en la mayoría de los casos de crímenes, y hay poco control institucional para prevenir las tremendas posibilidades de abuso que pueden surgir de este tipo de acuerdo. En cuanto a su misión de prevenir el crimen, en gran parte del país la policía tiene autoridad para detener a individuos por el mero hecho de no portar sus documentos de identificación (Tiscornia, 2004). Debido a la creciente sobrepoblación de las instalaciones penitenciarias, las personas detenidas por la policía son mantenidas por períodos considerables en las comisarías, que pasan a operar como cárceles de facto. En resumen, los policías argentinos tienen amplios poderes para detener personas, muchas veces pueden mantenerlas en comisarías por largos períodos, y, en caso de que una persona sea acusada de un crimen, esos mismos policías ejercen un control considerable sobre la investigación pertinente.

---

174 Uno de los principales obstáculos a la hora de entablar procesos contra la brutalidad policial, es precisamente el hecho de que los jueces carecen de investigadores que no estén vinculados a la Policía (Chevigny, 1995).

Desde que Argentina volvió a ser un país democrático en 1983, han surgido varias propuestas para reformar las instituciones policiales del país. Muchas de esas propuestas se asemejan a los proyectos de “seguridad ciudadana”, que se han multiplicado en América Latina, con miras a crear fuerzas policiales transparentes y descentralizadas que no estén encargadas de proteger al gobierno sino al ciudadano común.<sup>175</sup> Aunque en Argentina se adoptaron varias de estas propuestas, muchas de ellas fueron luego revertidas o puestas en jaque por sus detractores. Los pocos casos de éxito en la reforma policial y la erradicación de agentes corruptos son insignificantes frente a la gran cantidad de fracasos acumulados; de ahí que en el presente estudio nos centremos en los obstáculos a la reforma.

A nivel federal, una de las propuestas de reforma más importantes contempló despojar a los militares del control de dos instituciones; la Gendarmería y la Prefectura Naval, encargadas de velar por la seguridad costera y controlar los territorios marítimos del país, respectivamente. Estas instituciones pasaron a operar bajo el control del Ministerio de Defensa, en 1984 y, posteriormente, bajo el Ministerio del Interior, en 1996 (Call, 2002). No obstante, tras este importante cambio de organización, muy poco se hizo para reformar desde dentro las cuatro instituciones de seguridad pública que ahora se encuentran bajo la autoridad del Ministerio del Interior de Argentina: la Gendarmería, la Prefectura Naval, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y la Policía Federal (PFA).<sup>176</sup> La segunda gran reforma propuesta a nivel federal consistió en imponer restricciones a los edictos internos mediante los cuales la PFA —y no el Congreso— ha tradicionalmente decidido quién puede ser arrestado y quedar detenido (Ungar, 2001:90). En 1998, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires revocó los edictos, pero, tal como se describe más adelante, la PFA capeó, en gran medida, las restricciones que se intentó imponerle (Ungar, 2001:96).

Al nivel provincial, que es donde la mayoría de los agentes de policía de Argentina trabajan, muchas provincias han discutido distintas propuestas de reforma. Pese a sus diferencias, estas se han centrado en dos grandes cambios: la descentralización de las fuerzas policiales y la disociación de las tareas de prevención e investigación. A diferencia de otros debates políticos

---

175 Para descripciones detalladas de las reformas de “Seguridad ciudadana”, véase Bailey y Dammert, 2006..

176 Entrevista a Fernando Sánchez, miembro de la Comisión de Seguridad de la Cámara de Diputados, 19 de mayo de 2005, Buenos Aires.

de Argentina, el llamado a la descentralización no constituye una reacción contra el gobierno federal, sino contra la concentración de la autoridad policial a manos de los gobernadores. Los autores de estas reformas aducen que la mejor forma de desmilitarizar a la policía y prevenir comportamientos abusivos es descentralizar las fuerzas provinciales dividiéndolas en distritos subprovinciales. Esta reforma territorial es necesaria no sólo para que las distintas autoridades municipales elegidas puedan comenzar a ejercer control sobre los agentes de policía, sino también para acoger los tipos de acción policial comunitaria incluidos en la mayoría de estas propuestas. En la provincia de Buenos Aires, que estudiamos en detalle más adelante, hubo intentos de descentralización en 1997 y 1998, revertidos después de 1999 y reanudados en 2004. Junto con la descentralización territorial, se propuso la instalación de oficinas nuevas fuera de las comisarías para acoger las denuncias de los ciudadanos y supervisar mejor la labor local de los agentes de policía (Fohrig y Pomares, 2004:230).

En el plano funcional, el impulso reformista nació de la necesidad de impugnar la fusión de los servicios de prevención e investigación bajo el mando de un solo jefe de policía provincial. En el proyecto de reforma de 1997-1999 para la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, se eliminó el cargo de jefe de la policía provincial, se instituyó el Ministerio Público Fiscal, que tendría la responsabilidad exclusiva de las investigaciones criminales y, al interior de este, se creó un nuevo cuerpo de investigación, la Policía Judicial (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2004:a50). Las atribuciones que correspondían al Ministerio de Seguridad fueron entonces repartidas entre distintas fuerzas policiales con sus propias estructuras de comando, a saber, las fuerzas de seguridad, tránsito y traslado de detenidos. Sin embargo, después de 1999, los detractores de la reforma lograron revertir la separación de los servicios de prevención e investigación al orquestar la resurrección, bajo un nuevo nombre, de la figura de un jefe de policía provincial único, en la Superintendencia de Coordinación General de la Policía de Buenos Aires.<sup>177</sup> Además de la disociación de las funciones y con miras a alcanzar las mismas metas de transparencia y rendición de cuentas, la mayoría de las propuestas de reforma también contemplaron mecanismos de control interno más robustos para las policías provinciales.

En resumen, al exigir de la policía que defienda a los individuos y no a los gobiernos, al reducir el poder de los gobernadores sobre los intendentes

---

177 Entrevista a Alberto Fohrig, Universidad de San Andrés, 23 de mayo de 2005, Victoria.

y grupos de la sociedad civil y al querer limitar el papel que había tenido tradicionalmente la policía en las investigaciones criminales, estas propuestas de reforma atacaron directamente el tipo de acción policial que hacía mucho tiempo venía practicándose en Argentina.

#### **FEDERALISMO Y CONFLICTOS INTERGUBERNAMENTALES A RAÍZ DE LA REFORMA POLICIAL**

Aunque Argentina es un país federal desde que se adoptara la Constitución de 1853, desde 1983 se han llevado a cabo numerosas iniciativas de descentralización que han atribuido un nuevo significado a su sistema de gobierno escalonado. En cuanto a la descentralización política, se reanudaron las elecciones para gobernador, intendente, legislador provincial y concejal municipal durante la transición democrática. A partir de 1983, se volvió mucho más común la aparición de intendentes, gobernadores y Presidentes que no vienen del mismo partido sino que representaran partidos políticos distintos. Este escenario es distinto de los primeros gobiernos civiles, en particular durante los períodos de gobierno del Partido Radical, cuando se prohibió al Partido Peronista presentar candidatos en los comicios nacionales y subnacionales.

Desde el regreso de la democracia, la fragmentación del Partido Radical en varias facciones, sumada al fortalecimiento de los partidos subnacionales, ayudó a incrementar la frecuencia con que los cargos públicos de los distintos niveles de gobierno fueron ocupados por personas pertenecientes a diferentes partidos. Además de aumentar las posibilidades de conflictos entre partidos y diversos niveles de gobierno, el período post 1983 también vio surgir conflictos al interior de los partidos. Gracias a la fragmentación de la autoridad dentro del Partido Peronista, por ejemplo, los gobernadores peronistas que se desempeñaron durante los períodos de los también peronistas Carlos Menem (1989-1999) y Néstor Kirchner (2003-2007) tuvieron mucha más libertad de acción que sus predecesores bajo los gobiernos del presidente (y fundador del partido) Juan Perón (1946-1954, 1973-1974) (Levitsky, 2001). A nivel municipal, el cambio más importante en el período post 1983 fue la introducción de elecciones directas en 1996 para intendente de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. El intendente de la capital era designado anteriormente por el gobierno nacional, incluso durante los gobiernos democráticos anteriores. Por último, además de la descentralización política, la descentralización de la autoridad fiscal mediante trans-

ferencias de fondos constitucionalmente garantizados significó un cambio en la centralización que había caracterizado el estatus federal de Argentina (Eaton, 2004).

En los casos como Argentina, que hizo progresos en varios ámbitos hacia la adopción de un sistema político más escalonado, la mayoría de los estudios sobre el federalismo y la descentralización anticipó consecuencias positivas en cuanto a la aprobación de reformas policiales innovadoras, entre otras.<sup>178</sup> Según dichos estudios, el federalismo fomenta la innovación en la elaboración de políticas al reducir los riesgos inherentes a la experimentación (Ackerman, 1980; Breton, 2000). El fracaso de un enfoque radicalmente nuevo para cierto problema social es menos costoso si se produce a nivel local que a nivel nacional. Por lo tanto, hay más iniciativas de innovación. Ante el estatus tradicional de la policía argentina como cuerpo militarizado que protege al Estado, su evolución a un modelo de “servicio de seguridad” constituye sin duda una importante innovación, que, además, parece ser particularmente adecuada a los niveles de gobierno subnacionales. En Estados Unidos, el control municipal de las fuerzas del orden ha dado origen a numerosas variaciones de las prácticas policiales locales, y no es raro que las elecciones locales se basen en el desempeño de las instituciones policiales. En su estudio sobre la reforma policial en Brasil y el Cono Sur, Anthony Pereira y Mark Ungar, sostienen que, en estados descentralizados como Argentina y Brasil, “los reformistas pueden tener éxito en una región... incluso cuando carecen de respaldo político a nivel nacional para llevar a cabo reformas policiales” (Pereira y Ungar, 2004:265).

La adopción de formas de federalismo más descentralizadas promete rebajar la vara para la adopción de prácticas policiales innovadoras y proporcionar incentivos a los políticos que se desempeñan a nivel subnacional para que lleven a cabo reformas policiales y obtengan el mérito en caso de lograr una mejora en la seguridad. Sin embargo, el federalismo también da lugar a la posibilidad de que los políticos elegidos para los cargos en distintos niveles de gobierno estén en desacuerdo sobre las reformas policiales necesarias para los territorios que gobiernan juntos. William Riker, en su influyente obra sobre el federalismo, publicada hace más de cuatro decenios, afirma: “Las instituciones esenciales del federalismo son, desde luego, un gobierno de la federación y un conjunto de gobiernos correspondientes a

---

178 Este argumento se aplica principalmente a reformas económicas. Para un ejemplo representativo, véase Oates, 1999.

cada unidad que la conforma, donde ambos tipos de gobierno controlan el mismo territorio" (Riker, 1964:5). La definición de Riker nos ayuda a comprender de qué manera el federalismo complica las reformas policiales en el plano político. Aunque las fuerzas del orden pertenecientes a las provincias argentinas están bajo el control de los gobernadores, los políticos que se desempeñan a nivel federal y municipal no han dudado en echar mano de sus propias bases de poder y fuentes de legitimidad para influir en la forma cómo los gobernadores utilizan su autoridad policial. En un sistema federal dotado de instituciones sólidas y en el que la distribución de la autoridad policial entre los niveles de gobierno está sujeta a reglas claras y estables, el alcance de estos conflictos intergubernamentales puede ser limitado en la práctica. Sin embargo, en el caso de Argentina, donde la descentralización recientemente alteró la distribución de la autoridad entre los distintos niveles de gobierno, la responsabilidad de la seguridad pública está más disputada y menos definida. Los políticos de un nivel gubernamental dado han saboteado, una y otra vez las, efímeras iniciativas de reforma emprendidas a otro nivel, ya sea inferior o superior.

No sólo el federalismo argentino ha pervertido los intentos de reforma policial al generar disputas entre dirigentes municipales, provinciales y nacionales, sino que también implica la necesidad para los reformistas de operar y saber desenvolverse en un universo más heterogéneo de instituciones nacionales y subnacionales que en el caso de un sistema unificado. De ahí, que quienes intentan reformar las fuerzas policiales enfrenten un escenario institucional mucho más complicado que durante los problemas anteriores entre militares y civiles, cuando los reformistas pudieron concentrar sus energías en un escenario único a nivel nacional. El federalismo fue un aspecto irrelevante para las iniciativas del presidente Raúl Alfonsín, entre otros reformistas, a la hora de transferir el control de las Fuerzas Armadas a los políticos elegidos durante las décadas de los 80 y 90, pero ha resultado ser un importante escollo institucional una vez que las fuerzas policiales pasaron a formar parte de la agenda de reformas.

### **El eje de conflicto provincial-municipal**

Los conflictos entre las autoridades provinciales y municipales, que se eligen por separado, se han traducido en importantes obstáculos para la reforma policial en la provincia de Buenos Aires, que cuenta con la policía provincial más grande del país, conocida como "la Bonaerense". Esta tuvo



una participación particularmente activa en la desaparición de opositores del régimen militar. Debido a la falta de una reforma real en las fuerzas policiales durante el período de transición, muchos torturadores continuaron empleados y protegidos por las instituciones policiales después de 1983. Asimismo, la Bonaerense continuó rigiéndose por los mismos códigos de conducta que se habían introducido durante el gobierno militar, cuando el siniestro Ramón Camps encabezaba la institución (Ragendorfer, 2002:44).

En 1997, el entonces gobernador Eduardo Duhalde anunció sus intenciones de reorganizar a la Bonaerense, pese a haberla calificado anteriormente como “la mejor policía del mundo”. Las crecientes pruebas del involucramiento policial en el atentado de la AMIA y el asesinato de Cabezas, obligaron a Duhalde a reconocer la necesidad de una reforma, principalmente cuando la preocupación general por la corrupción de la policía se convirtió en un tema electoral clave en los comicios de 1997. Como resultado de la derrota de su partido en dichos comicios y de la intensa presión de la opinión pública por encontrar una solución a los problemas con la policía, Duhalde solicitó y obtuvo respaldo legislativo para llevar a cabo una intervención de 90 días en la policía provincial. Para el cargo de ministro bonaerense de Seguridad y Justicia, Duhalde designó a León Arslanian, un respetado juez que había presidido los juicios contra oficiales militares durante la década de los 80. Además de despojar a la bonaerense de cientos de agentes corruptos, Arslanian anunció la creación de “foros vecinales” para supervisar a la policía, así como la descentralización de las fuerzas provinciales, mediante la creación de 18 distritos policiales a un nuevo nivel subprovincial, llamados departamentos.

Según Marcelo Saín, quien se desempeñó como viceministro de Arslanian, los agentes municipales fueron los opositores que más bramaron contra esta iniciativa de reforma provincial.<sup>179</sup> Los intendentes se vieron amenazados por la creación de estos departamentos policiales, que significarían la introducción de una nueva instancia administrativa entre los niveles provincial y municipal. Este nuevo diseño institucional contemplaba poner un promedio de siete municipios bajo el control de un jefe de policía departamental. Saín recibió hasta 70 llamadas diarias de intendentes molestos con la reforma, que les arrebataría el control de los agentes de policía y debilitarían su contacto directo con los jefes de policía provinciales (Saín,

---

179 Entrevista a Marcelo Saín, interventor civil de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, 31 de mayo de 2005, Ezeiza.

2002:90, 115). Además, los intendentes se opusieron a otra medida clave de la reforma: la creación de la figura de “defensor municipal”, que estaría encargado de acoger las quejas de los ciudadanos contra la policía y, lo más preocupante para ellos, era que no estaría bajo la autoridad de los gobiernos municipales (Annicchiarico, 2002:75,78). Un año después de la reforma, apenas 22 de los 134 intendentes de la provincia habían creado estas nuevas oficinas (Saín, 2002:116). Esta resistencia generalizada entre los intendentes tuvo consecuencias políticas importantes, ya que ayudó a Carlos Ruckauf a revertir la medida tras ser elegido gobernador en 1999.

En su campaña electoral de 1999, Ruckauf criticó las reformas de Arslanian, hizo un llamado a adoptar una política de mano dura y prometió “meter balas a los delincuentes”. Durante su primer día como gobernador, Ruckauf sustituyó a Arslanián por el antiguo cabecilla de la facción militar de los “carapintadas”, Aldo Rico, quien había intentado derrocar el nuevo sistema democrático de Argentina en la década de los 80 y terminó declarando públicamente su “profundo amor” por la policía bonaerense al prestar juramento como ministro de Seguridad de la provincia en 1999. Mientras se desempeñó como gobernador, Ruckauf emprendió una contrarreforma policial en la que recentralizó la institución bajo un nuevo jefe de policía único que se llamaría ahora “superintendente”. De esa forma, se desactivaron los foros vecinales y se disolvió la Dirección de Asuntos Internos, encargada de investigar los casos de abuso de la fuerza policial (Fohrig y Pomares, 2004:242; Fuentes, 2005:120). Ruckauf se vio considerablemente beneficiado por la oposición de los intendentes a la reforma cuando quiso revertirla.

En 1999, tras ser totalmente saboteadas, las posibilidades de reforma policial resurgieron en respuesta a las protestas organizadas el 1° de abril de 2004 por la muerte de Axel Blumberg, pero, nuevamente, los conflictos entre instancias provinciales y municipales obstaculizaron la iniciativa. Menos de tres semanas después de que falleciera Blumberg, el entonces gobernador de Buenos Aires, Felipe Solá, puso a Arslanian nuevamente al mando del Ministerio de Seguridad de la provincia. Arslanian no tardó en anunciar que revertiría las medidas de Ruckauf y reabrió la Dirección de Asuntos Internos, reactivó los foros vecinales que había creado a fines de la década de los 90 y reentabló el proceso de descentralización, esta vez basado en la creación de una policía comunal para cada municipio (en lugar de las 18 policías departamentales que había intentado fundar en su mandato anterior como ministro de Seguridad). De acuerdo con las propuestas de Arslanian,

estos foros vecinales, en vez de vigilar a las autoridades municipales, controlarían la promoción de los agentes de policía y, a partir de 2007, elegirían los jefes de policía de cada municipio.<sup>180</sup> Los intendentes de la provincia rechazaron de plano la propuesta, aduciendo que la provincia buscaba traspasar a los municipios la responsabilidad de sus propios fracasos en materia de seguridad, mientras las fuerzas del orden municipales no recibían fondos adicionales.<sup>181</sup> Aunque en un principio se enfrentó a los intendentes y los acusó de sentirse amenazados por la participación ciudadana, Arslanian tuvo que echar pie atrás y aceptar que los municipios asumieran el control de la acción policial apenas en forma voluntaria. Sin embargo, la controversia no se detuvo allí: en agosto de 2004, los intendentes de oposición acusaron al gobierno provincial de ofrecer duplicar los fondos de los gobiernos municipales que suscribieran sus propuestas de reforma.<sup>182</sup>

### **El eje de conflicto federal-provincial**

Si el hecho de que los gobiernos provinciales y municipales se devolvieran la pelota sistemáticamente complicó las posibilidades de llevar a cabo una reforma policial en la provincia de Buenos Aires, lo mismo puede decirse de las tensas relaciones entre los gobiernos provinciales y el federal, cuyas elecciones también se llevan a cabo por separado. Para comprender los conflictos existentes en este eje federal-provincial, primero hay que analizar brevemente el sistema de distribución de fondos entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, conocido como “coparticipación”. El hecho más relevante se remonta a mediados de la década de los 80, cuando el gobernador radical de Buenos Aires acordó realizar cambios en las reglas de distribución de fondos que significaron menores asignaciones a Buenos Aires, medida impopular (en la provincia) que ayuda a explicar el hecho de que el Partido Radical haya perdido todas las elecciones para gobernador desde 1987 (Eaton, 2001).

A la luz de la tragedia de Blumberg, en 2004, el gobernador Felipe Solá buscó atribuir al gobierno federal la responsabilidad de la crisis de seguridad que vivía la provincia, al solicitar al presidente Kirchner que reanudara de inmediato la entrega de los fondos de coparticipación que se habían de-

---

180 “Los policías concursarán cargos y serán evaluados por los vecinos”, *La Nación*, 11 de mayo de 2004.

181 “Intendentes enfrentados por el nuevo plan”, *La Nación*, 12 de abril de 2004.

182 “Critican a Arslanián por la policía comunal”, *La Nación*, 13 de agosto de 2004.

negado a la provincia.<sup>183</sup> Varios meses más tarde, tras el secuestro del joven de 17 años Nicolás Garnil, en agosto de 2004, Solá declaró que, para poder contratar agentes de policía adicionales con el fin de prevenir los secuestros, el gobierno federal tendría que entregar a Buenos Aires los fondos que le correspondían.<sup>184</sup> De esa forma, el gobernador de Buenos Aires instrumentalizó diferencias de larga data entre la provincia y el gobierno nacional en un intento por justificar la crisis de seguridad en la provincia. Kirchner se negó a dialogar con Solá, a quien acusaba de no tener la voluntad política necesaria para efectuar una limpieza en La Bonaerense.<sup>185</sup> La multiplicación de acusaciones, según las cuales el gobierno federal usaba sus prerrogativas de intervención para tomar control de la policía provincial, complicó más aún las riñas entre el gobierno federal y el provincial.<sup>186</sup>

El conflicto político entre la provincia de Buenos Aires y el gobierno federal en 2004 también alimentó el intercambio de acusaciones entre Arslanian y Juan Carlos Blumberg, padre del difunto Axel Blumberg, luego de la tercera manifestación histórica contra la criminalidad encabezada por Blumberg, en agosto de 2004. En este acto de protesta se criticó duramente al gobierno provincial y la propuesta de reforma basada en la “seguridad ciudadana” que Arslanian sacaba adelante desde abril de ese año. Tras la manifestación de agosto de 2004, Arslanian dijo que la fundación de Blumberg recibía fondos entregados por el Gobierno Nacional.<sup>187</sup> En efecto, funcionarios provinciales acusaban a sus pares federales de financiar una organización que buscaba desestabilizar el gobierno provincial y sus propuestas de reforma policial.

### **El eje de conflicto federal-municipal**

Hasta ahora se ha demostrado cómo los intentos de reforma a nivel provincial provocaron roces tanto “desde abajo” como “desde arriba”, es decir, con el gobierno federal y los municipios. Asimismo, este tercer eje de conflicto entre el gobierno federal y los gobiernos municipales ha producido sus roces, y así como en los ejes estudiados anteriormente, las reformas policiales también se han visto perjudicadas. En Argentina, el mayor conflicto

---

183 “La relación del Presidente con Solá está quebrada desde hace tiempo”, *La Nación*, 9 de junio de 2004.

184 “Reclama de Solá al Gobierno”, *La Nación*, 17 de agosto de 2004.

185 “La relación del Presidente”, *La Nación*, 9 de junio de 2004.

186 “Trabas legales para la reforma policial”, *La Nación*, 12 de abril de 2004.

187 “Se profundiza la pelea entre Arslanián y Blumberg”, *La Nación*, 28 de agosto de 2004.

correspondiente a dicho eje es el que se interpone entre el gobierno federal y la ciudad de Buenos Aires, que no tiene su propia policía y depende totalmente de la Policía Federal Argentina (PFA). Antes de la reforma constitucional de 1994, la ciudad de Buenos Aires era gobernada por un intendente designado por el Presidente, un arreglo que federalizó el control del desempeño de la PFA a nivel local. La reforma de 1994 otorgó autonomía política a la ciudad de Buenos Aires y estipuló el traspaso de la autoridad policial al gobierno municipal (Smulovitz, 2003:140). En 1995, los habitantes de Buenos Aires también eligieron su propia convención constituyente para redactar una nueva carta constitucional para la ciudad. Esta convención constituyente municipal implicó avances considerables en la reforma policial al limitar en forma drástica las razones por las cuales la PFA podía detener a una persona en la ciudad de Buenos Aires. Tal como señala Ungar (2001:90), el "... principal logro de la convención fue la eliminación de los edictos de la PFA".<sup>188</sup> En 1998, la nueva legislatura de la ciudad aprobó un Código de Convivencia que requirió una mayor participación del Poder Judicial en las detenciones policiales (Chillier, 1998:16).

Sin embargo, el gobierno federal ha buscado retrasar los intentos de reforma policial en la legislatura municipal, y ha tenido bastante éxito. En primer lugar, agentes de la PFA y el secretario federal de Seguridad Interior desplegaron un importante lobby contra la convención constituyente y la legislatura municipal para resguardar sus amplias prerrogativas (Chillier, 1998:10,13). Cuando sus intentos fracasaron y los agentes de policía ya no pudieron detener personas únicamente por parecer "sospechosas", los altos mandos de la PFA ordenaron a sus agentes capear la reforma mediante el derecho de realizar controles de identidad que habían conservado (Chillier, 1998:23). Un hecho aún más notorio, según Ungar, se produjo cuando el presidente Carlos Menem promulgó un decreto inconstitucional en 1999 que marcó el regreso de los edictos en la ciudad de Buenos Aires (Ungar, 2001:96). Los agentes federales también celebraron otro tipo de logro en su resistencia a la reforma: gracias en parte a la presión que ejercieron, se volvió a incrementar las prerrogativas de la policía en 2004 al revertirse la reforma que se había llevado a cabo en 1998, cuando la legislatura municipal de Buenos Aires enmendó el Código de Convivencia. Más allá de los conflictos sobre las prerrogativas otorgadas a la PFA por el Código, el gobierno federal dilató durante más de un decenio el traspaso de la autoridad policial a

---

188 Véase también Hinton, 2006:55, 57.

la ciudad, debido en gran medida a la oposición por parte de agentes de la policía federal que habrían perdido su rango jerárquico y de burócratas federales cuya autoridad se habría visto mermada.<sup>189</sup> El resultado es un escenario político inconcluso en el que los gobiernos municipales y el gobierno federal, elegidos por separado, comparten el control político de una fuerza policial única y muy problemática.

### **RESPALDO ILÍCITO DE LAS FUERZAS POLICIALES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Los conflictos intergubernamentales existentes en cada uno de los tres ejes analizados hasta ahora han dado forma a un marco institucional complicado para toda reforma policial. A ello se suma otro obstáculo, que estudiaremos a continuación: el hecho de que algunos políticos argentinos dependan de estas instituciones policiales no reformadas para obtener financiamiento para sus partidos políticos. Aunque no hay datos concretos disponibles, se sabe que los políticos obtienen fondos considerables con las conductas ilícitas de los agentes de policía, fondos que se destinan a campañas políticas cada vez más costosas y empecinadas. Este vínculo ilícito con la policía genera, a su vez, una paradoja intrigante: pese a que fue la presión del electorado la que obligó a los políticos a considerar seriamente la reforma policial a fines de la década de los 90, dicha reforma se ha visto obstaculizada por la necesidad de los políticos de recaudar fondos para competir eficazmente en los comicios y, por consiguiente, por su actitud defensiva en pos de resguardar las fuentes de ingreso del partido.

En palabras de dos de los analistas más mordaces de la historia policial de Argentina, “detrás de todo gran policía corrupto hay siempre un gran político”, (Dútil y Ragendorfer, 1997:10). En toda Argentina, aunque en forma dispareja, los políticos ofrecen protección política a los agentes de policía a cambio de una parte de los fondos que estos recaudan mediante distintos actos de extorsión. En un principio, cuando regresó la democracia en 1983, los policías corruptos compartían con los dirigentes políticos locales parte del dinero que obtenían de casas de apuestas y prostíbulos (Saín, 2002). Sin embargo, con el tiempo, hubo un recrudecimiento de la criminalidad, sobre todo tras la devastadora crisis económica de fines de la década de los 80 y los altibajos económicos de la década de los 90. Durante la presente década, hubo crecientes denuncias contra políticos acusados de proteger

---

189 Entrevista a Cecilia Ales, investigadora del Centro de Estudios Legales y Sociales, 31 de mayo de 2005, Buenos Aires.

agentes de policía involucrados en delitos tan graves como el narcotráfico y el robo de automóviles.<sup>190</sup> Ahora bien, pese a los crímenes cada vez más graves que ha implicado, la recaudación de fondos por parte de redes de políticos y policías corruptos es probablemente insignificante en comparación con los fondos obtenidos mediante otras formas de corrupción existentes en Argentina, como es el caso de las enorme fortunas acumuladas a raíz de las privatizaciones defectuosas que se llevaron a cabo en la década de los 90. Dicho esto, los lazos entre partidos y policías son difíciles de develar y erradicar precisamente porque son más pequeñas, menos visibles y revisten una mayor importancia para una gran cantidad de políticos que se desempeñan a un nivel más bajo.

Los tres grandes reformistas de la policía argentina han denunciado los vínculos ilícitos entre los políticos y las fuerzas policiales. A nivel federal, el ministro de Justicia, Gustavo Béliz, lamentó públicamente, en noviembre de 2003, la existencia de “políticos ladrones que financian sus campañas con dinero de la corrupción policial” (Klipphan, 2004:35). A nivel provincial, Marcelo Saín, viceministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, en abril de 2002, afirmó que gran parte de la política en la provincia de Buenos Aires se financia mediante la corrupción policial (Ragendorfer, 2002:113). En cuanto a los municipios, el ministro de Seguridad de Buenos Aires, León Arslanián, en abril de 2005, acusó a agentes policiales y militantes —conocidos como punteros políticos— a nivel nacional de compartir ganancias generadas con la venta ilegal de drogas.<sup>191</sup>

Además de generar fondos, utilizados en las campañas políticas, la corrupción policial es útil para los políticos porque les permite instrumentalizar a los policías a quienes protegen —y, por lo tanto, controlan contra políticos rivales. De hecho, el control político que se ejerce sobre la policía ha sido un factor protagónico en algunos de los conflictos que han estallado entre y dentro de los partidos en estos últimos años. En lo que se refiere a conflictos entre partidos, los vínculos ilícitos entre políticos y agentes policiales en Argentina no se limitan a un partido dado, pero cabe señalar que son particularmente estrechos en el caso del Partido Peronista. Esto se debe a que fue Perón quien ideó la estructura actual de la policía. Sin embargo,

---

190 Entrevista a Gerardo Strada Saez, decano de la Escuela Nacional de Inteligencia, 30 de mayo de 2005, Buenos Aires.

191 “El Ministro Arslanian puso el dedo en la llaga de los políticos”, *La Nación*, 8 de abril de 2005.

prevalece el hecho de que, en el período democrático actual, los peronistas han gobernado por más tiempo y en más provincias que cualquier otro partido, con lo que han podido forjar más lazos de corrupción con las fuerzas policiales.<sup>192</sup> En consecuencia, el partido que más tiene que perder con una reforma policial es el que ha tenido más éxito en ocupar las oficinas de gobernador, cuyo respaldo sería crucial para cualquier proceso de reforma policial duradera. El control que han ejercido los peronistas sobre la policía cobró particular importancia en la lucha entre peronistas y radicales durante la Presidencia del radical Fernando De la Rúa (1999-2001). El hecho de que el peronista Carlos Ruckauf se desempeñara en la época como gobernador de Buenos Aires (1999-2002) y, por lo tanto, controlara a las fuerzas policiales, ayuda a explicar por qué los agentes de policía brillaron por su ausencia durante los motines y saqueos que culminaron en la renuncia de De la Rúa en diciembre de 2001 (Auyero, 2006; Saín, 2004:27).

El control político sobre los agentes de policía también influyó considerablemente en conflictos al interior del Partido Peronista. En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, la resistencia de políticos peronistas ayudó a arruinar las que sin duda fueron dos de las reformas más promisorias entabladas por gobiernos peronistas en las décadas de los 80 y 90. Primero, según Luis Brunatti, ministro de Gobierno de Buenos Aires durante el mando del gobernador Antonio Cafiero (1987-1991), fue la oposición de legisladores provinciales peronistas a la reforma policial lo que convenció a Cafiero de no respaldar la reestructuración policial propuesta por Brunatti (Dútil y Ragendorfer, 1997:12; Klipphan, 2004:23). Segundo, tras la intervención civil en la policía, casi un decenio después, en 1997, hubo políticos peronistas que actuaron detrás de los bastidores para defender a los agentes de policía que fueron objeto de la purga orquestada por Arslanian. Quizá los intendentes no se opusieron a las reformas descentralizadoras de Arslanian únicamente para defender los intereses municipales en la estructura federal del país, como sostuvimos anteriormente, sino, sobre todo, para resguardar los fondos aportados por policías corruptos (Saín, 2002:115). Recientemente, La Bonaerense influyó en la dura batalla que libraron el ex presidente Néstor Kirchner (2003-2007) y Eduardo Duhalde, también ex presidente (2002-2003) y gobernador de Buenos Aires (1991-1999), por el liderazgo del partido peronista. Mientras era intendente de Lomas de Zamora, en la década de los

---

192 Desde 1983, los peronistas han gobernado la mayoría de las provincias de Argentina, incluso durante los ocho años de gobierno nacional en manos de los radicales (1983-1989 y 1999-2001). Sobre el caso emblemático de Santiago del Estero, véase Carreras, 2004.



80, Duhalde forjó una relación con uno de los agentes de policía más corruptos de la Argentina post 1983, Pedro Klodczyk, quien ascendió al cargo de jefe de policía provincial cuando Duhalde se convirtió en gobernador (Dútil y Ragendorfer, 1997:114, 115). Aunque no ha vuelto a ser gobernador desde 1999, Duhalde siguió a la cabecera de su partido en la provincia durante el gobierno de Kirchner, y el hecho de que continuara defendiendo a policías corruptos limitó considerablemente la capacidad de Kirchner para dar satisfacción a las exigencias de reforma policial.

No es fácil conciliar las pruebas de que los políticos ponen a la policía a servicio de los conflictos entre los partidos, así como al interior de los mismos, con la creencia muy difundida de que los policías corruptos son bandidos que escapan al control de los actores políticos.<sup>193</sup> Al proporcionar a estos policías la protección política que necesitan para actuar impunemente, los políticos obtienen cierto control sobre ellos. La autoridad que estos políticos ejercen sobre los agentes corruptos no es democrática ni mucho menos transparente, pero aun así merece considerarse como una forma de control. Por lo tanto, la supuesta “ausencia de control” sobre la policía —que contrasta con la lucha por controlar a los militares en la década de los 80— no constituye una descripción fidedigna de las relaciones existentes entre políticos y policías. Aunque hay casos aislados de policías inescrupulosos que cometen crímenes sin la protección de los políticos, o incluso contra la voluntad de estos últimos, en Argentina predominan los casos de políticos democráticamente elegidos que se encuentran directamente involucrados en los hechos de abuso policial. El problema más apremiante no es tanto la falta de control sobre esta gran cantidad de policías bandidos, sino el hecho de que los políticos utilicen el control ilícito sobre la policía para perseguir los propios objetivos políticos o contra miembros de su mismo partido.

#### **EL IMPACTO DE UNA SOCIEDAD DIVIDIDA EN LA REFORMA POLICIAL**

Además de los conflictos intergubernamentales y las redes ilícitas que unen a los partidos y las fuerzas policiales, las opiniones divergentes de la sociedad civil sobre la mejor manera de mejorar la seguridad también constituyen un elemento clave para comprender las dificultades de la reforma policial. Las diferencias que dividen a las organizaciones civiles en cuanto a la reforma policial son particularmente interesantes en el Cono Sur, donde

---

193 Para un ejemplo de esto, véase Rosúa, 1998.

la sociedad civil tuvo un papel preponderante en las iniciativas tendientes a reformar las instituciones militares y colocarlas bajo control civil (Barahona de Brito, 1997; Brysk, 1994; Oxhorn, 1995). En Chile, Brasil y Uruguay, durante los períodos de transición democrática, cobraron fuerza numerosos grupos de defensa de los derechos humanos que se negaron a aceptar las amnistías decretadas por los gobiernos militares salientes y se movilizaron para mantener la reforma de las instituciones militares en la agenda pública. En Argentina, la participación de la sociedad civil quizá fue mayor que en cualquier otro país gracias al efectivo enjuiciamiento de oficiales de las fuerzas armadas, hecho que no se explica únicamente por la derrota militar en Islas Malvinas y que, en parte, fue el resultado de la movilización de estos grupos civiles (Bouvard, 1994; Navarro, 1989). Los políticos reformistas como el presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) encarnaron la voluntad de la sociedad civil de llevar a cabo estos juicios pese a la férrea oposición de los altos mandos militares, aunque, en última instancia, muchos militantes por los derechos humanos quedaron descontentos con la gestión de Alfonsín (Nino, 1996:115).

Mientras la reforma de las instituciones militares contó con el respaldo unánime de los grupos organizados de la sociedad civil, la situación es mucho más compleja y fragmentaria en el caso de la lucha actual por reformar a la policía. En efecto, si en la década de los 80 pocos grupos organizados se opusieron públicamente a traspasar el control de las fuerzas armadas a la sociedad civil, en las décadas siguientes muchos de ellos manifestaron a viva voz su desacuerdo con los proyectos de reforma policial. De un lado están los grupos civiles que, ante el recrudecimiento de la criminalidad en Argentina, hicieron presión por una reforma de las fuerzas policiales y la defensa de los derechos del individuo ante la acción policial, y del otro se encuentran quienes sostienen que, para mejorar las condiciones de seguridad, es necesario imponer restricciones a los derechos individuales e incrementar la autoridad policial. Debido a esta brecha en la sociedad civil, entre lo que Claudio Fuentes ha calificado de coaliciones de “derechos ciudadanos” y “pro orden”, los políticos y burócratas reformistas han tenido dificultades en canalizar el poder de la sociedad civil en pos de sacar adelante una reforma.

Las visiones de estos dos grupos son, en gran medida, incompatibles y, como demuestra Fuentes, “aquellos que defienden visiones pro orden disfrutaban de ventajas comparativas por sobre aquellos que defienden vi-

siones respetuosas de los derechos ciudadanos. Puesto que la 'seguridad pública' es altamente apreciada por los tomadores de decisión, la policía y sus aliados en el sistema político gozan de un mayor espacio de maniobra" (Fuentes, 2005:5). Si los grupos "pro orden" ya gozan de ventajas estructurales, la percepción de crisis a raíz del recrudescimiento de la criminalidad no hace más que fortalecer la postura de quienes han defendido a la policía de los intentos por reducir los abusos policiales, e incluso incita a exigir de las fuerzas del orden que usen toda la potencia necesaria para combatir el crimen. De esa forma, el agravamiento de la crisis de seguridad fortalece a los mismísimos responsables de dicha crisis, paradoja que se traduce en la preocupante fórmula identificada por Hugo Frühling y Mark Ungar: el aumento de la criminalidad ha tendido a retrasar la reforma policial en América Latina. En este capítulo, nos inspiramos en los análisis de Frühling, Fuentes y Ungar, para demostrar cómo una organización "pro orden" específica, la Fundación Axel Blumberg Por la Vida de Nuestros Hijos, ha socavado los intentos de reforma policial en Argentina.<sup>194</sup>

La muerte de Axel Blumberg, en marzo de 2004, en la provincia de Buenos Aires convirtió a su padre, Juan Carlos, ingeniero textil, ajeno a la vida política del país, en una de las figuras más influyentes de la sociedad civil argentina. Decenas de miles de argentinos se unieron a la "Cruzada Axel Blumberg" contra el crimen durante las protestas masivas dirigidas al Congreso el 1 de abril de 2004 (150.000 personas), así como en la manifestación contra el Poder Judicial el 22 de abril de 2004 (40.000 personas), nuevamente contra el Congreso, el 26 de agosto de 2004 (70.000 personas), y contra el gobierno, el 31 de agosto de 2006 (35.000 personas).<sup>195</sup> Para canalizar su ira y dolor por la muerte de Axel, Blumberg también creó en la provincia de Buenos Aires la Fundación "Axel Blumberg Por la Vida de Nuestros Hijos", basada en el modelo del Manhattan Institute de Rudolph Giuliani. Durante las semanas que siguieron a la muerte de Axel, la fundación recabó cerca de cinco millones de firmas para apoyar una petición que contemplaba cambios propuestos por el propio Juan Carlos Blumberg. Estos cambios implicaban aumentar las penas correspondientes a una serie de crímenes, restringir la

---

194 Fuentes estudia los grupos de defensa de los derechos humanos en Argentina que constituyen la coalición por los "derechos ciudadanos", pero no se centra en ninguna de las organizaciones (ajenas a las fuerzas policiales) que forman la coalición "pro orden", quizá en parte debido a que el advenimiento de la organización más importante de este tipo -la Fundación Axel- sea posterior al estudio.

195 Estimaciones de CELS 2004b, 155, y "Blumberg llenó media plaza", Clarín, 1 de septiembre de 2006.

libertad bajo fianza y rebajar a 14 años la edad en que un menor puede ser procesado como un adulto. En la petición brilló por su ausencia toda propuesta para reanudar los profundos cambios estructurales que se habían abandonado en las fuerzas policiales de la provincia de Buenos Aires en 1999 a causa de los mencionados problemas que imperan entre niveles de gobierno y en el seno del Partido Peronista. Pese a haber pruebas de que la policía estaba involucrada en el asesinato de su hijo, Blumberg basó su cruzada en cambios al código penal que pudieran adoptarse rápidamente e hizo caso omiso de los cambios estructurales que era necesario orquestar si se quería erradicar la corrupción en las instituciones policiales y que, sin duda, eran más difíciles de llevar a cabo.

Los políticos de los tres niveles de gobierno no tardaron en adherirse ampliamente a la cruzada de Blumberg y a la preferencia de su fundación por los métodos punitivos y represivos. A nivel federal, el 19 de abril de 2004, el presidente Kirchner respondió a la manifestación de Blumberg con un Plan Estratégico de Justicia y Seguridad. Según el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el plan se centró en la suposición de que la única forma de responder con eficacia a la inseguridad ciudadana era limitar las garantías constitucionales e intensificar los poderes punitivos del Estado (CELS, 2004: b 157). Con este plan, Kirchner respaldó las restricciones potencialmente inconstitucionales que exigía Blumberg e introdujo cambios radicales en la Policía Federal que implicaron la eliminación de la mencionada Dirección de Asuntos Internos, encargada de investigar los casos de abuso policial. En lo que fue un acto quizá más controvertido aún, Kirchner accedió a aflojar la legislación de 1992 que había restringido la participación de la Gendarmería y la Prefectura Naval en el resguardo de la seguridad interna.<sup>196</sup> A nivel provincial, tras apenas media hora de debate, los senadores de la provincia de Buenos Aires aprobaron, el 6 de abril de 2004, una importante ampliación al derecho de realizar detenciones preventivas (CELS, 2004:b 169). La mayoría peronista aprovechó el revuelo causado por Blumberg para desautorizar a los legisladores de oposición —tanto a nivel provincial como nacional— deseosos de ahondar en el tema de la complicidad policial en “los delitos más graves de la provincia”.<sup>197</sup> A nivel municipal, sin el llamado “efecto

---

196 “Argentina y la inseguridad”, BBC News, 1 de abril de 2005, [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_4400000/4400099.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4400000/4400099.stm), consultado el 11 de febrero de 2008.

197 “Opositores critican al PJ por el manejo del debate en Diputados”, La Nación, 8 de abril de 2004.

Blumberg”, habría sido imposible comprender que en abril de 2004 se emprendiera la revisión del Código de Convivencia de la ciudad, que databa de 1998, con el fin de limitar la libertad bajo fianza, endurecer las penas y criminalizar actividades como la venta callejera, el trabajo sexual y una serie de comportamientos calificados como predelictuales (CELS, 2004:b171).

Desde su nacimiento, la Fundación Axel no ha hecho más que dificultar, en vez de facilitar, la reforma policial. Su postura reaccionaria es particularmente crítica en Buenos Aires, donde Blumberg criticó abiertamente la redesignación de León Arslanian como ministro de Seguridad de la provincia en abril de 2004. Blumberg se opuso al intento de Arslanian de descentralizar la fuerza policial e introducir la policía comunitaria<sup>198</sup> y defendió a los agentes de policía que habían sido apartados de la institución por Arslanian.<sup>199</sup> En julio de 2004, Blumberg objetó la designación de María del Carmen Falbo, como procuradora general, por su respaldo a las reformas de “seguridad ciudadana” de Arslanián en 1997-1998 y su oposición a las “leyes Blumberg”, legislación punitiva adoptada tras la muerte de Axel. Cuando, en vísperas de la tercera marcha de Blumberg, el 26 de agosto de 2004, el gobernador de Buenos Aires, Felipe Solá, anunció que la provincia ya había adoptado las principales medidas reivindicadas por la Fundación Axel y que el problema de la criminalidad sólo se solucionaría combatiendo los profundos problemas sociales de Argentina, Blumberg contestó que el gobierno se preocupaba más de los derechos de los delincuentes que del ciudadano común.<sup>200</sup> Blumberg también acusó a las organizaciones de derechos humanos de dar la espalda a su fundación, pese a que varias de estas habían ofrecido ayuda a Blumberg durante los días que siguieron a la muerte de Axel.<sup>201</sup>

Para el 2006, quedaba mucho más claro que Blumberg estaba usando la Fundación Axel para impulsar su propio proyecto político. En agosto, cuando Blumberg exigió la renuncia no sólo de Arslanian, como ministro de Seguridad, sino también del gobernador Solá, los políticos de derecha, Mauricio Macri y Ricardo López Murphy, incitaron a Blumberg a presentar su candidatura a gobernador al amparo de sus respectivos partidos en vez de postularse como independiente. La cuarta marcha convocada por Blumberg, el 31 de agosto de 2006, fue fundamentalmente una manifiesta-

---

198 “Reuniones por la policía comunitaria”, *La Nación*, 13 de noviembre de 2004.

199 “Nuevo cruce de críticas entre Arslanián y Blumberg”, *La Nación*, 11 de octubre de 2004.

200 “Casi todas las leyes reclamadas por Blumberg ya fueron aprobadas”, *Clarín*, 22 de agosto de 2004.

201 “Renovado clamor: más seguridad”, *La Nación*, 27 de agosto de 2004.

ción política de la derecha contra el presidente Kirchner, en vez de una protesta masiva para exigir más seguridad. Además de polarizar más aún a la sociedad civil, fue criticada por el Premio Nobel de la Paz, Adolfo Pérez-Esquivel, quien afirmó que las propuestas de Blumberg no hacían más que “penalizar la pobreza”.<sup>202</sup>

### CONCLUSIÓN: ARGENTINA EN UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA

En los años que siguieron al fin de los regímenes autoritarios, la seguridad de los ciudadanos se ha convertido en un gran reto para las democracias de América Latina. En un principio, se dio máxima prioridad a la reforma de las instituciones militares para impedir que volvieran a tomar el poder. Como la mayoría de los gobiernos militares salientes violaron los derechos humanos y perpetraron actos de terrorismo de Estado, para incrementar las condiciones de seguridad, había que llevar a cabo una serie de reformas que pondrían a las Fuerzas Armadas bajo el control directo de los gobiernos civiles. Sin embargo, con el tiempo, quedó demostrado que, para mejorar la seguridad, los políticos deben orquestar reformas que rebasan la esfera militar. Garantizar el control de las Fuerzas Armadas es, sin duda, una tarea necesaria, pero sencillamente no basta para prevenir los actos de violencia perpetrados por el Estado. En la América Latina actual, para dar satisfacción a los recientes clamores por una mayor seguridad, los políticos tienen que proponer y llevar a cabo una reforma cabal de las instituciones policiales. Veamos en qué puede servir el ejemplo de Argentina para esta lucha, que se extiende por toda la región.

A modo de conclusión, este capítulo retoma nuestros tres argumentos sobre Argentina y plantea su aplicación a otros países. No se trata de un análisis exhaustivo, sino de un intento por reunir los conocimientos disponibles sobre la reforma policial con miras a comprender el sentido profundo de los tres impedimentos que tanto socavaron los proyectos de reforma en Argentina y que hemos estudiado en el presente trabajo. El análisis que sigue está deliberadamente enfocado en aquellos países que han sido más estudiados en materia de reforma policial, pese a la escasez de literatura sobre el tema: Brasil, Chile y México. Para someter estas hipótesis a pruebas más sistemáticas, habría que llevar a cabo investigaciones específicas más exhaustivas. Por otro lado, debido a que el presente estudio se orientó,

---

202 “Poca gente y algunas diferencias en la ‘contramarcha’ del Obelisco”, Clarín, 1 de septiembre de 2006.

principalmente, a la provincia de Buenos Aires, habría que investigar otras provincias argentinas para ratificar nuestras hipótesis sobre el federalismo, los partidos políticos y la sociedad civil de Argentina.

La hipótesis de que el federalismo complica toda reforma policial parece estar considerablemente avalada por estos tres casos adicionales. En Brasil, la división constitucional de la autoridad policial entre el gobierno federal y los gobiernos estatales puso en jaque los principales proyectos de reforma de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Lula Da Silva. En virtud del Plan Nacional de Seguridad Pública de Cardoso, el Gobierno Federal destinó nuevos fondos en el 2000 para intentar persuadir a los Estados a adherirse a su reforma policial, pero dichos fondos terminaron utilizándose para fortalecer el respaldo político al partido del Presidente (Dellasoppa y Saint'Clair, 2004:35). En el gobierno de Lula, las distintas iniciativas tendientes a remediar la fragmentación de la autoridad policial entre distintos niveles de gobierno fracasaron por su naturaleza ad hoc y provisoria (Dellasoppa y Saint'Clair, 2004:32). En resumen, pareciera que el federalismo brasileño es un obstáculo no sólo a las reformas económicas, sino también policiales. En México, tal como se demuestra en la obra de Diane Davis, la elección directa de un jefe de gobierno de la capital a partir de 1997 dio nacimiento a una fuerte rivalidad institucional entre el gobierno federal y el municipal, en materia de reforma policial (Davis, 2006:68, 70).<sup>203</sup> Davis cuenta cómo, en respuesta al impasse provocado por la coexistencia de estos dos gobiernos —que se eligen por separado—, el presidente Fox intentó centralizar la autoridad policial mediante la creación de la Policía Federal Preventiva, entre otras innovaciones institucionales (Davis, 2006:72, 75).<sup>204</sup> En Chile, un país más centralizado cuyos servicios de policía son monopolizados por el cuerpo de Carabineros, que rinde cuentas al Ministerio de Defensa, como es de esperar, no hubo conflictos intergubernamentales que dificultaran la tarea de poner a la policía al servicio de la sociedad civil. Además, cabe señalar que, mientras la experiencia en estos cuatro países demuestra que las dinámicas intergubernamentales sólo tienen peso en los casos de gobiernos federales, el reciente fortalecimiento de las autoridades municipales en Chile dio pie a conflictos entre alcaldes y Carabineros (Candina, 2004). En forma general, las iniciativas emprendidas últimamente para otorgar una mayor autonomía a los gobiernos subnacionales en países tan centralizados como

---

203 Sobre el conflicto entre Estado y municipio en Oaxaca, véase Rowland, 2006.

204 Sobre el conflicto intergubernamental en México, véase López-Montiel, 2000:89.

Bolivia, Colombia y Uruguay implican que esta hipótesis también debiera tomarse en cuenta en cualquier investigación futura sobre reforma policial en países no federalizados.

El segundo postulado, según el cual los vínculos entre partidos y fuerzas policiales socavan los intentos de reforma policial, es particularmente válido para México, pero mucho menos en los casos de Brasil y Chile. En lo que se refiere a Brasil, Mercedes Hinton destaca el fenómeno de los “policías convertidos en legisladores”, o antiguos agentes que incursionaron en la política con miras a proteger los mecanismos de corrupción policial de todo intento de reforma (Hinton, 2006:152, 153). Sin embargo, los partidos políticos no desempeñan un papel central en estas incursiones individuales, a diferencia del caso argentino, en que los peronistas tomaron la iniciativa de establecer lazos con agentes corruptos para obtener beneficios económicos, y posteriormente defendieron a estos policías cuando surgieron los proyectos de reforma. Esta diferencia refleja el hecho de que, en Argentina, los partidos inciden mucho más en la vida política que en Brasil. En Chile, pese a que la derecha no ha vacilado en respaldar a los Carabineros en los debates reformistas (Fuentes, 2005:71), los partidos no han estado tan involucrados en casos de corrupción policial, en un país conocido por tener las instituciones policiales menos corruptas de la región. Es, pues, en México donde los vínculos ilícitos entre partidos y fuerzas policiales, observados en Argentina, hacen más eco. Según Villareal, los políticos del PRI establecieron alianzas ilícitas y muy sólidas con la policía durante los varios decenios en los que México tuvo un sistema unipartidista, cuyo colapso, a fines de la década de los 90, ayuda a explicar por qué las condiciones de seguridad del país se deterioraron tan rápido durante dicha década (Villareal, 2002). Sin embargo, estos vínculos entre partidos y fuerzas del orden no se limitan al PRI. En efecto, Davis señala que López Obrador (PRD), mientras fue jefe de gobierno del Distrito Federal, declinó llevar a cabo una reforma policial seria debido a que los policías que se encontraban bajo su autoridad protegían las actividades ilícitas de una parte crucial de su electorado: los comerciantes informales (Davis, 2006:71). Tal como sucede en Argentina, el caso mexicano supone la necesidad de repensar la visión que se tiene de los policías corruptos como bandidos autónomos que escapan al control de los partidos políticos.

La tercera hipótesis, que ve en el deterioro de las condiciones de seguridad un factor que frena la reforma policial al fortalecer a los grupos



pro orden, también es avalado por estudios hechos en Chile y México, aunque no tanto en el caso de Brasil. En Chile, Claudio Fuentes documenta la existencia de conflictos entre organizaciones de defensa de los derechos humanos, vinculadas con partidos de centro-izquierda, y grupos pro orden como Paz Ciudadana, que mantiene estrechas relaciones con los partidos de derecha. Esta última organización, creada por el exitoso empresario Agustín Edwards, tras el secuestro de su hijo, es el equivalente chileno de la Fundación Axel de Argentina, por cuanto prefiere la adopción de medidas punitivas a toda reforma policial seria.<sup>205</sup> Según Fuentes, el papel de Paz Ciudadana fue crucial en la aprobación de una ley en 1999 que permite a las fuerzas del orden detener a una persona únicamente para realizar controles de identidad (Fuentes, 2005:75). Según Davis, en México, las organizaciones financiadas por gremios patronales, tales como el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), “están trabajando con algunas unidades policiales de Ciudad de México para poner más restricciones a las libertades individuales” (Davis, 2006:78). En cuanto al caso brasileño, uno de los pocos estudios realizados sobre la participación de la sociedad civil en la reforma policial revela diferencias con respecto a las experiencias de Argentina, Chile y México. En un contexto de inseguridad bastante similar al de Argentina y México, los grupos empresariales crearon el Instituto San Pablo Contra la Violencia (ISPCV), que no reivindica medidas punitivas, sino que aboga abiertamente por la introducción de reformas profundas para erradicar la corrupción policial (de Mesquita, 2004). Cuenta habida de estos cuatro casos, cabe concluir que sabemos relativamente poco de los factores que llevan a estos gremios empresariales a dar prioridad a medidas cortoplacistas basadas en una actitud de “mano dura” (Argentina, Chile y México) o preferir reformas a largo plazo que consideran a las fuerzas policiales como parte importante del problema (San Pablo).

Si concluimos que las reformas policiales enfrentan importantes obstáculos, como se ha querido demostrar en el presente estudio, el interés de este hallazgo rebasa la esfera meramente académica. Debido al evidente fracaso de las reformas policiales, los políticos de Argentina y otros países de la región se han visto fuertemente presionados para recurrir a las instituciones militares en lugar —o además— de las fuerzas policiales en casos

---

205 Pese a su orientación pro orden, Paz Ciudadana también ha puesto énfasis en la importancia de la prevención, y no siempre respalda reformas que limitan los derechos individuales.

que deberían ser de competencia exclusiva de la policía.<sup>206</sup> A medida que se multiplican las voces para pedir que el gobierno “haga algo” contra el crimen, podría incrementarse la tentación de revertir la desmilitarización de la seguridad interna —que en Argentina se logró hace tan poco tiempo y a duras penas. Esto sería perjudicial para las fuerzas armadas, que luchan por resistirse a dicha tentación, así como para las fuerzas policiales, que se verían menos presionadas por mejorar su desempeño, y para la democracia, puesto que la intervención militar en los asuntos de seguridad interna ha redundado tradicionalmente en el desarrollo de regímenes autoritarios. Si se toman en cuenta la inquietante proliferación de actos justicieros violentos en América Latina, en que la ineficiencia policial motiva a los individuos a hacer justicia con sus propias manos, parece evidente que la reforma policial —por más difícil que sea de lograr— es la única alternativa viable. La solución está en redoblar los esfuerzos por mejorar las instituciones policiales, pero con un conocimiento más profundo de las paradojas que estos esfuerzos deben enfrentar y, en última instancia, superar.

---

206 “Blurring The Lines”, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, septiembre de 2004.

# 6

## **Claroscuros en la reforma procesal penal chilena: el papel del Ministerio Público**

*Luis Pásara*



# Claroscuros en la reforma procesal penal chilena: el papel del Ministerio Público

*Luis Pásara*

A partir de los años 90, en 14 países de América Latina se ha introducido un nuevo sistema de procesamiento penal que, aunque conoce variantes nacionales, corresponde a una suerte de modelo común. El cambio es conocido como el paso de un sistema inquisitivo a uno acusatorio y, de sus diversas características, interesa destacar, para los efectos del trabajo cuyos resultados se presentan en este texto, el protagonismo asumido por el fiscal. Este actor —que tenía un rol muy secundario, casi prescindible, en el modelo tradicional— ha recibido, en el proceso reformado, facultades sumamente importantes:

- (i) tiene a su cargo la investigación del hecho delictivo;
- (ii) usualmente, detenta el monopolio de la acción penal; esto es, sólo él puede llevar un hecho delictivo ante el juez —salvo en aquellos casos donde el interés de la víctima cobra preponderancia—, dando lugar así a la apertura de un proceso; y
- (iii) ostenta facultades suficientes para eliminar de la vía procedimental aquellos casos que —por una u otra razón legalmente prevista, pero que el fiscal aplica discrecionalmente— no ofrecen elementos bastantes para ser sometidos a juicio.

De allí el interés de examinar, con la mayor profundidad posible, el desempeño efectivo del representante del Ministerio Público en el nuevo proceso penal. El trabajo de campo efectuado en Chile —que es un caso de reforma usualmente presentado como exitoso<sup>207</sup> y utilizado como referencia en América Latina— enfocó la atención hacia lo hecho por este actor del proceso penal. Además de efectuarse una revisión de material documental

---

207 Un reciente informe publicado por la OEA no duda en apuntar que la reforma chilena “puede ser considerada exitosa en la implementación del nuevo proceso penal”, distinguiéndola como una excepción en el conjunto de experiencias latinoamericanas en la materia (Lovatón 2007: 65, 56).

y estadístico,<sup>208</sup> se realizó un examen de una muestra al azar de un centenar de “carpetas” de trabajo del Ministerio Público (MP), en la Fiscalía Centro-Norte de Santiago, acaso la mejor organizada del país, y un conjunto de entrevistas a fiscales, jueces y expertos.<sup>209</sup> Dentro de los límites trazados para el trabajo no pudo incluirse la interacción con otro actor clave del proceso: el juez, cuya actuación probablemente condiciona de manera significativa la actuación de los fiscales.

En este texto se examinará, primero, algunos logros de la reforma procesal penal (RPP) en Chile, que serán vistos en el contexto del énfasis puesto por el MP en el logro de metas cuantitativas y el extenso uso del descarte de casos; en segundo lugar, se pondrá atención a la incidencia de la flagrancia; luego se mirará el uso de las salidas alternativas y la negociación entre acusación y defensa; enseguida, se reparará en el tratamiento del fenómeno de la delincuencia habitual por los fiscales, para poner en discusión la falta de respuesta del MP a la inseguridad ciudadana; se examinará la reacción legislativa respecto de esta situación, a través de una “reforma de la reforma”, aprobada en el Congreso chileno a fines de 2007; por último, se formularán consideraciones finales.

## LOGROS, METAS CUANTITATIVAS Y EL DESCARTE DE CASOS

El trabajo efectuado sugiere que, en el caso chileno, a través de la RPP se han alcanzado algunas de las promesas de la reforma. En particular, puede afirmarse que el nuevo sistema de enjuiciamiento:

- (i) disminuye el número de detenciones ilegales porque el control judicial de detención, realizado dentro de las 24 horas de producida la misma, no sólo verifica su legalidad sino que establece claras pautas de conducta para la autoridad policial;

---

208 Deben ser destacadas la calidad y accesibilidad de la información estadística del Ministerio Público de Chile, que puede consultarse en <http://www.ministeriopublico.cl/index.asp>

209 El autor quiere dejar constancia de la generosa apertura encontrada en el Ministerio Público, en la persona del entonces Fiscal Nacional, Guillermo Piedrabuena y sus colaboradores, así como en la Fiscalía Regional Sonia Rojas y su equipo de la Fiscalía Centro Norte, quienes facilitaron toda la información que les fue requerida en el curso del trabajo de campo, realizado en noviembre de 2007. Para tener una aproximación al modelo de operación de la Fiscalía Centro Norte de Santiago, véase Pérez Ramírez (2005).

- (ii) acorta la duración del proceso, conforme se evidencia en la información contenida en el cuadro 1;<sup>210</sup>
- (iii) produce la intermediación del juez, reduciéndose o eliminándose la delegación de funciones;<sup>211</sup>
- (iv) hace efectivo el derecho a la defensa, mediante el servicio proporcionado por la Defensa Penal Pública, sustancialmente robustecida a partir de la instauración de la RPP; y
- (v) reduce el uso de la prisión preventiva como pena anticipada; en septiembre de 2007, 22.13% de quienes estaban en prisiones chilenas eran presos sin condena,<sup>212</sup> en contraste con 59% de presos en esa condición en 1993 (Carranza s/f). La proporción de 2007 es un nivel moderado dentro de estándares latinoamericanos.

---

210 El informe de la Comisión de Expertos (2003: 12) afirmó que “el nuevo sistema ha reducido el tiempo de tramitación en tasas que oscilan entre el 40% y el 60% dependiendo de la Región”, pero no citó bases para ese estimado. Un estudio que comparó el rendimiento de los sistemas, antiguo y nuevo, con información de siete mil causas ingresadas en 2002 (Analizando la reforma a la justicia criminal en Chile 2004) concluyó en que “el nuevo sistema de enjuiciamiento penal está cerrando más casos en un tiempo razonable”, pero al cuantificar esa afirmación resultó algo disminuida: “el nuevo sistema finalizó más causas en menos de 15 meses de iniciadas: 96% del total de casos frente a un 87% del antiguo sistema” (Analizando...2004: 6).

211 No puede asegurarse que haya mejorado la intermediación en el caso del fiscal debido a dos razones; una proviene de que la asignación de un caso determinado a un fiscal se efectúa sólo para una etapa procesal del mismo; así, un caso puede ser visto por diversos fiscales a lo largo de su desenvolvimiento, lo que hace difícil que un fiscal llegue a familiarizarse con los elementos del mismo; la otra es que la intervención del personal auxiliar del fiscal—incluido el centro de llamadas (call center), encargado del contacto con la víctima— que es frecuente y, en ocasiones, parece ser decisiva. De la lectura de carpetas podría deducirse que la intervención del call center sustituye a menudo la relación entre el fiscal y el agraviado. En un caso de la muestra (RUC: 0600854348-6), según el registro de la comunicación telefónica, cuando la víctima dice no tener testigos de los hechos, “... se le informa que la causa será archivada y los efectos que ello produce. Está de acuerdo con la decisión”.

212 Información proveniente de la Gendarmería de Chile ([www.gendarmeria.cl](http://www.gendarmeria.cl)), extraída el 20.11.07.

**CUADRO 1**  
**TIEMPOS PROMEDIO DE TRAMITACIÓN DE PROCESOS<sup>213</sup> EN TODO**  
**EL PAÍS, SEGÚN CATEGORÍA DE DELITO, DESDE EL INICIO DE LA RPP**  
**HASTA 30.06.07**

<b>Categoría de delito</b>	<b>Días</b>
Robos	108
Robos no violentos	86
Hurtos	59
Otros delitos contra la propiedad	82
Lesiones	79
Homicidios	288
Delitos sexuales	209
Contra la libertad e intimidad de las personas	76
Faltas	43
Delitos ley de tránsito	152
Delitos ley de drogas	152
Delitos económicos	138
Delitos de funcionarios	162
Delitos de leyes especiales	107
Delitos contra la fe pública	151
Cuasidelitos	155
Otros delitos	71
Promedio	84

Fuente: Ministerio Público, Boletín Estadístico, primer semestre 2007, tabla N° 29.

Establecida la reforma en Chile, dos de cada tres casos concluyen en el MP sin llegar a conocimiento judicial, según se puede advertir en el Cuadro 2. Esta evidencia empírica, que concreta el modelo legal de la reforma, refuerza la importancia de explorar los criterios utilizados por la institución en el manejo de casos.

<sup>213</sup> El tiempo de tramitación concluye cuando el caso es "terminado" mediante la aplicación de alguno de los términos, judiciales o facultativos (del MP), que la ley establece. El Cuadro 1 recoge tiempos promedio que se conforman tanto a partir de casos que, como se verá más adelante, son cerrados apenas ingresan al MP como de casos que, en ocasiones, tardan mucho tiempo. Así, entre las carpetas revisadas se halló la correspondiente a un caso en el que el fiscal tardó cinco meses en concluir que "...los hechos denunciados son de carácter civil" (RUC: 0600028041-9).



## CUADRO 2

## TÉRMINOS APLICADOS DESDE EL INICIO DE LA RPP HASTA 30.06.07

Tipo de término	Casos	%
SALIDAS JUDICIALES	1.004.079	29,74
Sentencias definitivas:	362.406	10,73 <sup>214</sup>
- condenatorias	355.089	10,51
- absolutorias	7.317	0,21
Sobreseimiento definitivo	77.190	2,28
Sobreseimiento temporal	16.884	0,5
Suspensión condicional del procedimiento	186.723	5,53
Acuerdo reparatorio	47.652	1,41
Facultad para no investigar	313.224	9,27
TÉRMINOS FACULTATIVOS DEL M. P.	2.168.355	64,23
Archivo provisional	1.607.733	47,62
Principio de oportunidad	398.238	11,79
Decisión de no perseverar	73.581	2,17
Incompetencia	88.803	2,63
OTROS TÉRMINOS	203.267	6,02
Agrupación a otro caso	175.036	5,18
Anulación administrativa	11.595	0,74
Otras causales de término	15.478	0,45
Otras causales de suspensión	1.158	0,03
TOTAL	3.375.701	

Fuente: Ministerio Público, Boletín Estadístico, primer semestre 2007, tabla N° 27. Elaboración propia.

El uso de los términos o salidas según categorías de delitos aparece en el Cuadro 3, que permite apreciar las diferencias significativas existentes

214 Aunque hay dificultades para comparar el bajo porcentaje de casos sentenciados (10,73%) con la información disponible sobre el periodo anterior a la RPP, según información oficial, en 1990 casi uno de cada tres casos (30,7%) ingresados a tribunales y finalizados era materia de sentencia (Fuente: Instituto Nacional de Estadística, cit. por Jiménez 1994: 83). Un entrevistado impugnó esta construcción estadística y sostuvo que, en su conocimiento, en el sistema anterior una mayoría abrumadora de casos desembocaba en el sobreseimiento. Más allá de esta controversia, debe notarse que una ventaja indudable del sistema reformado es la rapidez con la que produce sentencias (ver Cuadro 1), en comparación con el sistema anterior.

en la salida que encuentran ciertos delitos en relación con otros. Menos de una cuarta parte de los casos ingresados alcanza una salida judicial cuando se trata de robos (15,2%), robos no violentos (9,3%) y hurtos (23,3%). Tratándose de condenas, estas se producen en casi la mitad de los casos de drogas (48,3%), mientras giran en torno a uno de cada diez ingresos cuando se trata de robos (10,3%), hurtos (10,4%), lesiones (11,1%), delitos sexuales (13%) y delitos de funcionarios (11,4%). Los delitos económicos casi no son objeto de condena (3,2%). Terminan en el archivamiento provisional cuatro de cada cinco casos de robo (80%), dos terceras partes de los hurtos (64,2%) y alrededor de la mitad de los otros delitos contra la propiedad (48,9%), los de lesiones (43,3%), los delitos sexuales (49,3%) y los delitos contra la libertad e intimidad de las personas (52,9%).

A lo largo del proceso de puesta en práctica de la RPP, el MP ha puesto un énfasis muy marcado en alcanzar determinados niveles de desempeño, que han sido cuantificados y han servido así de base para propiciar un proceso de emulación entre las fiscalías. En palabras de quien se desempeñaba como Director Ejecutivo Nacional, Pablo Álvarez, al tiempo de hacerse el trabajo de campo: "El MP se propuso, primero, tener 90% de los casos terminados al cierre del año. Luego se trató de reducir las salidas facultativas a los casos en que no se pudiera hacer nada. Así se ha bajado [la proporción de estos casos] a 60%".

El énfasis puesto en su momento en el porcentaje anual de "asuntos terminados" hubo de apoyarse en la rapidez para procesar los casos recibidos. Un fiscal jefe entrevistado, que ha trabajado en el MP a lo largo de todo el proceso de la RPP, ofreció una visión crítica de ese enfoque: "Al principio no había esa preocupación por la rapidez en terminar. Pero en 2002 sale el informe Duce-Baytelman sosteniendo que había que terminar los casos y la obsesión por terminar se convirtió en doctrina del MP".

El acento se ha puesto posteriormente en otros objetivos, conforme los propios resultados estadísticos sugerían la existencia de algún desbalance, y recientemente se han centrado los esfuerzos en aumentar el porcentaje de asuntos que reciben término judicial.

CUADRO 3

TÉRMINOS APLICADOS POR CATEGORÍA DE DELITO (%), DESDE EL INICIO DE RPP HASTA 30.06.07

Delito/Tipo de término	Salida judicial	Sentencia condenatoria	Sentencia absolutoria	Sobresi. definitivo	Sobresi. temporal	Suspensión condicional	Acuerdo reparatorio	No inves	Término facultativo	Archivo provisional	No perseverar	P. de oport	Incomp
Robos	15,2	10,3	0,6	2,7	0,5	0,8	0,8	0,2	84,8	80,	3,8	0,1	0,9
Robos no violentos	9,3	5,	0,1	1,6	0,3	1,3	0,5	0,4	90,7	86,7	2,9	0,2	0,8
Hurtos	23,3	10,4	0,1	1,6	0,5	5,5	1,2	4,	76,7	64,2	1,2	10,2	1,
Otros delitos contra la propiedad	29,6	7,4	0,3	2,5	0,7	5,7	3,9	9,	70,4	48,9	2,6	14,5	4,4
Lesiones	27,3	11,1	0,1	1,4	0,4	8,2	2,1	3,9	72,7	43,3	1,8	24,1	3,6
Homicidios	80,9	64,7	4,5	5,9	1,6	1,4	0,1	2,7	19,1	7,3	9,3	0,1	2,5
Delitos sexuales	29,4	13,	1,3	4,1	1,	1,8	0,	8,	70,6	49,3	7,9	0,2	13,2
Contra la libertad e intimidad	28,1	3,6	0,2	1,7	0,4	7,	1,9	13,2	71,9	52,9	2,	14,5	2,6
Faltas	44,8	27,2	0,2	1,8	0,1	2,7	0,6	12,1	55,2	14,	0,6	38,4	2,2
Ley de tránsito	91,4	42,2	0,3	2,3	1,9	43,2	0,2	1,4	8,6	2,1	0,6	2,3	3,7
Ley de drogas	57,9	48,3	1,1	2,4	1,4	3,3	0,	1,4	42,1	26,5	6,1	6,7	2,7
Económicos	41,2	3,2	0,2	4,	2,	4,3	5,	22,6	58,8	38,5	6,4	6,5	7,4
Delitos funcionarios	34,5	11,4	0,9	5,9	0,6	6,4	0,3	9,	65,5	33,4	6,	1,5	24,6
Leyes especiales	60,3	19,	0,5	5,2	1,3	20,9	0,7	12,6	39,7	23,7	2,8	9,9	3,3
Contra la fe pública	42,2	21,6	0,6	3,6	2,	9,4	0,6	4,4	57,8	37,8	6,5	6,6	6,8
Cuasidelitos	46,4	5,1	0,3	6,7	0,5	10,5	9,9	13,6	53,6	29,	3,3	7,4	13,9
Otros delitos	66,5	7,7	0,2	5,5	0,4	6,1	0,4	46,1	33,5	16,9	1,7	11,7	3,2

Fuente: Ministerio Público, Boletín Estadístico, primer semestre 2007, tabla no. 28. Elaboración propia.

En la Fiscalía Centro-Norte, donde se realizó el trabajo de campo de este estudio, se informó de metas cuantitativas específicamente relacionadas con tres asuntos: tiempo de tramitación, rebaja de términos facultativos frente a los judicializados y porcentaje de casos terminados según el año de inicio del caso.

Un fiscal entrevistado explicó la tarea: “El MP busca terminar casos. Lo que debe terminarse (lo que no es viable) debe terminarse rápidamente”. El fiscal jefe que tenía una visión crítica del tema evaluó este enfoque: “Es bueno porque permite que no se acumule; es malo porque no se investiga”. Un énfasis excesivo en alcanzar determinadas metas cuantificadas puede generar distorsiones en la tarea que corresponde al MP y “terminar” un caso puede convertirse, en los hechos, en deshacerse de él. En ese extremo, las diferentes “salidas” contenidas en la RPP, distintas a la judicialización del mismo, pueden ser vistas como simples formas de descongestión de la carga recibida por el MP.

Desde la orilla crítica, un juez entrevistado comentó: “se ha puesto demasiado énfasis en la gestión de los casos. Hay una obsesión por terminar casos más que en la calidad de la respuesta” y una colega suya añadió: “lo que se quiere es el término, no la calidad. Y todos tienen incentivos en terminar el caso”. Otro juez aportó un dato que no pudo ser corroborado empíricamente: “A medida que avanza el año, se terminan casos más rápido”, para cumplir con las metas fijadas. Un académico entrevistado observó: “las cifras son importantes como parte de una cultura de rendición de cuentas, pero los incentivos [en el MP] han sido toscos y han tenido resultados perversos”.

Si la tendencia que privilegia terminar los casos produjera resultados efectivamente perversos, estos deberían ser comprobados en el examen de casos ingresados que han sido descartados, esto es, aquellos que no serán efectivamente procesados por el MP,<sup>215</sup> teniendo en cuenta que, si bien esta salida está prevista por la RPP, desestimar casos “constituye una mala decisión si, en el caso concreto, es posible obtener una salida de mejor calidad” (Comisión de Expertos 2003: 20).

---

215 El MP no efectúa una evaluación propia de los casos descartados y ninguna otra institución ha realizado ese trabajo. La reducida muestra con la que trabajó el estudio del que da cuenta este texto permite sugerir algunas interrogantes, pero no permite llenar este importante vacío.

La forma más usual de descartar un caso es el archivo provisional, que según la ley, es procedente cuando “no aparecieren antecedentes que permitieran desarrollar actividades conducentes al esclarecimiento de los hechos” (artº. 167 del Código Procesal Penal - C. P. P.) y que, según los datos del Cuadro 2, se acerca a la mitad (47,62%) de los ingresados desde que se inició la RPP.<sup>216</sup>

En el examen de carpetas efectuado en el MP se encontraron varios casos de lesiones graves que recibieron archivo provisional (números de RUC 0700332692-0; 0600054218-9; 0600114306-7), luego de poca o ninguna investigación. En un caso particularmente llamativo, de lesiones graves y leves (RUC: 0600092984-9), el primer imputado, cónyuge y yerno de las víctimas, con dos antecedentes por hurto, golpeó a su cónyuge, a su suegra y, tres horas después, en compañía de su propio padre, atacó con un fierro a su suegro, a quien buscó en su casa. Las agresiones se realizaron en tres lugares distintos; las dos primeras produjeron lesiones leves y la tercera, lesiones graves. Carabineros informó al MP dos meses después de los hechos, luego de interrogar a los suegros, que dijeron que su hija había vuelto a vivir con el principal imputado. El informe policial concluyó con una advertencia: “se recomienda esa fiscalía cite a todas las partes a esa fiscalía a fin de llegar a algún acuerdo con la finalidad de que las agresiones por parte de A. A. hacia su esposa y grupo familiar, en futuro próximo no lleguen a algún final trágico, ya que en las denuncias interpuestas contra esta persona se puede apreciar que este, sería una persona muy violenta”. Se citó por el call center a la víctima de las lesiones graves, que aceptó comparecer, pero no lo hizo. Sin otro trámite, cuatro meses después de los hechos, el fiscal archivó.

Otro caso de lesiones graves, archivado sin investigación del MP (RUC: 0600856974-4), concernía a la golpiza y el corte en el rostro sufridos por quien dijo haber sido agredido a la salida de una fiesta y haber sido víctima del robo de objetos personales. Aunque el declarante varió su versión de los hechos en una segunda declaración, sí indicó el nombre y la dirección de la persona que organizó la fiesta, de quien dijo que conocía a los agresores. Al parecer, debido a que en esa segunda declaración manifestó que no deseaba continuar con la denuncia, el caso fue archivado provisionalmente.

---

216 Se llega prácticamente a la mitad de los casos ingresados si a los archivados se suma una forma tardía de archivar, al cabo de la investigación, que es la decisión de no perseverar, “por no haberse reunido durante la investigación los antecedentes suficientes para fundamentar una acusación” (art. 248 del C. P. P.), y que según el cuadro 2 corresponde a 2,17% de los casos ingresados.

En este caso, como en varios otros, la iniciativa de la parte afectada pareció cobrar un peso decisivo en la prosecución del caso. Esto es, en los hechos, el MP parecería ajustar su actuación a la prevista en el C. P. P. para el caso de la acción penal privada, que “sólo podrá ser ejercida por la víctima” (artº. 53) o para los “Delitos de acción pública previa instancia particular” (artº. 54). Sin embargo, las lesiones graves no pertenecen a ninguna de estas categorías sino que son, según la ley, delitos de acción pública.

Uno de los asuntos que el centro de llamadas aborda al comunicarse con la víctima es si está interesada en proseguir con el caso. Ante la negativa o la inacción del agraviado, la respuesta del MP —reiterada en los casos de la muestra— es el archivamiento provisional. Así fue archivado un caso de hurto simple (RUC: 0600131595-K), figura que se aplica a la conexión ilícita a la red eléctrica para recibir la energía sin pagar por ella. Detectada la conexión por la empresa prestadora del servicio y denunciado el caso a Carabineros, se detuvo al responsable, cuya libertad fue ordenada verbalmente por el fiscal. Además del parte policial, en la carpeta del caso en el MP sólo se encontró una nota de la fiscal dirigida a Chilectra para indagar si se había llegado a acuerdo respecto del pago. En la carpeta no había respuesta. Sin solicitarse informe técnico ni averiguarse el monto adeudado, se mandó archivar ante la inacción del agraviado, como si se tratase de un delito de acción penal privada.

Pero incluso cuando la parte agraviada manifiesta interés en la investigación, esto puede no ser suficiente: se requiere que el agraviado aporte a una investigación que, por lo menos en ciertos delitos, de otro modo no se inicia. Resulta ilustrativo un caso examinado en la muestra (RUC: 0700618743-3), correspondiente al asalto de una gasolinera realizado por tres individuos armados que se apoderaron así de \$ 671.000 pesos (1.350 dólares estadounidenses, aproximadamente). Tres semanas después de los hechos, el fiscal jefe se dirigió por escrito a la empresa agraviada dándole a conocer esta exigencia:

*Para seguir adelante con la investigación, resulta imprescindible contar con copia del registro de imágenes de seguridad; correspondientes al día, horario, y lugar del robo, siempre que las cámaras hayan captado el lugar donde se produjo el ilícito en algún ángulo de grabación. En la medida en que sea técnicamente posible, soli-*

*citamos que se adjunte dicho registro en la versión del programa Windows Media, a través de la grabación del mismo en un CD. Adicionalmente, solicitamos imprimir las imágenes del robo, en la medida que este aparezca en la grabación, especialmente de todas las personas que aparezcan como partícipes del ilícito, procurando obtener la mejor resolución y acercamiento en aquellos fotogramas en los cuales se visualice el accionar de los individuos, con el fin de obtener visión de los rostros y claridad en el desarrollo del delito.*

Dos semanas después, la dueña de la empresa informó al MP que la gasolinera “no cuenta con cámaras de video”. El caso fue archivado. Resultó igualmente archivado otro caso de hurto simple (RUC: 0600724657-7), en el que la denunciante encontró que de su casa habían sido sustraídos diferentes bienes. Señaló a su “ex pololo”, con diversos antecedentes penales, que sabía dónde encontrar las llaves de la casa y la había amenazado con que “me iba a reventar la casa”. En vista de que el call center intentó comunicarse con la denunciante en tres ocasiones y encontró el teléfono fuera de servicio, el caso fue archivado; pese a que en la denuncia consta la dirección de la denunciante, el MP no intentó ponerse en contacto con ella mediante una comunicación escrita.

Similar inacción se reveló en un caso calificado como “lesiones leves” (RUC: 0600852964-5) pero que, en rigor, correspondía a una tentativa de robo con violencia. El denunciante indicó que tres individuos lo amenazaron para que entregara sus pertenencias; como se negó, le dieron con un palo en la cara. Dio el nombre y la calle donde vivía uno de los agresores, pero el caso fue archivado sin que se intentara hacer algo sobre él.

En un auténtico caso de violación de morada (RUC: 0600793707-3), los padres de una chica que vivía con un muchacho en casa de los padres de él irrumpieron en ese domicilio, ingresaron al dormitorio de la pareja, donde ella estaba con familiares de su pareja, y el padre de la chica la golpeó, le arrojó una silla y rompió un televisor. En la fiscalía, la denunciante declaró: “lo que nosotros queremos es que esta persona no vaya más a mi casa”. La orden de investigar se cumplió a medias y de manera confusa. Nunca se interrogó al imputado y se mandó archivar provisionalmente, marcándose en el formato respecto “Sin imputado” y “Sin testigos”, lo que no era del caso.

Tampoco mereció actividad de parte de la fiscalía otra violación de morada en la que se produjeron lesiones (RUC: 0700115625-4).<sup>217</sup>

Tratándose de robos, el examen de carpetas y las entrevistas a los funcionarios responsables del tratamiento inicial de casos en el MP indican que si no hay flagrancia, si de la primera apreciación de los hechos no surge una vía pronta para identificar el autor, o si la víctima no está segura de que pueda identificar a alguien en el archivo fotográfico o, de hecho, no lo identifica, el caso se archiva.<sup>218</sup> No importa el monto de lo robado. Las excepciones a este criterio general provienen de casos que han alcanzado repercusión importante en los medios, casos en que las víctimas son personajes públicos o el perjudicado es una empresa grande cuya entidad aseguradora presiona para activar una investigación. Como en los demás delitos, si la víctima no es ubicada telefónicamente por el centro de llamadas, el caso es archivado sin más trámite. Cuando se trata de robo de vehículos, el caso simplemente entra en la lista de “encargos” de Carabineros que lo registra con sólo el número de patente.<sup>219</sup>

Según un fiscal jefe entrevistado, al cribar los casos “pensamos en probabilidad de éxito”; esto es, son retenidos para darles curso aquellos casos en los que se vislumbra la posibilidad de que la investigación prospere hasta obtener una condena; en palabras del mismo fiscal, “qué es lo que tiene futuro y qué es lo que no tiene futuro” y “la experiencia me indica, cuando recibo la carpeta, la viabilidad”.<sup>220</sup> Debe añadirse que la determinación

---

217 El patrón de comportamiento del MP en los casos de violación de morada lleva, indistintamente, a archivar o a aplicar el principio de oportunidad; que el imputado tenga antecedentes puede o no variar tal patrón. En algunos casos, la decisión se apoya en que no se ubicó al denunciante o al imputado pero la tendencia consiste en no dar ninguna respuesta al hecho pese a que, como en uno de los casos citados, se esté de manera manifiesta ante un acto preparatorio de otro delito y, como tal, podría considerarse como tentativa de un delito de mayor entidad.

218 Un funcionario entrevistado en la Fiscalía Centro-Norte estimó que, en los dos años que llevaba en marcha la RPP en Santiago, se había logrado abrir proceso contra delincuentes detectados por identificación fotográfica en apenas unas 50 ocasiones.

219 Cuando el vehículo aparece, por regla general no se toman huellas digitales en razón de dos limitaciones: en 2007 había en la ciudad de Santiago un solo vehículo equipado para tomar huellas dactilares y no se contaba con el soporte informático necesario para cotejar las huellas recogidas en una muestra con las existentes en el registro civil central.

220 De diversas evidencias surge una orientación del caso para establecer una verdad probada que pueda conducir o no a una sanción, al simple objetivo de “ganar el caso”, que introduce un prisma distinto.



de qué es lo que define la “probabilidad de éxito” no es común a toda la institución sino que expresa los criterios del fiscal regional o el fiscal jefe correspondientes, dado que ellos cuentan con cierta autonomía para definir criterios de actuación.

Del formato utilizado para señalar causales para el archivo provisional, en algunas carpetas revisadas, se deduce que hay cuatro factores en los que puede basarse la conclusión de que no hay posibilidades en la investigación: no hay imputado o no hay testigos, la víctima no es habida o no entrega antecedentes. Cuando la víctima no insiste ante el MP, el caso está destinado al archivo aunque se trata de un delito que no requiere acción de parte. Tratándose de estos casos, archivados en razón de que las perspectivas de la investigación no son a primera mirada promisorias, el riesgo puede consistir en que se esté confundiendo rapidez con eficacia.

No obstante, debe notarse que algunos de los casos referidos muestran simplemente una falta de actividad de parte del MP que probablemente revela falta de interés. Más que la viabilidad del caso, entonces, el criterio que parecería aconsejar el archivamiento, en cierto número de casos, es una valoración de su importancia, de cara a la inversión de recursos necesaria para llevar el caso a otro tipo de término. Esto es, no se trata de casos en los que la investigación no es posible sino de casos en que, según la estimación del MP, no vale la pena hacer un esfuerzo investigativo. Si esto fuera así, se estaría aplicando la salida del archivo a casos en los que debió usarse el principio de oportunidad.<sup>221</sup>

La decisión de archivar no es motivada, y para tomarla el único requisito exigido al fiscal es haber escuchado a la víctima “incluso por vía telefónica” (Instructivo N° 75, 26.9.2001, Criterios de actuación). Aunque formalmente el archivamiento de casos con pena mayor a tres años de presidio es supervisado por el fiscal jefe o el fiscal regional, el número de casos hace materialmente imposible que cada uno de ellos sea evaluado por alguien que esté jerárquicamente por encima del fiscal —o el funcionario auxiliar— que toma la decisión de archivar. Un fiscal jefe entrevistado puntualizó que la decisión de no perseverar en el procedimiento —que, como se indicó, resulta una forma de archivamiento tardío— no está sujeta a control alguno dentro del MP.

---

221 Esta hipótesis, formulada a partir del análisis cualitativo de casos, muestra que la crítica a un uso insuficiente del principio de oportunidad carece de base porque este vendría siendo utilizado de una manera oculta, que las estadísticas no revelan.

## INCIDENCIA DE LA FLAGRANCIA

En la entrevista, un fiscal jefe adelantó una observación: “si no hay flagrancia, las posibilidades de éxito se reducen en 95%”. Aquello que parece surgir de la experiencia al mismo tiempo revela un criterio no escrito en la ley, pero de gran capacidad operativa; el que distingue entre casos con flagrancia y casos sin ella y aconseja en el MP judicializar los primeros. Los datos disponibles confirman el uso de ese criterio.

La incidencia de la flagrancia en la actuación del MP puede ser notada en las cifras que ofrecen los Cuadros 4 y 5. El Cuadro 4 muestra la desembocadura de los casos con flagrancia que fueron terminados en 2006, según tipo de delito.

**CUADRO 4**  
**TÉRMINO DE LOS CASOS CON FLAGRANCIA,**  
**SEGÚN CATEGORÍA DE DELITO, 2006 (%)**

<b>Categoría de delito</b>	<b>Término facultativo (MP)</b>	<b>Salida judicial</b>
Robos	12,3	87,7
Robos no violentos	5,	95,
Hurtos	5,4	94,6
Otros delitos contra la propiedad	11,9	88,1
Lesiones	18,4	81,6
Homicidios	8,6	91,4
Delitos sexuales	24,1	75,9
Contra la libertad e intimidad	14,9	85,1
Faltas	12,6	87,4
Delitos ley de tránsito	1,1	98,9
Delitos ley de drogas	6,8	93,2
Delitos económicos	13,5	86,5
Delitos funcionarios	11,6	88,4
Delitos de leyes especiales	6,1	93,9
Delitos contra la fe pública	9,	91,
Cuasidelitos	13,9	86,1
Otros delitos	9,7	90,3
PROMEDIOS	9,	91,

Fuente: Ministerio Público.

Si se comparan estos resultados con el conjunto de casos procesados por el MP, resalta que el número de casos que fueron llevados ante un juez y, en consecuencia, recibieron un término judicial es notablemente mayor cuando se trata de casos de flagrancia: 91% de los correspondientes a 2006 en los que hubo flagrancia tuvieron una salida judicial, en contraste con 29,74% del conjunto de los ingresados desde que se inició la RPP (Cuadro 2).

La tendencia aparece corroborada por los datos del Cuadro 5, que contienen el destino de los casos con flagrancia durante el primer semestre de 2007. Para apreciar la significación de estas cifras debe tenerse presente que, en el periodo al que están referidas, del conjunto de casos finalizados, un tercio (37.7%) recibieron una salida judicial mientras que casi dos tercios (62,3%) tuvieron un término facultativo, dispuesto en el MP (Ministerio Público, Boletín Estadístico, primer semestre 2007, p.10). Las cifras del Cuadro 5, acerca de la finalización de los casos de flagrancia según tipo de término, muestran en ese mismo periodo proporciones marcadamente inversas. Casi nueve de cada diez casos con flagrancia tuvieron una salida judicial. Esto significa que la existencia de flagrancia en un caso dado lo encamina hacia el conocimiento del juez, mientras que, debe deducirse, la inexistencia de esa condición tiende a llevar el caso a una salida dispuesta por el fiscal.

#### CUADRO 5

##### TIPO DE TÉRMINO APLICADO EN LOS CASOS CON FLAGRANCIA (1 DE ENERO A 30 DE JUNIO DE 2007)

Tipo de término	Número de casos	%
Salidas judiciales	73.771	88,85
Términos facultativos	7.276	8,76
Otros términos	1.974	2,37
TOTAL	83.021	

Fuente: Ministerio Público. Elaboración propia

Los datos contenidos en los Cuadros 6 y 7 completan la imagen sobre el papel desempeñado por la flagrancia. El Cuadro 6 revela que algo más de dos de cada cinco, entre aquellos a quienes se imputó un delito y tenían la condición de flagrancia, resultaron condenados. El porcentaje se mantuvo constante entre 2006 y los primeros seis meses de 2007.

**CUADRO 6**  
**CONDENADOS ENTRE AQUELLOS IMPUTADOS CON FLAGRANCIA**  
**2006-2007**

<b>Periodo</b>	<b>Imputados con flagrancia</b>	<b>Condenados</b>	<b>%</b>
Año 2006	66.974	28.339	42,3
1er. semestre 2007	49.114	20.802	42,4
Totales 18 meses	116.088	49.141	42,33

Fuente: Ministerio Público.

Al trabajarse con los datos desagregados según categoría de delito se comprueba que haber sido imputado en delito flagrante parece pesar más en la condena cuando se trata de robos, hurtos, homicidios, delitos sexuales y de drogas.

El Cuadro 7 muestra que, de los condenados, entre una cuarta y una quinta parte —según se mire a 2006 o al primer semestre de 2007— tenían la condición de flagrancia.

**CUADRO 7**  
**INCIDENCIA DE LA FLAGRANCIA ENTRE LOS CONDENADOS**

<b>Periodo</b>	<b>Condenados</b>	<b>Tenían flagrancia</b>	<b>%</b>
Año 2006	112.751	28.914	25,6
1er. semestre 2007	66.661	13.721	20,6
Totales 18 meses	179.412	42.635	23,76

Fuente: Ministerio Público.

Debe destacarse que el análisis pormenorizado según delitos muestra que la incidencia de la flagrancia en la condena se acerca a la mitad de los casos de robos, hurtos y delitos de drogas. Complementariamente, el examen de las carpetas del MP sugiere que, en efecto, “la flagrancia paga”.<sup>222</sup>

<sup>222</sup> Dada la frecuencia en el uso del principio de oportunidad y la suspensión condicional del procedimiento, resultó algo sorprendente comprobar que en un caso (RUC: 0600014178-8) en el que un técnico en piscinas, que había comprado un equipo para su trabajo, pretendió llevarse un segundo equipo sin pagar por él, tratando de engañar al personal con el comprobante de pago del primero, fuera sentenciado a cumplir una pena efectiva

La información estadística examinada significa, en pocas palabras, que cuando se tiene la condición de flagrancia: (i) la posibilidad de ser llevado a un proceso judicial es altísima (nueve sobre diez), debido, probablemente, a que el fiscal estima que cuenta con mejores condiciones para lograr una decisión condenatoria, y (ii) la posibilidad de ser condenado es relativamente importante (dos sobre cinco). Pero, al mismo tiempo, de los datos debe deducirse que el no tener la condición de flagrancia no evita la posibilidad de ser condenado, dado que tres de cada cuatro condenados no tenían esa condición. En palabras muy simples, el detenido en flagrancia es casi un condenado, pero el condenado no es sólo quien fue detenido en flagrancia.

Si se comparan estas cifras con unas de 1994, provenientes de una muestra de 180 expedientes judiciales concluidos, en 55% de los cuales había incidido la condición de flagrancia (Jiménez 1994: 92), podría decirse que la importancia de esta parece haber disminuido con la entrada en vigencia de la RPP.

No obstante las cifras que corresponden a la RPP, la percepción del fiscal jefe, citado al comenzar este parágrafo, sí parece guiar la actuación del MP. Esto es, aunque las sentencias no confirmen el aserto, la creencia de que ‘cuando no hay flagrancia, no hay caso’ sí tiene capacidad explicativa acerca de lo que lleva al MP a descartar o procesar casos.

## LAS SALIDAS ALTERNATIVAS Y EL ESPACIO DE NEGOCIACIÓN

La importancia que las medidas alternativas cobran en los hechos no puede ser soslayada. El Cuadro 8 muestra la situación específica de quienes se hallaban condenados en septiembre de 2007. Más de la mitad de ellos se vio beneficiada con alguna medida alternativa pero, además, entre las posibilidades existentes, la remisión condicional —que, en términos prácticos, no implica mayores obligaciones concretas para el condenado, salvo la de no volver a delinquir— recayó en siete de cada diez condenados bajo medidas alternativas; y la libertad vigilada, que no incluye en los hechos mucha vigilancia, benefició a otros dos de cada diez.

---

de 20 días de reclusión nocturna, pese a que registraba sólo un antecedente por manejar ebrio. Es posible que el hecho de ser detenido en tan obvia flagrancia contribuyera a endurecer la sanción.

**CUADRO 8**  
**SITUACIÓN DE CONDENADOS, DICIEMBRE DE 2007**

Situación	Número de personas	%	
En reclusión	35.040	43,21	
Bajo medidas alternativas:	46.046	56,79	%
• remisión condicional	32.601		70,80
• libertad vigilada	9.414		20,45
• reclusión nocturna	4.031		8,75
TOTAL	81.086	100,00	

Fuente: Gendarmería de Chile ([www.gendarmeria.cl](http://www.gendarmeria.cl) Extraído 19.1.07).

Si se comparan estas cifras con una de las pocas disponibles referidas al periodo anterior a la RPP, se constata cierto incremento en el uso de las medidas alternativas. En la citada muestra de 180 expedientes judiciales concluidos, trabajada en 1994, se halló que en un 51% de los casos no se otorgó medidas alternativas y en un 49% sí se las otorgó (Jiménez 1994: 71).<sup>223</sup>

Tratándose de las salidas alternativas —institución introducida por la RPP que no existía en la legislación previa, limitada sólo a las penas alternativas—, el principio de oportunidad es la salida alternativa que constituye el segundo término más frecuentemente aplicado por el MP: 11,79% del total de casos ingresados desde el inicio de la RPP (Cuadro 2). Para su aplicación, la ley establece un límite —“cuando se tratare de un hecho que no comprometiere gravemente el interés público” (artº. 169 del C. P. P.) — que es susceptible de una interpretación inevitablemente discrecional. Las entrevistas sugieren que en los hechos se aplica: (i) tratándose de faltas, (ii) cuando no hay víctima individualizada, (iii) en los llamados “delitos de bagatela” y otros asuntos de importancia menor, y (iv) cuando el caso no ha sido archivado a tiempo, pero no hay posibilidades de proseguir la investigación.

De esas cuatro causales, la que genera un área de discusión es la tercera, que identifica un monto de poca significación económica —variable según la fiscalía de la que se trate— con una baja repercusión social. Dado que una multiplicidad de delitos de bajo monto —muchos de ellos a cargo de

<sup>223</sup> Si bien la base empírica correspondiente al antiguo sistema es limitada, esta comparación sugiere que el uso de medidas alternativas no es una novedad aportada por la RPP, como a veces se ha sostenido.

delincuentes habituales— genera inseguridad subjetiva, una académica entrevistada observó: “... os delitos que generan más inseguridad son los que se cierran con mayor rapidez”.

Debe notarse que si la institución no ha establecido criterios rectores para guiar la discrecionalidad del fiscal en referencia al principio de oportunidad, su uso tampoco es controlado judicialmente puesto que el juez debe supervisar la legalidad en la aplicación del principio de oportunidad, pero no el criterio de oportunidad aplicado.

El análisis de casos efectuado en el MP indica que, con cierta frecuencia, el principio de oportunidad es utilizado de manera controvertible. Cinco de los casos en los que se aplicó el principio correspondían a conflictos de índole familiar. En dos de ellos, la exigencia de la parte agraviada podía ser satisfecha mediante una suspensión condicional del procedimiento, pero prefirió aplicárseles una salida que no atendía al reclamo de la víctima.

El primero de los cinco casos fue uno discutiblemente calificado como lesiones leves, dado que legalmente todo caso de lesiones leves en la relación familiar debe ser calificado como lesiones menos graves (RUC: 0700001772-2). La mujer fue agredida por su conviviente; ella buscó a su hermano para que la acompañara a presentar la denuncia en Carabineros. Luego del trámite, el hermano se ofreció a acompañarla a la casa, donde encontraron al agresor. El hermano le pidió una explicación y fue agredido. Presentó entonces otra denuncia. El fiscal, sin investigar, propuso el procedimiento monitorio con una multa por el equivalente a una Unidad Tributaria Mensual (U. T. M.), equivalente, a fines de 2007, a 30 dólares estadounidenses aproximadamente, pero en la audiencia ofreció la suspensión condicional del procedimiento. Como el inculpado no aceptó responsabilidad, el fiscal aplicó el principio de oportunidad, del que ya se había beneficiado el inculpado en otro caso de lesiones leves. El fiscal no agrupó las dos agresiones cometidas por el inculpado en el mismo día y, en definitiva, sometió sus términos de actuación a la buena voluntad del inculpado: si no acepta una suspensión condicional, entonces se le aplicará el principio de oportunidad.<sup>224</sup> Si para llegar a esta salida, debió estimar que el hecho “no comprometía gravemen-

---

224 Otro caso en el que el fiscal pasó a aplicar el principio de oportunidad (RUC: 0700036616-6), en vista de que el inculpado “no tenía la intención de admitir responsabilidad”, fue uno de violación de morada en el que el detenido, con tres antecedentes por robo, fue detenido luego de ingresar al jardín de una casa.

te el interés público” ¿sobre qué base solicitó antes pena y, luego, suspensión condicional del procedimiento?

El segundo caso correspondió también a un conflicto familiar de cierta gravedad. El hijo —de 16 años y seis “contactos previos con el sistema” en calidad de inculpa<sup>225</sup>—, atacó a su padre causándole lesiones leves (RUC: 0700000224-5), que debieron ser legalmente consideradas como menos leves. Dado que el padre reconoció en su embriaguez el origen del incidente, el fiscal aplicó el principio de oportunidad, acaso sin ameritar los antecedentes del inculpa<sup>225</sup> y la naturaleza familiar del conflicto. En otro caso de conflicto familiar (RUC: 0700000227-K), el padre agredió a la mujer y a la hija, también erróneamente calificado como lesiones leves, el fiscal solicitó en procedimiento simplificado 540 días de presidio menor y las accesorias, pero en la audiencia pasó a aplicar el principio de oportunidad.

El caso de lesiones leves (RUC: 0700000539-2) en el que fue denunciante quien se había separado del denunciado, con quien tuvo dos hijos, es ilustrativo de un uso del principio de oportunidad que no responde al conflicto. El denunciado llegó a casa de su ex esposa para ver a los hijos y al irse “la tomó del cuello y la arrojó al suelo, agrediendo con golpes de pie y puños en diferentes partes del cuerpo”, según la denuncia policial. Ante el MP la víctima sostuvo que mientras vivían juntos él le pegó varias veces y ella lo denunció, lo ha demandado por alimentos, no cumple el régimen de visitas, lo considera alcohólico y porta arma de fuego. Pide concretamente que “no se me acerque más” y dice que a una suspensión condicional “no se opondría mientras se le impusiere como condición al imputado el que no se acercara a la víctima”. Sin embargo, el fiscal, desoyendo esta propuesta aplicó el principio de oportunidad en la audiencia de formalización. Cabe notar que el denunciado ya se había beneficiado de la aplicación del principio de oportunidad, en ocasión de haber sido denunciado por porte de arma punzo-cortante.

Similar trato recibió otro caso de lesiones leves en el contexto familiar (RUC: 0700052632-5). En enero de 2007, la hermana de la víctima llegó a casa de esta, la golpeó y le rompió en la cabeza un espejo, cuyos pedazos le produjeron diversos cortes. Luego de la denuncia y, sin haberse hecho nin-

---

225 La expresión “contacto con el sistema” es utilizada para referirse a quien es registrado en la base de datos del MP como parte en un proceso penal. En lo que sigue será usada sin comillas.



guna diligencia, se archivó provisionalmente. En marzo, la víctima solicitó que le tomasen declaración y presentó el certificado médico. La Unidad de Atención al Usuario tramitó entonces una solicitud de reapertura de archivo provisional. Desarchivado el caso, se citó a la víctima y se le tomó declaración; en ella hace explícito su interés: "... mi intención con esta causa es que ella no se acerque más ni a mí ni a mi hijo". Sin ninguna otra diligencia, se aplicó el principio de oportunidad, obteniéndose la aprobación del juez. Desarchivar el caso por la solicitud resultó ser una mera formalidad. Tampoco en este caso se usó la suspensión condicional del procedimiento para dar respuesta al pedido de la víctima.

En uno de los casos muestreados (RUC: 0700007621-4) se aplicó el principio de oportunidad sin haberse identificado responsables del delito denunciado y en otro (RUC: 0600864193-3) se archivó provisionalmente en lugar de aplicar el principio de oportunidad, dadas las agresiones mutuas que se produjeron dentro de un grupo familiar.

En cuanto a los derechos de las víctimas, además de algunos de los casos recién referidos, se encontraron otros de interés. En alguno (RUC: 0600478361-K), valiéndose adecuadamente de imponer la reparación, como condición en la suspensión condicional del procedimiento, se atendió el reclamo de la víctima de unas lesiones menos graves, consistente en ser indemnizado por los días no trabajados. Sin embargo, en otro caso (RUC: 0600399887-6), calificado como lesiones graves, al aplicarse la suspensión condicional se impuso el alejamiento de la víctima, pero no se atendió a la solicitud de esta de que se le abonara la suma de dinero gastada en su curación.

La existencia de las salidas alternativas permite al fiscal establecer, sobre todo cuando las pruebas no son suficientemente potentes, el espacio de negociación en el que se intercambia una declaración de culpabilidad por parte del procesado con una rebaja en el objetivo sancionador del MP.<sup>226</sup> De este modo, inducir una salida alternativa o un procedimiento abreviado, siempre que el inculpado reconozca responsabilidad y la víctima pueda ser conven-

---

226 La institución viene del derecho anglosajón, en que se le conoce como plea-bargaining, a la que el Black's Law Dictionary define como The process whereby the accused and the prosecutor in a criminal case work out a mutually satisfactory disposition on the case subject to court approval. It usually involves the defendant's pleading guilty to a lesser offense or to only one or some of the counts of a multi-count indictment in return for a lighter sentence than possible for the graver charge.

cida de que es mejor una reparación a una hipotética condena, es parte usual del trabajo del fiscal bajo los términos de la RPP.<sup>227</sup> En los instructivos del Fiscal Nacional se legitima el papel negociador del fiscal en razón de “evitar que los delitos de mediana gravedad lleguen a juicio oral” (Instructivo N° 63, 17.8.2001, N° 20).

Respecto de la negociación, en las entrevistas se recibieron versiones diferentes. Un fiscal jefe explicó: “...lo que se negocia es lo que se obtendría en juicio oral. El sistema de penas es anacrónico y la ley de beneficios 18.216 es muy liberal, porque la dictadura la dio cuando necesitaba descargar las cárceles como resultado de una crisis económica. La justicia negociada es una manera de llevar un mal caso a un buen fin”. En cambio, otro fiscal jefe observó: “...en la práctica, cuando se baja por la negociación, la sanción queda en nada”.

En tres de las cuatro vías judiciales es posible usar la negociación —o, dicho de mejor manera, cuando esta no es posible sólo cabe el procedimiento ordinario— y la información estadística que aparece en el Cuadro 9, que cubre el periodo de 18 meses, transcurrido entre enero de 2006 y junio de 2007, muestra que en ellas predominan las condenas, precisamente como resultado de la negociación; es decir, que al aceptar el procesado su responsabilidad a cambio de la pena ofrecida por el fiscal, el paso lo condujo, casi inevitablemente, a ser condenado. En el juicio oral, en cambio, dada la inexistencia de acuerdo entre las partes del proceso, se abre un lugar —aunque estadísticamente estrecho— para la absolución.

---

227 El espacio para la negociación está abierto en las tres vías de juzgamiento que no pasan por el juicio oral: el procedimiento simplificado, aplicable a faltas y delitos simples (art° 388 del C. P. P.); el procedimiento monitorio, procedente cuando el fiscal sólo pida pena de multa (art° 392 del C. P. P.); y el procedimiento abreviado, cuando la pena solicitada “no sea superior a cinco años de presidio o reclusión en su grado máximo” (art° 406 del C. P. P.).

**CUADRO 9**  
**SENTENCIAS POR TIPO DE PROCEDIMIENTO, 2006 Y 2007**

Procedimiento	2006 y 2007 (1 enero-30 junio)		
	Total de casos	Sentencia definitiva condena	Sentencia definitiva absuelve (%)
Simplificado	77.264	75.940	1.324 (1,71)
Monitorio	69.125	69.120	5 (0,007)
Abreviado	32.447	32.148	299 (0,92)
Ordinario	18.637	16.293	970 (5,2)

Fuente: Ministerio Público.

El examen de las carpetas sugiere la preponderancia del propósito del fiscal de terminar el caso mediante una propuesta y una transacción que rebajan sensiblemente las posibilidades de condena. Una de las formas de expresión de ese propósito es el ocultamiento al juez, por el fiscal, de los antecedentes del procesado, según hizo notar un académico entrevistado; un fiscal precisó que en el procedimiento simplificado queda a criterio del MP presentar o no los antecedentes. En el examen de carpetas, sólo se encontraron unos pocos casos, entre aquellos que fueron ante un juez, en los que quedó registro de que el fiscal hubiera mencionado los antecedentes del procesado. Esto, pese a que el art ° 12, n° 16 del Código Penal chileno considera como agravante “ser reincidente en delito de la misma especie”. Sólo en dos casos (números de RUC 0600047392-6 y 0700092024-4), el fiscal mencionó por escrito que los antecedentes del sujeto, para el cual solicitaron la imposición de pena efectiva, importaban un agravante. Pero en otro caso (RUC: 0600396556-0), el fiscal afirmó que “...al requerido no le beneficia ni perjudica ninguna circunstancia atenuante o agravante de la responsabilidad penal”, siendo así que el procesado registraba nueve contactos previos con el sistema y, habiendo sido procesado por hurto en este caso, había sido condenado una vez por robo.

Otra forma de expresión de la voluntad del MP de terminar el caso consiste en el ofrecimiento de la suspensión condicional del procedimiento,<sup>228</sup>

228 “El fiscal, con el acuerdo del imputado, podrá solicitar al juez de garantía” [la suspensión condicional del procedimiento] “a) si la pena que pudiere imponerse al imputado, en el evento de dictarse sentencia condenatoria, no excediere de tres años de privación de libertad, y b) si el imputado no hubiese sido condenado anteriormente por crimen o

salida alternativa que, como se vio en el Cuadro 2, correspondió a 5,53% de los casos ingresados desde que se inició la RPP. En palabras de un académico entrevistado, "... se usa no como respuesta específica a las características del caso sino como herramienta de descongestión" y, como salida dada al caso, tiene una capacidad sancionadora prácticamente nula.

En el contexto de una negociación en la que el fiscal puede ofrecer penas que tienen poco de tales, aparece lo que un académico entrevistado denominó "falsa judicialización". Dado que, en tiempos recientes, el MP ha determinado que el número de casos que alcanzan término judicial debe ser incrementado, se llevan a proceso casos que antes no eran llevados, para obtener una suspensión condicional del procedimiento o una sanción irrelevante. Una jueza entrevistada ejemplificó: "... un consumo de drogas que se archivaba ahora va a multas, con lo que se judicializa e incrementa las cifras". Un fiscal jefe observó: "...el [procedimiento] abreviado produce una falsa condena, porque no se cumple". No obstante, la misma jueza hizo notar que, aún así, "... pierde el procesado, que ahora tiene un antecedente".

En definitiva, las preguntas clave que surgen acerca del uso de la negociación giran en torno a si, dado el doble objetivo del MP chileno de terminar casos y obtener sentencias condenatorias, la negociación (i) lleva a situar la pena "ofertada" por el fiscal por debajo de lo obtenible a través del procedimiento ordinario, e (ii) induce a algún procesado inocente a declararse culpable para no afrontar el riesgo de ser condenado con mayor dureza en un juicio oral. Son preguntas estas que han motivado un debate interminable en Estados Unidos, donde el sistema penal también busca la rapidez, y que, en los términos de este texto, apenas cabe recordar.

---

simple delito" (artº. 237 del C. P. P.). De esta disposición surge informalmente el espacio para que operen dos mecanismos para negociar la solución del caso: de un lado, la negociación para que el procesado se declare culpable, dado que "el acuerdo del imputado" puede ser inducido por el fiscal que amenaza con un juicio oral cuyo resultado pueda ser oneroso para el imputado; y, de otro, la reparación económica de la víctima como parte de las "condiciones" (artº. 238.e) propuestas por el fiscal e impuestas por el juez, con la que se obtiene conformidad del ofendido.

**EL TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE HABITUAL**

Los “clientes habituales” del sistema penal pueden ser cuantificados a partir del número de contactos con el sistema que, en calidad de imputados, han tenido con él. Es verdad que en estas cifras puede haber cierto sesgo, derivado de una rutina burocrática tendiente a procesar a quien ya tiene antecedentes. Pero, haciéndonos cargo de esa posible interferencia, cuyos efectos no pueden ser cuantificados, las cifras del Cuadro 10 son significativas. Desde que se inició la RPP en el país hasta mediados de 2007, del total de casi un millón de personas que fueron imputadas en algún momento, más de 45.000 sujetos —esto es, casi el 5% del total de imputados— lo habían sido en cinco o más ocasiones.

**CUADRO 10**

**NÚMERO DE IMPUTADOS SEGÚN EL NÚMERO DE CASOS EN QUE PARTICIPARON DESDE EL INICIO DE LA RPP HASTA JUNIO DE 2007**

<b>Casos en que participaron</b>	<b>Número de imputados</b>	<b>%</b>
1 a 4	906.995	95,2
5 o más	45.411	4,8
<b>Total</b>	<b>952.406</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Ministerio Público

Si se acepta esta frontera, más o menos arbitraria, de cinco contactos con el sistema en calidad de imputados para demarcar la habitualidad del sujeto como delincuente, se cuenta con una aproximación gruesa al sector de población cuya vida se halla en conexión estable con el delito.

Si se quieren introducir elementos de cuantificación adicionales respecto de esta condición de la población habitualmente delictiva, el Cuadro 11 resulta de utilidad. En él, la población que había participado en cinco o más casos en calidad de imputado es desagregada según el número de aquellos en los que participó. Sobresale el dato de que casi diez mil personas hayan sido imputadas en diez o más casos. Ahora, sin la menor duda, estamos ante el núcleo duro de la habitualidad.

## CUADRO 11

NÚMERO DE IMPUTADOS QUE PARTICIPARON EN CINCO O MÁS CASOS DESDE EL INICIO DE LA RPP HASTA JUNIO DE 2007

Casos en que participaron	Número de imputados	%
5	14.198	31,3
6	8.774	19,3
7	5.727	12,6
8	3.972	8,7
9	2.918	6,4
10	2.125	4,7
11 o más	7.697	16,9
Total	45.411	100,0

Fuente: Ministerio Público

En el examen de carpetas se encontró una incidencia de la habitualidad en una cuarta parte del centenar de casos tomados al azar. La pregunta que corresponde formular ante ellos es: ¿cuál es el tratamiento que el MP, en uso de los mecanismos establecidos por la RPP, otorga a esta población habitualmente delincuente? El examen de casos produjo algunos elementos de respuesta a la cuestión.

Un caso (RUC: 0700067769-2) en el que dos sujetos con antecedentes — uno de ellos con tres y el otro con uno— ingresaron a un departamento ajeno, después de romper la cerradura, y una vez dentro dañaron dos artefactos eléctricos, fue calificado como “lesiones leves”, en razón de que los inculpados causaron heridas al propietario del departamento, ignorándose los otros hechos del caso. El requerimiento, así circunscrito en un procedimiento monitorio, permitió acabar el caso con una multa. Similares rebajamiento y prescindencia de hechos del caso tuvieron lugar en otro (RUC: 0700050475-5), en el que el inculpado, con antecedentes, fue procesado por lesiones leves causadas al arrojarle una piedra a un guardia de la farmacia que, al detectarlo apoderándose de unos productos, le obligó a devolverlos y a salir del establecimiento. En otro procedimiento la condena se limitó a una multa, pese a que el inculpado tenía dos antecedentes por robo —uno acabó en pena remitida y otro en decisión de No perseverar— y tres por drogas.

En un caso de hurto falta (RUC: 0700750636-2) resulta ilustrativa la trayectoria del inculpado, que a los 20 años ya tenía su quinto contacto con el sistema. En dos de ellos —lesiones menos graves y drogas— se le aplicó el principio de oportunidad; los otros dos eran casos de hurto y en uno de ellos se le había aplicado la suspensión condicional del procedimiento. Su quinto caso, en el curso de sólo año y medio, se generó cuando, en un supermercado, escondió diez lápices entre la ropa. Interesa destacar que la ficha de registro indicó que no tenía condena alguna, lo que era cierto, gracias al uso previo de las salidas alternativas. Esta vez, en un procedimiento monitorio, se le impuso una multa de una U. T. M.

Un caso equivalente es el de un sujeto imputado de 20 años, con cinco contactos previos con el sistema (RUC: 0700029749-0), en los cuales se benefició con el principio de oportunidad en tres ocasiones, una medida alternativa y la decisión de no perseverar. En este caso fue detenido cuando salía de un supermercado con unos chocolates ocultos. En procedimiento simplificado fue multado con una U. T. M. Del mismo tipo es el caso (RUC: 0700093615-9) de un procesado por el robo en un supermercado; registraba cuatro antecedentes por robo, en tres de los cuales no se inició investigación mientras en el cuarto se aplicó el principio de oportunidad. En el quinto proceso fue sancionado con una multa de una U. T. M.

Algo similar es el caso de dos individuos procesados por robo (RUC: 0700736032-5), que registraban antecedentes por el mismo delito —en procesos en los que se beneficiaron sucesivamente del principio de oportunidad y de la suspensión condicional del procedimiento—, y en este recibieron una pena de 41 días de prisión, remitida condicionalmente.

En otro caso, se procesó como violación de morada (RUC: 0600773742-2) lo que en realidad constituyó una tentativa de robo en lugar habitado por un sujeto que había registrado ya cinco contactos con el sistema, cuatro por delitos contra el patrimonio y uno por drogas. El inculpado intentaba abrir la puerta de una vivienda, pero fue reducido por los vecinos. En el control de detención, el fiscal pidió prisión preventiva, sin éxito. Se solicitó para él 540 días de reclusión menor, pero se estableció que no comparecía en las audiencias porque estaba cumpliendo otra pena, impuesta entretanto por uno de los delitos contra el patrimonio. En este proceso, circunscrito a la violación de morada, finalmente fue condenado al pago de 6 U. T. M.

La falta de respuesta del sistema penal ante la habitualidad se puede ilustrar también con el caso de un inculpado (RUC: 0600057010-7) que había sido condenado en cuatro ocasiones por robo (con violencia en un caso; en lugar no habitado, los otros tres) y que fue sorprendido en el interior de una casa. Fue procesado por violación de morada y el fiscal solicitó 540 días de prisión; resultó condenado a pagar cuatro U. T. M.

El interés, en el MP, de terminar los casos parece hacer a un lado el fenómeno de la habitualidad. Lo sugiere un caso con dos inculpadas (RUC: 0600412889-1) —una de 20 años, la otra de 23— que sustrajeron una billetera a una cliente de un local comercial. Ambas registraban numerosos antecedentes. Una, había sido condenada en cinco ocasiones y había recibido salidas alternativas en otros tres casos; la otra, había tenido seis contactos con el sistema, en tres de los cuales se benefició de medidas alternativas. Lo significativo del caso es que el fiscal fue a un procedimiento simplificado, en el que no mencionó los antecedentes de las procesadas, desembocándose en penas de prisión nocturna y multas, las que se dieron por pagadas con el periodo de detención. A una de ellas se le revocó posteriormente el beneficio de la prisión nocturna debido a que no cumplió con esta.

Demostrativo de la misma tendencia es un caso (RUC: 0700086170-1) en el que el imputado sustrajo 21 bolsas de caldo de un supermercado; registraba cuatro antecedentes por robo, en uno de los cuales se aplicó el principio de oportunidad. Al condenársele, en un procedimiento monitorio, al pago de una multa de una U. T. M., ni el requerimiento del fiscal ni la sentencia mencionaron los antecedentes del inculpado.

Como se vio en el párrafo anterior, los fiscales optan por mencionar o no ante el juez los antecedentes del procesado. Dado que la habitualidad no aparece como una categoría operativa para el MP y en la institución el énfasis se halla puesto en terminar los casos, los antecedentes del sometido a proceso pueden convertirse más bien en un obstáculo para que la solución negociada, entre acusación y defensa, sea aprobada por el juez. Según un entrevistado, determinados fiscales se sirven de la mención o el silencio de los antecedentes como un elemento de la negociación con la defensa, de modo de facilitar el arribo a un buen término en ella al pasar por alto los casos en los que el sujeto ha participado previamente, incluso cuando ha sido condenado. Si este fuera el caso, se habría adoptado institucionalmente una vía para evitar, en cierto número de casos, la consideración de la habitualidad.



En algunos de los casos referidos el MP exhibe la tendencia a reaccionar frente a la habitualidad delictiva incrementando de manera progresiva, pero lenta, el peso de las salidas alternativas hasta llegar a la pena efectiva. El primer paso, luego de haber agotado las salidas alternativas previas, es la reclusión nocturna. Así ocurrió en el caso de un joven de 24 años (RUC: 0700006412-7), que en menos de dos años había tenido siete contactos previos con el sistema, cuatro de ellos por hurto, uno por estafa y dos por drogas. En aquellos casos ya terminados había acumulado una pena de 41 días remitida, un principio de oportunidad, un archivo provisional y una sentencia condenatoria. En este caso, de hurto simple con flagrancia, fue condenado a pagar una multa de una U. T. M. y a 41 días de reclusión nocturna. Un caso similar fue el de una mujer, procesada por hurto simple, consistente en apoderarse de 11 latas de café instantáneo en un supermercado (RUC: 0700000014-5). Tenía dos hurtos, un robo por sorpresa y una receptación, en los que había obtenido un no inicio de investigación, un archivo provisional y una suspensión condicional del procedimiento. Esta vez recibió una condena de 41 días de prisión.

Los casos en los que puede verse el escalamiento en la sanción corresponden, por cierto, a delincuentes habituales. Tal es el de una mujer de 27 años (RUC: 0700010359-9), detenida cuando sustrajo de una tienda un pantalón y un traje de baño (valorizados aproximadamente en 40 dólares estadounidenses). En los dos años previos tenía registrada su participación en cuatro hurtos falta (tres archivos provisionales y un principio de oportunidad), otros cuatro hurtos simple (uno archivado y tres sentencias condenatorias), uno de amenazas de atentado (principio de oportunidad) y otro de lesiones leves (archivado provisionalmente). Antes de ese periodo había sido condenada dos veces (con penas remitidas) por receptación y por porte ilegal de arma de fuego. En el presente caso se le impuso 50 días de reclusión nocturna y una multa. No cumplió con la reclusión, fue detenida y se le impuso entonces prisión efectiva.

Del examen de casos efectuado en la muestra (números de RUC 0600008642-6; 0600047392-6; 0600000029-7; 0600396556-0; 0700093200-5; 0700089350-6; 0700092024-4; 0700089293-3), se confirma que el MP echa mano a la prisión efectiva en algún punto de la trayectoria del delincuente habitual, luego de haber usado las salidas alternativas. Pero no parece haber un patrón determinado; esto es, la pena efectiva puede aparecer temprano

—aunque lo usual es lo contrario— y ser seguida en casos posteriores por medidas alternativas.

De una parte, la prevaleciente consideración del delito de poca monta como “de bagatela” hace perder de vista que, como un académico y un jefe policial entrevistados hicieron notar, detrás del pequeño hurto puede haber una banda especializada en un trabajo a gran escala, que se sirve del delincuente habitual como elemento operativo.

De otra parte, el uso de la gama de respuestas que no son la pena efectiva (archivamiento, principio de oportunidad, suspensión condicional del procedimiento, pena remitida, etc.) con un bolsón de “clientes del sistema” que aparecen ante él una y otra vez, variando en ocasiones de delito (hurto, robo, violencia intrafamiliar, consumo o microtráfico de drogas, los más frecuentes), constituye impunidad en el nivel del delito pequeño, que es el que cuantitativamente más afecta al ciudadano promedio. Del examen de carpetas se pudo comprobar el señalamiento de la Comisión de Expertos (2003: 14): en la operación del nuevo sistema se generan “... situaciones de impunidad en determinados tipos de delitos, especialmente en la franja de delitos menos graves”. Si estas infracciones corresponden al accionar de quien habitualmente se dedica al delito, no parece que el uso de las salidas alternativas, específicamente en estos casos, constituya, de parte del sistema, una respuesta socialmente eficiente.

Un fiscal jefe indicó que “... quienes se dedican al robo o al hurto en tiendas dicen: ‘caigo una vez de cada 20’”. Este testimonio sugiere que, desde el punto de vista del delincuente habitual, recibir una suspensión condicional del procedimiento o ser esporádicamente sancionado con una multa o una pena remitida es parte del costo de su oficio que, de vez en cuando, debe abonar sin que este “pago” tenga efecto sobre su conducta regularmente vinculada a la práctica delictiva.

Siendo efectivo que, en el momento de realizarse una audiencia —desde la correspondiente al control de detención—, el fiscal tiene ante sí los antecedentes del sujeto, en el MP no parece haberse desarrollado una aproximación apropiada para tratar al delincuente habitual, no sólo como un individuo sino como un sector poblacional que se relaciona con el delito como forma de vida. Aplicar a este sector las varias respuestas del sistema en términos similares a los que se usan con quienes tienen una relación ocasional con el delito, o escalarlas progresivamente conociendo la inutilidad de esta vía,

no parece adecuado, sobre todo de cara al hecho de que es el delincuente habitual un actor principal en el fenómeno de la inseguridad ciudadana.

## LA DEMANDA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y LA RESPUESTA DEL MP

El asunto de la seguridad ciudadana se ha convertido en América Latina en un tema central de la agenda pública, sea como problema objetivo, o en tanto percepción ciudadana subjetiva. Puede sostenerse, en consecuencia, que:

*“... uno de los principales desafíos para la gobernabilidad democrática de muchos de los países del continente, y que, a la vez, constituye uno de los principales desafíos a sus sistemas de seguridad pública y de justicia, es la creciente criminalidad y, por ende, la creciente demanda ciudadana por mayor seguridad y más eficacia en la prevención y combate del delito” (Lovatón 2007: 18).*

El caso chileno no es una excepción. Un estudio que analizó la tendencia en las denuncias de la criminalidad, en el periodo 1970-2003, encontró que “... a partir del año 1995, las denuncias de los delitos adquieren un ritmo de crecimiento creciente” (Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile 2004: 22). En concordancia, según los estudios nacionales de opinión del Centro de Estudios Públicos, la inseguridad se mantiene entre las tres o cuatro primeras preocupaciones de la población desde 1990 (Diagnóstico... 2004: 52). El crecimiento de la inseguridad objetiva, sugerido por el aumento de las denuncias, y el incremento de la inseguridad subjetiva, revelado por las encuestas, son temas materia de información y debate constantes en los medios de comunicación.

Del lado de las respuestas del sistema penal, debe observarse que la tasa de encarcelamiento está en aumento desde 1995 (Diagnóstico... 2004: 34). “Cada vez hay más gente presa”, anotó una académica entrevistada. Pero ese incremento no es suficiente para evitar que se produzca “... una brecha, que se acrecienta, entre lo que se espera de los tribunales y lo que pasa en ellos”, según la percepción de un fiscal jefe.

En la policía parece haber algo de frustración respecto al funcionamiento del sistema. Un jefe policial señaló que “... se archiva muy rápido y eso causa desilusión”, aludiendo a la sensación de esfuerzo inútil que padece quien, en la institución policial, ha trabajado en un caso que el fiscal descar-

ta. Varios funcionarios del MP entrevistados aseguraron que, al presentar denuncias por delitos menores o en los que no hay evidencias disponibles, el denunciante recibe de la policía el consejo de que no siga el trámite debido a que es inútil.

Pese a todo lo anterior, las encuestas de opinión revelan que la valoración sobre la RPP y el desempeño del MP no han adoptado en Chile un perfil claramente desfavorable. A mediados de 2006, una encuesta del Centro de Estudios de Opinión Ciudadana, de la Universidad de Talca, encontró que "... más del 50% de los entrevistados piensa que todo se mantiene igual". Entre quienes pensaban que la RPP había abierto paso a una situación mejor, 31% refirió la mejora a "eficacia/competencia", 24% a "transparencia", 12% a "corrupción" y 11% a "imparcialidad". Sólo uno de cada cinco encuestados dijo sentirse "más seguro con el nuevo sistema procesal penal", pero, no obstante, cuatro de cada cinco dijeron preferir el actual sistema al antiguo (Reforma Procesal Penal. Percepción de los santiaguinos. Julio 2006: 2006).

La Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana halló en 2006, en una muestra nacional, que en una escala de 1 a 7, 21.1% de los encuestados otorgaba una calificación de 5 a la RPP y otro 15,8% la calificaba con 4. (<http://www.seguridadciudadana.gob.cl/ENUSC2006.html> Extraído 17.1.07). La encuesta periódicamente realizada por Paz Ciudadana - Admimark encontró, entre mayo y julio de 2007, que los fiscales del MP eran calificados con 3,7, en una escala de 1 a 7 (<http://www.pazciudadana.cl/areas-informacion-encuesta-indice.php> Extraído 17.1.07). Similar calificación fue encontrada, entre 2006 y 2007, por las encuestas trimestrales de Libertad y Desarrollo (<http://www.lyd.com/LYD/index.aspx?channel=3804> Extraído 17.1.07).

En los medios de comunicación chilenos se ha instalado una discusión acerca de "la puerta giratoria", es decir, el ingreso y fácil egreso del sistema de quien es presuntamente responsable de un delito. La mayor parte de los entrevistados en el MP interpretaron que la impugnación se refiere a la libertad provisional, de la que se beneficia una importante proporción de quienes están siendo procesados, mientras no se haya dictado en su caso una sentencia condenatoria a pena privativa de libertad. Un fiscal entrevistado observó: "... el sistema antiguo se representa como más duro por la prisión preventiva larga". Sin embargo, otros entrevistados plantearon que "... la puerta giratoria" también comprende, como representación social, a aquellos casos en los que el proceso desemboca en una salida alternativa,

que son la mayoría según se vio en el Cuadro 8 y, en términos efectivos, conlleva una sanción que (i) importa poco al condenado —dado que consiste en una multa o la firma periódica en un libro en el juzgado, por ejemplo— o (ii) de hecho, no se cumple en razón de la carencia de un sistema de seguimiento y control sobre las penas no privativas de libertad. Dado que estas salidas alternativas corresponden a la conclusión del procesamiento, más que la libertad provisional, podrían ser claramente percibidas como formas de impunidad, relativa o directa.

En palabras de un jefe policial, “... los delitos menores, masivos e insignificantes, para quien los sufre, son graves y alarmantes. A un obrero le roban una bicicleta. No se considera de importancia, pero es el medio de transporte que a él le ahorra un dinero para la comida de la familia. Muchos de estos casos se van a archivo y crean la inseguridad subjetiva”. Al respecto, un académico entrevistado demandó: “... reducir los espacios de impunidad porque hay violaciones de la ley que no tienen costos en salidas alternativas o en sanciones menores: penas remitidas, multas y suspensión condicional del procedimiento”.

Sin hacerse cargo de tal reclamo, un fiscal entrevistado admitió: “... existe una asintonía entre las expectativas de la gente y lo que el sistema es capaz de entregar. Las expectativas consisten en que el sistema lleve a delincuencia cero, pero el sistema cumple un rol relativamente marginal en la seguridad pública”.<sup>229</sup> Y enseguida ubicó el origen de la brecha entre expectativas ciudadanas y rendimientos efectivos del sistema: “... hubo un discurso ambiguo en la venta de la reforma, que habló al mismo tiempo de eficiencia en la sanción y de garantismo. Eso fue fruto del acuerdo político”.<sup>230</sup>

Otro fiscal jefe admitió que en los hechos: “... hay una política no muy persecutoria” y explicó que algunos “... fiscales jóvenes dicen que el robo en un supermercado es un costo ya incluido en el precio”. Acaso este tipo de posturas esté en la base de lo que se ha calificado, en el MP, como “autorres-

---

229 La renuencia del MP a asumir como propio el problema de la seguridad ciudadana ha sido señalada como un problema común en América Latina, donde “la actitud más extendida [...] ha sido la de desvincularse del problema y sostener que la responsabilidad por la seguridad ciudadana no es algo propio ni central de su función” (Duce y Riego 2005: 39-40).

230 Una académica entrevistada se refirió a otra dimensión política en la RPP, que no pudo ser profundizada durante el trabajo de campo: “... en la discusión sobre la RPP hay un tema político. La reforma pertenece más a la Concertación. Los fiscales parecen estar con la Concertación y entonces reciben todo el apoyo del gobierno”.

tricción” de las “facultades de persecución” que incluso lleva a no “defender ante los tribunales, las interpretaciones que más favorecen la persecución” (Comisión de Expertos 2003: 17).

Ese mismo fiscal entrevistado añadió que “... hay una generación de jueces que también consideran que no están para perseguir robos de supermercado”. Otro fiscal jefe entrevistado apuntó a ese mismo factor: “... este juez, que no entra en contacto con la calle, tiene una visión ‘naive’: el delincuente habitual es un famélico”,<sup>231</sup> y concluyó: “...los jueces no han sabido administrar su poder”.<sup>232</sup>

¿Y cómo administran los fiscales su poder? Esto es, dado que no es posible perseguir, en busca de sanción, todos los delitos que se cometen, ¿a cuáles dedican su trabajo? En los Instructivos del Fiscal Nacional se ha definido, en términos muy generales, como objetivo propio del MP “... concentrar sus esfuerzos en la investigación y persecución de los delitos graves, esto es, aquellos que realmente ponen en cuestión el orden social, el Estado, como son los que afectan los bienes jurídicos individuales más básicos y los bienes jurídicos colectivos o estatales más fundamentales” (Instructivo n°. 34, 14.12.00, Introducción). Y se ha puesto énfasis en la necesidad de que la acción institucional proteja “... bienes jurídicos importantes para la sociedad, tales como la vida, la integridad física, la libertad en sus diversas manifestaciones, la salud pública y privada [...] el orden público económico o la vigencia del Estado de derecho” (Instructivo n°. 35, 15.12.00). En esta definición no parece reconocerse prioridad a los delitos menores que, como se ha observado antes, probablemente son los que más contribuyen a la sensación de inseguridad.

---

231 El senador Alberto Espina ha centrado su desempeño político en el tema de la inseguridad y la justicia penal. En ese papel, ha sido sumamente crítico con los jueces de garantía. En la comisión legisladora que revisó y aprobó el proyecto de modificaciones al C. P., en octubre de 2007, el senador Espina subrayó el peligro de “... poner en libertad a delincuentes detenidos en flagrancia por delitos gravísimos, en virtud de la decisión de jueces de garantía con un criterio extraviado”.

232 El posicionamiento y el papel de los jueces chilenos respecto a la seguridad ciudadana no es materia de este trabajo, pese a que ellos son actores en el tema. Sin embargo, no puede dejar de notarse la existencia de una corriente reactiva frente a la posibilidad de considerarlos como tales. La directora de la Asociación Nacional de Magistrados, jueza de garantía Francisca Zapata, declaró a fines de 2007: “... la judicialización del orden público o seguridad ciudadana produce una seria distorsión en la función jurisdiccional, pues debilita la imparcialidad del juez y su vinculación estricta al derecho” (La Tercera, 9.9.07, p. 21).

Pero, a más de optar por una definición amplia de sus objetivos, el MP ha renunciado a la formulación de una política de persecución,<sup>233</sup> con base en el argumento de que tal tarea no corresponde sólo al MP sino que debe ser parte de un esfuerzo creador compartido con otras instituciones. La institución no ha elaborado formulaciones más allá de lo establecido en el C. P. P. —los Instructivos y Oficios del Fiscal Nacional han renunciado a esa tarea—, dejando en manos del fiscal regional, del fiscal jefe o del fiscal a cargo del caso, la posibilidad de desarrollarlas.<sup>234</sup> Debería decirse, pues, que la respuesta a la pregunta acerca de cómo administran los fiscales su poder depende de cada fiscal.

Al no contarse con estándares homogéneos, aquello que debe considerarse archivable, los criterios que guían la utilización del principio de oportunidad o los que aconsejan la suspensión condicional del procedimiento, para citar las cuestiones más importantes, son campos de ejercicio de la discrecionalidad fiscal que, como se ha visto antes, han producido una variedad de resultados. En parte, esa heterogeneidad de respuestas que hoy se encuentra en el MP frente al fenómeno delictivo es consecuencia de la carencia de una política de persecución.

Es posible que, aunque las encuestas no lo revelen claramente aún, estos resultados en el rendimiento del MP tiendan a colisionar con las expectativas de las víctimas que difícilmente "... se encuentran dispuestas a aceptar una explicación temprana en el sentido de que su caso no tiene perspectivas de éxito o que, por su gravedad, no se justifica la inversión de recursos que requeriría una persecución incierta" (Vargas 2005: 39-40).

Una de las posibles desembocaduras de esta situación es la llamada justicia por mano propia, de la cual apareció un adelanto en la muestra de casos trabajada en el MP (RUC: 0700003503-8). Carabineros encontró a dos individuos que golpeaban con palos a un tercero; este había sustraído una caja de

---

233 Esta renuncia ha producido vacíos importantes; uno de ellos, conforme señaló un jefe policial entrevistado, está en la inexistencia de "un protocolo de investigación por tipo delictivo, acordado entre MP y policía".

234 El resultado consiste en una diversidad de estándares que, en ocasiones, resulta sorprendente. En la propia ciudad de Santiago, según diversos entrevistados, el tratamiento de un caso de características jurídicamente equivalentes varía marcadamente en razón de la fiscalía que lo procese. Este uso de la discrecionalidad —que puede conducir a que un tipo de caso sea archivado o sea objeto del principio de oportunidad en una fiscalía y sea materia de un procedimiento abreviado en otra— afecta tanto el derecho a la igualdad como la seguridad jurídica y cancela la predecibilidad de la actuación fiscal.

salchichas con 250 unidades de una camioneta que descargaba mercadería. Al verse sorprendido, el sujeto amenazó con un martillo y un vidrio a los afectados, que se impusieron y procedieron a castigar directamente el hurto simple con una paliza. Es interesante destacar que el sujeto había recibido, en el curso de los últimos seis meses, el beneficio del principio de oportunidad en dos ocasiones, lo que no obstó para que le volviera a ser aplicado en este caso.

Se ha señalado la existencia de “... un grave problema de definición de rol en el Ministerio Público, que [...] tiende a excluirse de liderar o aun de participar en estrategias destinadas a disminuir el delito” (Comisión de Expertos 2003: 16). En las condiciones de inseguridad —sea esta objetiva o sólo subjetiva— que parece atravesar la sociedad chilena, no contar con respuestas claras frente a la demanda de seguridad a la larga puede perjudicar la legitimidad social del MP y, en consecuencia, del funcionamiento de la justicia.

#### LA RESPUESTA LEGISLATIVA DE LA “AGENDA CORTA”

La presunta permisividad del sistema penal con la delincuencia ha sido tema preferente de la atención de los medios de comunicación. En ese clima, en Chile se ha reclamado, en múltiples ocasiones, el endurecimiento de las normas de la RPP y algunos políticos se han hecho portadores de tal demanda. En 2007, un proyecto de modificación del C. P. P. fue declarado de urgencia por la Presidenta de la República; dado que en el trámite de aprobación surgieron diferencias suscitadas en torno a él, entre la Cámara de Diputados y el Senado, se constituyó una comisión en octubre de 2007, que ese mismo mes aprobó un texto definitivo.

El texto aborda el hecho de que, tras la declaración de ilegalidad de una detención, el detenido quedaba libre y no era posible ejercer acción alguna contra él. Se dispuso, mediante una modificación del artículo 132 del C. P. P., que:

*“ ... la declaración de ilegalidad de la detención no impedirá que el fiscal o el abogado asistente del fiscal pueda formalizar la investigación y solicitar las medidas cautelares que sean procedentes, [...] pero no podrá solicitar la ampliación de la detención. La declaración de ilegalidad de la detención no producirá efecto de cosa juzgada*



*en relación con las solicitudes de exclusión de prueba que se hagan oportunamente”.*

Asimismo, se incorporó al C. P. P. el artículo 132bis que faculta a admitir el recurso de apelación contra la resolución que declare ilegal la detención, planteado por el fiscal o el abogado asistente del fiscal, en los casos de los delitos de secuestro, sustracción de menores, violación, violación de menores, violación calificada, parricidio, homicidio, robo con violencia o intimidación calificada, robo con violencia o intimidación simple y robo por sorpresa, y robo con fuerza en lugar habitado o destinado a la habitación, así como los comprendidos en la ley de drogas que tengan asignada pena de crimen por la ley. La enumeración de delitos cuya gravedad resulta así reconocida por la ley va claramente más allá de lo que podría comprenderse en la definición general formulada en los Instructivos del Fiscal Nacional, antes citada.

Un segundo asunto contemplado en el texto aprobado es el régimen de la prisión preventiva que, en una modificación del artº. 140, referido a los requisitos para ordenar la prisión preventiva, detalla los mismos, estrechando el espacio que el juez tenía disponible para ejercer su discrecionalidad. Asimismo, el texto modifica el régimen de la apelación de la orden revocatoria de la prisión preventiva, dictada por un juez de garantía, mediante una adición al artº. 149 del C. P. P. por la que, tratándose de los delitos de secuestro, sustracción de menores, violación, violación de menores, violación calificada, parricidio, homicidio, robo con violencia o intimidación calificada, robo con violencia o intimidación simple y robo con fuerza en lugar habitado o destinado a la habitación, la decisión del juez no se ejecuta mientras no esté ejecutoriada, de modo de dar oportunidad a que la sala se pronuncie sobre la apelación eventualmente impuesta por el fiscal.

El tercer asunto, materia del proyecto de ley y abordado por la Comisión, es el de impedir que una persona a quien se ha suspendido condicionalmente el procedimiento obtenga este mismo beneficio en otro procedimiento posterior, para lo que se establece un cambio legal. También, en relación con la suspensión condicional del procedimiento, el texto introduce una modificación del artº. 237 del C. P. P. por la que:

*“Tratándose de imputados por delitos de homicidio, secuestro, robo con violencia o intimidación en las personas o fuerza en las cosas, sustracción de menores, aborto, los contemplados en los artículos*

*361 a 366 bis, 367 y 367 bis del Código Penal y conducción en estado de ebriedad causando la muerte o lesiones graves o gravísimas, el fiscal deberá someter su decisión de solicitar la suspensión condicional del procedimiento al Fiscal Regional”.*

Junto a unas cuantas modificaciones del Código Penal, el nuevo texto legal otorga mayores facultades a la policía en medios rurales o de difícil acceso y modifica la figura del control de identidad (artº. 85 del C. P. P.), en la que la policía, sin orden previa de un fiscal podrá:

*“... solicitar la identificación de cualquier persona en los casos fundados, en que, según las circunstancias, estimaren que existen indicios de que ella hubiere cometido o intentado cometer un crimen, simple delito o falta; de que se dispusiere a cometerlo; de que pudiere suministrar informaciones útiles para la indagación de un crimen, simple delito o falta; o en el caso de la persona que se encapuche o emboce para ocultar, dificultar o disimular su identidad”.*

La nueva disposición añade:

*“Durante este procedimiento, sin necesidad de nuevos indicios, la policía podrá proceder al registro de las vestimentas, equipaje o vehículo de la persona cuya identidad se controla”.*

De otra parte, la nueva ley especifica, a los efectos de la definición de la flagrancia, que el “tiempo inmediato a la perpetración de un delito” se extiende hasta 12 horas después de cometido el hecho.

De estos, que son algunos de los principales temas que la modificación del C. P. P. ha introducido o modificado, puede deducirse cuál es el propósito de la reforma hecha a la reforma. Se trata de “endurecer” el procedimiento penal, mediante una reducción de los espacios disponibles al encausado, detenido o simple retenido por la autoridad policial y, al mismo tiempo, un estrechamiento de los márgenes disponibles a la discrecionalidad judicial en la versión original del C. P. P.

Si tales modificaciones, que parecen responder al nivel de inseguridad subjetiva desarrollado en Chile en los últimos años, producen o no modificaciones de importancia en el funcionamiento del sistema penal y, en definitiva, en el abordaje del desafío delictivo desde él, es algo que se podrá

evaluar en el futuro. Debe advertirse, sin embargo, que entre los entrevistados para este trabajo, en noviembre de 2007, antes de que entraran en vigencia las nuevas disposiciones, prevalecían escepticismo y pesimismo. Para algunos de ellos, las modificaciones aprobadas desvirtúan el modelo acusatorio adoptado a través de la RPP, especialmente en razón del aumento de facultades en manos de la policía y la disminución del margen de discrecionalidad del juez. Para otros, aunque los cambios legales no significarán un avance en la lucha contra la delincuencia, tendrán como principal resultado el aumento de la población penal. Según el pronóstico de un juez entrevistado: "... se va a meter más gente presa, de la que ya se tiene, por los mismos delitos".

### CONSIDERACIONES FINALES

Como recuerdan Casas y Mera (2004: 18), el sistema penal "es un sistema de control [...] y elige en forma selectiva el tipo de conductas y cómo estas se penalizan [...] lo que no sólo se refleja en las normas, sino también en cómo estas se aplican". Sin embargo, tal selección no puede ser arbitraria; debe obedecer a criterios racionalmente sostenibles y socialmente justificados. Una pregunta central en todo régimen de justicia es, pues, ¿de qué debe ocuparse el sistema penal? Y la respuesta debe estar referida no tanto a la configuración de los tipos legales sino a la organización de la persecución penal, que, al fin y al cabo, tanto para quien delinque como para el conjunto de la sociedad, es lo que importa.

En esa definición, que tiene una fuerte carga práctica y operativa, pesan límites que probablemente corresponden a todo sistema penal. Así, la dificultad para investigar y perseguir delitos cometidos por extraños o, peor aún, por desconocidos implica el uso de mayores recursos, no siempre disponibles. En cambio, otros delitos, como la venta de drogas al menudeo, cuenta con atención privilegiada de parte de la policía que al perseguirlos obtiene reconocimiento de parte de sus mandos y de la autoridad civil; tal sesgo conduce a que, como hemos visto en la información estadística sobre Chile, este tipo delictivo acumule un mayor número de condenas. En suma, es justo reconocer que "... el sistema de justicia penal enfrenta limitaciones estructurales y algunos de los resultados en los que desemboca responden a condiciones que superan el rol de los fiscales" (Hugo Frühling, Comunicación personal, marzo de 2008).

Situados en el campo de acción del MP, es usual que, para justificar el hacer a un lado la persecución de determinados ilícitos, se reste importancia al daño que causan individualmente; las lesiones leves producidas en una agresión o el apoderamiento de algunos objetos de valor reducido, por ejemplo, son casos en los cuales se entiende que la importancia del daño es mínima y, en consecuencia, puede prescindirse de la persecución. Cuando así se hace, dejándose sin respuesta la demanda de justicia planteada por un miembro de la sociedad, de una parte, se ignora que cada conflicto es importante para las partes implicadas y, de otra, se olvida que, como se ha dicho antes en este texto, de faltas y delitos de monto menor está construida la inseguridad ciudadana subjetiva que un sistema de justicia no puede desconsiderar –porque de él se espera que restituya el equilibrio social roto por quien viola una norma<sup>235</sup>– sin que los efectos de tal desconsideración lleguen a comprometer el funcionamiento del régimen político.

No obstante, el reconocimiento de la importancia relativa de todo conflicto no equivale a sostener que el sistema penal deba hacerse cargo de cada uno de ellos, lo que, además de ser imposible, probablemente, en ciertos conflictos, resultaría inadecuado. Algunos de los casos recogidos en la muestra trabajada en el MP ilustran bien aquello de lo que no debe ocuparse el sistema, no tanto porque esos conflictos carecieran de importancia sino en razón de la incapacidad institucional para darles una respuesta adecuada. Algunos ejemplos pueden resultar demostrativos de la cuestión.

Dos de los casos corresponden a conflictos entre vecinos. En uno de ellos (RUC: 0700001504-5), un condómino, que fue el denunciante, increpó a la familia de otro por encontrarse en la piscina, siendo así que el condómino (denunciado) no había pagado las cuotas. El denunciado lo buscó luego en su casa, discutieron, se insultaron y el denunciado lo golpeó con un fierro. En otro caso (RUC: 0700014328-0), dos vecinas se pelearon y golpearon porque una de ellas andaba con la ex pareja de la hermana de la otra. En ambos casos, calificados como lesiones leves, el MP aplicó el principio de oportunidad ante conflictos que, siendo de naturaleza vecinal, no habían podido ser resueltos de manera razonable en su propio terreno, que no es el del derecho penal.

---

235 El caso de una escolar de 19 años que denuncia el robo del teléfono celular en el aula (RUC: 0600798033-5) y encuentra que, pese a haber entregado nombres y probado la preexistencia, el MP no hace nada al respecto puede ilustrar el desamparo de quienes sufren un despojo o un agravio y no encuentran respuesta en un sistema penal que no parece dispuesto a atender a las víctimas de los llamados “delitos de bagatela”.

También fue calificado como lesiones leves el conflicto entre dos trabajadores (RUC: 0700025952-1), aparentemente originado en la propuesta de la agresora, de repartirse un dinero sobrante en el arqueo de la caja, que no fue acogida por la víctima. Dado que las diferencias no fueron adecuadamente encaradas por el jefe de ambos, el enfrentamiento derivó en una agresión menor para la que el sistema penal no tuvo respuesta. De naturaleza distinta es el caso en el que una madre denunció a la profesora de su hijo (RUC: 0600852696-4) por haberlo azotado, luego de insultarlo constantemente. Planteó que había denunciado el hecho a la directora, quien no hizo nada, y que su hijo –amenazado por la profesora para que no cuente nada a su madre– no quería ir al colegio. El fiscal emitió una orden de investigar bastante específica.<sup>236</sup> Carabineros entrevistó al director, quien dijo conocer una sola queja contra la profesora, que no era la referida al caso. La coordinadora académica sí recordó el incidente con el niño de la denuncia, así como quejas porque la profesora denunciada gritaba a los alumnos. Esta entregó una constancia de haber denunciado, a su vez, a la madre denunciante por amenazas de agresión. El director entregó las anotaciones sobre el alumno existentes en un libro de registro. Desde la impotencia, el MP archivó el caso.

Los otros dos casos son de naturaleza familiar. En uno (RUC: 0700004097-K), el denunciado explicó que llegó a casa de su pareja y la encontró acostada con otro sujeto, a quien atacó y causó lesiones leves en riña. El agredido y la mujer sostuvieron que el denunciado fue pareja de la mujer y no lo era más. El MP no investigó para aclarar si subsistía o no la relación alegada por el denunciado; simplemente, aplicó el principio de oportunidad. El último caso es, probablemente, el más dramático (RUC: 0600852607-7). Un muchacho de 19 años denunció por agresión a su conviviente, de 18, con siete meses de embarazo. Él argumentó que no era la primera vez y que la razón estriba en que ella es celosa y agresiva. Declararon ambos ante la policía y él señaló que "... el objetivo principal de la denuncia es buscar apoyo siquiátrico para mi pareja ya que ella mantiene antecedentes psicológicos anteriores". Luego del informe policial, el MP archivó el caso, incapaz de atender a quien se presentó como denunciante para formular un pedido de ayuda.

---

236 Las órdenes de investigar emitidas por el MP generalmente no están adecuadas a las especificidades del caso y, en consecuencia, incluyen una serie de requerimientos en condicional que no resultan aplicables en las circunstancias. A su turno, y dado ese punto de partida, la Policía de Investigaciones responde según un esquema que no corresponde a los términos de la orden de investigar.

Ninguno de los participantes en estos seis casos registraba antecedentes. Eran personas que no podían resolver diferencias, en razón de sus características personales o de que no encontraron canales habilitados para solventarlas. El MP archivó tres de los casos y en otros tres aplicó el principio de oportunidad. Pero en los seis practicó una suerte de inhibición, dado que no era el lugar institucional con capacidad para resolver adecuadamente conflictos para los cuales la vía penal no resultaba idónea.

¿Qué hacer con incidentes que son desfogues de tensiones y frustraciones, y pequeños conflictos privados que la gente no sabe resolver sin recurrir a la violencia? Es bastante probable que no corresponda al sistema penal dar a ellos una respuesta, pero sí concierne al Estado —acaso mediante la delegación del tratamiento del conflicto a determinadas instancias sociales— atender la necesidad social de que el problema sea encauzado y arribe a una solución. “Es necesario abandonar, de una vez por todas, la idea de que el derecho penal y el proceso penal operan en un vacío y pueden darse el lujo de ser autistas respecto a las otras formas de intervención en los conflictos” (Binder 2007: 26). Esas otras formas de intervención son indispensables. No basta, pues, con que el sistema penal se inhiba, recurriendo a uno u otro argumento. La sociedad requiere una respuesta que si no puede ser hallada en el sistema penal, en otra instancia pueda ser obtenida. Mientras esto último no sea posible, el sistema penal quedará en falta socialmente.

Si ponemos aparte este primer tipo de conflictos que llegan al sistema, traídos por quienes como denunciantes buscan en la vía penal la solución que no saben o no pueden encontrar en mecanismos sociales, nos quedan aún otros tres tipos de conflictos que sí deben ser encarados diferenciadamente por el sistema penal. Uno es el caso generado por quien comete un delito de manera ocasional, trátase de un asunto menor o uno grave, pero que, en general, produce un daño individual. Otro es el proveniente del delincuente habitual, quien vive del delito de pequeña cuantía y, en consecuencia, afecta la seguridad ciudadana en determinada escala. Finalmente, un tercero es la gran delincuencia organizada, que a través de su actuación afecta la seguridad ciudadana en una escala mayor, tanto por el tipo de delitos que comete como por el impacto que causa.

Del examen de carpetas efectuado en el MP, resulta más o menos claro que el sistema no ofrece una respuesta socialmente eficaz al segundo de estos tres tipos: la delincuencia habitual. En parte, esta ineficacia guarda relación con la aproximación que jueces y fiscales tienden a hacer en cualquier

sistema: caso por caso. Este enfoque ignora que “gran parte del fenómeno de la criminalidad responde a patrones comunes, a formas sociales, a acciones colectivas estructuradas. La persecución penal, sin embargo, de un modo casi exclusivo se sigue organizando bajo la lógica del caso a caso [...] desde el punto de vista de la persecución penal estatal el caso debe ser visto como parte de una regularidad social” (Binder 2007: 31). La habitualidad es una forma de regularidad social indeseable que, en lugar de ser beneficiada por las salidas alternativas para mantener su actuación, requiere del Estado una respuesta idónea para contrarrestarla. Esa respuesta no se halla en la actuación del MP chileno.

Si se examinan los resultados del trabajo del MP con el conjunto de casos, desde la preocupación por buscar respuestas efectivas en el sistema penal, los datos del Cuadro 2 ponen en evidencia que tres de cada cuatro casos ingresados a él no las reciben. Este balance surge de sumar los casos archivados provisionalmente (47,62%), más aquellos en que se solicitó la facultad de no investigar (9,27%) y en los que se aplicó la decisión de no perseverar (2,17%), en los que se aplicó el principio de oportunidad (11,79%), y aquellos otros en los que se suspendió condicionalmente el procedimiento —y bastante probablemente no se vigiló el cumplimiento de las condiciones impuestas<sup>237</sup>— (5,53%). Si tres cuartas partes de los ingresados al sistema penal no reciben de él una respuesta efectiva no se cuenta suficientemente con la “amenaza verosímil del uso de la persecución penal” que es condición para hacer efectiva la prevención del delito (Comisión de Expertos 2003: 17).

#### COMO SE HA VISTO, EL MP EN CHILE:

- (i) archiva todo aquello que no tiene posibilidades de éxito claro y rápido, excepto cuando se trata de delitos muy graves como el homicidio, probablemente;

---

237 La alta probabilidad de que no se vigile el cumplimiento de las condiciones para suspender el procedimiento, y no llevar adelante el procesamiento del presunto responsable de un delito, proviene de la inexistencia en Chile de un sistema de control sobre la ejecución de toda medida o sanción distinta a la pena privativa de la libertad. De modo que la forma principal en la que el sistema conoce que alguien no cumplió con las condiciones impuestas para suspenderle el procedimiento es cuando el sujeto se ve envuelto en un nuevo hecho delictivo.

- (ii) judicializa aquellos casos en los que, de la denuncia o el parte policial, surgen un posible imputado y las pruebas, con especial incidencia de la flagrancia; e
- (iii) induce una salida alternativa o un procedimiento abreviado siempre que el inculcado reconozca responsabilidad y la víctima pueda ser convencida de que esta salida es mejor que una hipotética condena.

Estas formas de actuación podrían implicar:

- ★ dejar de investigar casos de cierta importancia, pero que ofrecen dificultad para ser abordados; y
- ★ contribuir a la impunidad en actuaciones que el sistema considera “respuestas de calidad”,<sup>238</sup> (i) cuando se sanciona, como fruto de la negociación, por debajo de las posibilidades legales, o (ii) cuando la sanción no es tal (multas que no se pagan u obligaciones que no se cumplen).

Al explorar el terreno de la negociación entre acusación y defensa, que lleva al MP a valerse de los procedimientos simplificado, monitorio y abreviado, un académico entrevistado reprochó al MP su búsqueda del éxito y su renuencia a perder casos en el procedimiento ordinario. Es una observación que ha aparecido, como reticencia “de los fiscales a llevar a juicio aquellos casos en que no alcanzan un grado de seguridad casi absoluto en cuanto a la fortaleza de la prueba” (Vargas 2005: 37), en los informes acerca del funcionamiento de la justicia procesal penal en Chile, o como “una tendencia de parte [de] muchos fiscales del Ministerio Público a llevar a juicio oral solamente aquellos casos en que consideran que no existe mayor riesgo de perder, lo que a su vez redundando en un muy alto porcentaje de condenas frente a sentencias absolutorias” (Casas y Mera 2004: 57).

El entrevistado se refirió, en particular, a la importancia de litigar en busca de nuevos estándares jurisprudenciales que —por ejemplo, en materia

---

238 La Comisión de Expertos (2003: 12, nota 4) comprendió entre aquellas que denominó “soluciones” tanto las sentencias definitivas y los acuerdos reparatorios como las suspensiones condicionales del procedimiento, la facultad de no iniciar investigación y los sobreseimientos definitivos. Presumir ‘calidad’ o considerar ‘solución’ a partir del tipo formal de cierre utilizado para poner fin al proceso puede resultar aventurado; para llegar a una conclusión de ese rango se requiere aprehender el conflicto específico y verificar si el aparato de justicia ha sido capaz de darle una respuesta idónea.



de violencia intrafamiliar— no existen hoy, pero pueden ser establecidos a partir de la insistencia del MP en reclamar otros criterios de juzgamiento. Llevar a juicio oral aquellos casos que “se ganarán”, conduce a rebajar expectativas de sanción para aquellos otros en los que las pruebas, o los criterios vigentes en los tribunales, no aseguran un “triumfo”. No está presente el criterio de que vale la pena perder si, en ese esfuerzo, en algún momento se convence a los tribunales acerca de la importancia de cambiar el criterio que usan.

Algunos de los entrevistados formularon, sin que se les hubiera solicitado hacerlo, un balance. Un fiscal jefe propuso un balance crítico de la RPP: “.. fue un exceso retórico en su construcción, de parte de una elite reformadora que fue algo así como un club. A pesar de que [este grupo] empezó muy vinculado a los derechos humanos, pasó a ser una tecnocracia bastante acrítica, con poco arraigo en la realidad y una desatención a la capacidad de los actores”. Con mayor escepticismo, un juez partidario de la concepción del proceso que está presente en la reforma sostuvo: “... la reforma es contracultural. Se impuso por una coyuntura, pero la gente no cree que haya valor en los derechos del detenido”. En una conversación sostenida con cuatro jueces, uno de ellos adelantó su evaluación de la RPP: “... es eficiente estadísticamente: 85% de las causas terminan en menos de un año y somos el país que más gente por habitante tiene encarcelada en América Latina”.

Cualquier balance es necesariamente provisional a fines de 2007, habiendo transcurrido apenas dos años y medio desde que la RPP entró en vigencia en todo el país. Por esa razón sería prematuro extraer conclusiones firmes sobre este proceso. Y, a partir de la limitada información recogida, poco de lo que se puede decir pretende un carácter definitivo. Pese a que, a partir del material revisado, en el análisis se ha puesto atención sobre todo a los signos problemáticos, algunas de las constataciones efectuadas sugieren tendencias y plantean dificultades que deberían ser consideradas si de la RPP se espera una justicia penal mejor.



## Sobre los autores

**Christopher Birkbeck**, doctor de la Universidad de Gales. Entre 1980 y 2006 se desempeñó como profesor de criminología en la Universidad de Los Andes, Venezuela, y desde 2006 hasta la fecha es lector en criminología en la Universidad de Salford, Reino Unido. Sus primeras investigaciones en criminología versaron sobre el enfoque situacional, con estudios de campo en Colombia, Venezuela y Estados Unidos. Posteriormente, participó en varios proyectos sobre el uso de fuerza por parte de la policía, tanto en Venezuela como a nivel internacional. Actualmente, su línea principal de investigación se relaciona con la construcción social del problema de la criminalidad a través de comentarios en la prensa en América Latina y América del Norte.

**Thomas Bruneau**, profesor distinguido de Seguridad Nacional en la Naval Postgraduate School. Ha sido profesor del Departamento de Ciencias Políticas de McGill University en Montreal así como director del Centro de Relaciones Cívico Militares. Entre sus múltiples publicaciones sus tres más recientes libros son con Scott Tollefson, *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil – Military Relations* (University of Texas Press, 2006); con Steve Boraz *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*.

**Lucía Dammert**, socióloga, candidata a doctora en la Universidad de Leiden, Holanda. Ha trabajado en instituciones académicas en Estados Unidos, Argentina, y en la actualidad se desempeña como directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile. Fue fellow del Woodrow Wilson International Center for Scholars, en Washington D.C. en 2008. Ha publicado artículos y libros sobre participación comunitaria, seguridad ciudadana y temas urbanos en revistas nacionales e internacionales. Entre sus últimos libros se encuentra *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*, (FLACSO-Ecuador, 2007). En el plano de la gestión pública ha participado de programas de seguridad ciudadana en diversos países de la región, trabajando como asesora en el Ministerio del Interior de Argentina y Chile así como en la Secretaria de Seguridad Pública de México. En la actualidad es asesora del Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos.

**Diane E. Davis**, profesora de Sociología Política y directora de Desarrollo Internacional en el Departamento de Estudios Urbanos del Massachusetts Institute of Technology. Autora de múltiples artículos y libros entre los que se destacan *Urban Leviathan: Mexico City in the Twentieth Century* (Temple University Press 1994; Spanish translation 1999) y *Discipline and Development: Middle Classes and Prosperity in East Asia and Latin America* (Cambridge University Press, 2004). De igual forma es coeditora de *Irregular Armed Forces and their Role in Politics and State Formation* (Cambridge University Press, 2003).

**Mauricio Alfredo Duce Julio**, abogado de la Universidad Diego Portales (1992), Ha sido becario Fulbright en dos ocasiones (años 1998 y 2002) y Beca Presidente de la República (1998), master en Ciencias Jurídicas (J.S.M) de la Universidad de Stanford, EE.UU (1999). Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y co- director Programa de Magíster en Derecho Penal y Procesal Penal. Fue asesor del Ministerio de Justicia chileno en materia de la reforma procesal penal desde 1996 hasta el 2000. En la actualidad es profesor titular de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, en donde trabaja desde 1992 y, además, es director de Programas del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

**Kent Eaton**, profesor en el departamento de política de la Universidad de California en Santa Cruz. Recibió su doctorado en ciencias políticas en 1998 de la Universidad de Yale, y enseñaba en la Escuela Naval de Estudios Avanzados y en la Universidad de Princeton antes de venir a Santa Cruz. Es un especialista en los sistemas políticos latinoamericanos, con un enfoque en los procesos de descentralización que se han dado en la región en los últimos tiempos. Se han publicado sus artículos en varias revistas como *Comparative Politics*, *Journal of Latin American Studies*, *Latin American Research Review*, y *Security Studies*. También es autor de dos libros: *Politicians and Economic Reform in New Democracies: Argentina and the Philippines in the 1990s* (Penn State University Press, 2002) y *Politics beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America* (Stanford University Press, 2004).

**Luis Pásara**, abogado y doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde fue profesor entre 1967 y 1976. Realizó estudios de postgrado en la Universidad de Wisconsin. En 1977 fundó el Centro de Estudios de Derecho y Sociedad (CEDYS), en Lima, del que fue director e investigador durante diez años. Como sociólogo del derecho ha trabajado

y publicado extensamente sobre el sistema de justicia en Perú, Argentina, Guatemala y México. Fue fellow del Woodrow Wilson International Center for Scholars, en Washington D.C., en 1980, y de la Universidad de Notre Dame, en 1985 y entre 2000 y 2002. Entre 2002 y 2004 se desempeñó como profesor investigador visitante en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en México, D.F. Desde 2004 es investigador Ramón y Cajal del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica, de la Universidad de Salamanca.

**Ludmila Ribeiro**, doctora en sociología, maestría en administración pública y abogada. Actualmente se desempeña como la representante regional de Altus en Brasil en el CESeC, investigadora asociada de la Universidad de la Florida y profesora de la Universidad Candido Mendes. Sus áreas de interés son: crimen; justicia criminal y democracia en America Latina y Brazil.

**Ricardo D. Salvatore**, profesor plenario del Departamento de Historia de la Universidad Torcuato Di Tella en Buenos Aires. Ha contribuido con estudios sobre el positivismo criminológico, el estado médico-legal, los derechos subalternos y las prisiones en Argentina y América Latina. En colaboración con otros autores, ha editado los siguientes volúmenes: *The Birth of the Penitentiary in Latin America* (University of Texas Press, 1996); *Close Encounters of Empire* (Duke University Press, 1998); *Crime and Punishment in Latin America* (Duke University Press, 2001); *Culturas imperiales* (Beatriz Viterbo, 2005); y *Los lugares del saber* (Beatriz Viterbo, 2007).

**Angelina Snodgrass Godoy**, socióloga y profesora de la Universidad de Washington, donde imparte clases en dos programas interdisciplinarios: el programa de Ley, Sociedad, y Justicia, y la escuela de estudios internacionales "Henry M. Jackson". También dirige el nuevo Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Washington. Se ha interesado en temas relacionados a los derechos humanos en Centroamérica, y es autora del libro *Popular Injustice: Violence, Community and Law in Latin America* (Stanford University Press, 2006). Aparte de su interés en el tema de justicia criminal, actualmente investiga temas de derechos humanos y derecho comercial en el marco de los tratados de libre comercio.

**Máximo Sozzo**, abogado, profesor titular ordinario de Introducción a la Sociología y Criminología en Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Director de la Maestría en Criminología en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional

del Litoral. Director del Programa Delito y Sociedad en la Universidad Nacional del Litoral.

**Charles H. Word**, doctor en sociología especializado en sociología del desarrollo, estudios ambientales así como crimen y violencia en América Latina. Miembro y ex director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de la Florida en Gainesville. Director del Programa sobre Crimen, Derecho y Gobernabilidad en las Américas en la Universidad de la Florida.

## Bibliografía

- Ackerman, Susan Rose (1980) "Risk-taking and Re-election: Does Federalism Promote Innovation?". *Journal of Legal Studies*. Planeta. Buenos Aires, 9:593, 616.
- Agüero, Felipe y Jeffrey Stark (1999) *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami, North-South Center Press, The University of Miami, distribuido por Lynne Rienner.
- Agüero, Felipe (2004) "The New 'Double Challenge': Simultaneously Crafting Democratic control and Efficacy Concerning Military, Police and Intelligence". Artículo preparado para la Tercera Asamblea General del Club of Madrid. Grupo de Trabajo: Threat to Democracy from State Actors: The Armed Forces, the Intelligence Services and the Police Madrid. Noviembre: 12, 13.
- Aguilar Peralta, Gabriel (1992) "Función policíaca y transición a la democracia: El caso de Guatemala". FLACSO. Faltan datos bibliográficos.
- Aguirre, Carlos (2005) *The Criminals of Lima and Their Worlds. The Prison Experience, 1850-1935*. Durham, Duke University Press.
- Aguirre, Carlos (1998) "Crime, Race and Morals: The Development of Criminology in Peru, 1890-1930". *Crime, History & Societies*, 2:73, 90.
- Ahnen, Ronald (2007) "Politics of police violence in democratic Brazil". *Latin American Politics and Society*. primavera, vol. 49, n.º.1:141, 164.
- Alda E, y Beliz, G., eds. (2007) *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aldana, Juan Sebastián (1972) *Retén de Catia*. Caracas, Editorial Fuentes.
- Almond, Gabriel A. y Verba, Sidney (1989) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New Ed. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Álvarez, Alejandro (2007) "El Estado de la Seguridad en América Latina". *Revista Sistemas Judiciales*: 11, 70.
- Álvarez, Marcos César (2003) *Bacharéis, criminologistas y juristas. Saber jurídico e nova scola penal no Brasil*. Sao Paulo, IBCCRIM.

- Amnesty Internacional (2007) "El Salvador: Demonstrators Victims of Anti-Terrorist Legislation" <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR290022007>
- Amnesty Internacional (2006) "Stonewalled: Police abuse and misconduct against Lesbian, Gay and Transgender people in the US". Disponible en web: <http://www.amnestyusa.org>
- Amnesty Internacional (2003) Peru: "The 'anti-terrorism legislation and its effects - an unfinished business in the transition to democracy". London: AI.
- Andersen, Martín Edwin (2002) *La policía: pasado, presente y propuestas para el futuro*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Annicchiarico, Ciro (2002) *Seguridad/inseguridad: problemática bonaerense*. Buenos Aires, Némesis.
- Anderson, C. J. y C. A. Guillory (1997) "Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems". *American Political Science Review* 91, N°. 1: 66, 81).
- Anderson, Nels (1923) *The Hobo*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Andreas, Peter (1998) "The Political Economy of Narco-Corruption in Mexico". *Current History*, April 97,:160, 170.
- Annicchiarico, Ciro (2002) *Seguridad/inseguridad: problemática bonaerense*. Buenos Aires, Némesis.
- Applebaum, Anne (2001) "A History of Horror". *The New York Review of Books*, vol. 48, N° 16) . Consultado 21/09/07. Disponible en: [http://www.anneapplebaum.com/communism/2001/10\\_18\\_nyrb\\_horror.html](http://www.anneapplebaum.com/communism/2001/10_18_nyrb_horror.html)
- Aragón, Olga (2000) *Nunca más el olvido: Historias de violación a los derechos humanos*. Chihuahua, México, Ediciones del Azar.
- Arceneaux, Craig (2001) *Bounded Missions*. University Park, Penn State University Press.
- Arévalo, Luisa Carolina (2004) *Estado de control interno de la policía en El Salvador*. San Salvador, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho.
- Arias, Patricia y Zúñiga, Liza (2008) *Control, disciplina y responsabilidad policial: Desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. Santiago, FLACSO-Chile.



- Arriagada, I. y Godoy, L. (1999) "Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina". Santiago, Diagnóstico y Políticas en los años 90. Serie Políticas Sociales, CEPAL.
- Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (1985) "Poder policial versus constitución". Buenos Aires.
- Auyero, Javier (2006) "The Political Makings of the 2001 Lootings in Argentina". *Journal of Latin American Studies*, 38: 241, 265.
- Auyero, Javier (2001) "Glocal Riots". *International Sociology*, January, 16: 1.
- Ayres, Robert L. (1998) *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*, World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D.C., The World Bank.
- Azpuru, Dinorah (2000) "The Political Impact of Crime: The Case of Guatemala," Paper presented at the 2000 meetings of the Latin American Studies Association in Miami, March: 16, 18.
- Bailey, John (2003) "Introduction: New Security Challenges in the South-North Dialog". En Working Paper: *Public Security in the Americas: New Challenges in the South-North Dialog*. <http://www.georgetown.edu/pdba/Pubsecurity/pubsecurity.html>
- Bailey, John y Roy Godson, eds. (2001) *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Bailey, John y Flores-Macías, Gustavo (2007) "Violent Crime and Democracy: Mexico in Comparative Perspective". Chicago, IL, paper presented at the Annual Midwest Political Science Association Conference, abril:12, 15.
- Bailey, John y Chabat, Jorge (2002) *Transnational crime and public security: challenge to Mexico and the United States*. La Jolla, Ca., Center for US-Mexican studies/ UCSD.
- Bailey, John y Dammert, Lucía (2006) *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- Bailey, John y Dammert, Lucía (2004) "Partnerships for Police Reform in Brazil". Pittsburg, en *Public Security and Police Reform in the Americas*. Editado por University of Pittsburg Press.
- Banco Mundial (2003) "Desafíos y oportunidades para la equidad de género en América Latina y El Caribe". <http://webmail.worldbank.org>

- Barbero, M. J. (2002) "La ciudad que median los medios". Pittsburg, en: Moraña, M. (ed.), *Espacio urbano, comunicación y violencia en América Latina*. Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana.
- Barahona de Brito, Alexandra (1997) *Human Rights and Democratization in Latin America: Uruguay y Chile*. Oxford, Oxford University Press.
- Baretto de Menezes, Tobías (1884) *Menores e loucos em direito criminal*. Río de Janeiro, Laemert.
- Baroni, Bruno (2007) "Spatial Stratification of Street Vendors in Downtown Mexico City". MCP Thesis Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology.
- Barrón Cruz, Martín Gabriel (2005) *Policía y seguridad en México*. México, D.F., Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Barrón Cruz, Martín Gabriel. (2003 "Carlos Roumagnac: Primeros Estudios Criminológicos en México". *Revista CENIPEC*, N° 22 :167, 196).
- Barry, Paul y Foweraker, Joe (2001) *Encyclopedia of Democratic Thought*. London, Routledge.
- Basombrío, Carlos et al. (2003) *Manejo y gestión de la seguridad: de la reforma al inmovilismo*. Lima, Perú, Instituto de Defensa Legal.
- Basombrío, Carlos (2003 "The Militarization of Public Security in Peru" en Hugo Frühling, Joseph S. Tulchin y Heather A. Golding, eds., *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State Baltimore and Washington, D.C.*, The Johns Hopkins University Press and Woodrow Wilson Center Press: 153, 178).
- Bautista Lara, Francisco Javier. Policía (2004) *Seguridad y violencia en Nicaragua: breves ensayos y un testimonio*. Managua, Ediciones de Pausa.
- Bayer, Tulio (1978) *Gancho Ciego. 365 Noches y una Misa en la Cárcel Modelo*. Medellín, Colombia: Ediciones Hombre Nuevo.
- Baytelman, Andrés y Duce, Mauricio (2004) *Litigación Penal y Juicio Oral*. Quito, Fundación Esquel.
- Baytelman, Andrés y Duce, Mauricio (2003) *Evaluación de la Reforma Procesal Penal: estado de una reforma en marcha*. Santiago, Centro de Estudios de Justicia de las Américas y Universidad Diego Portales.
- Beck, Theodis (2005) "The 2005 Correctional Officer: New Roles, New Inmates, New Challenges". New York, NY: Vera Institute of Justice, Commission on Safety and Abuse in America's Prisons. Presentado a

- la Commission on Safety and Abuse in America's Prisons, St. Louis, Missouri, noviembre, 1, 2. Consultado 09/04/07. Disponible en: <http://www.prisoncommission.org/statements/beck.pdf>
- Becker, P. y Wetzell, R., eds. (2006). "Positivist Criminology and State Formation in Modern Argentina, 1890-1940". Cambridge y Washington: Cambridge University Press/ German Historical Institute, *The Criminals and Their Scientists*: 253, 279,
- Beckett, Katherine y Sasson, Theodore (2000) *The Politics of Injustice: Crime and Punishment in America*. Thousand Oaks, CA, Pine Forge Press.
- Beckett, Katherine (1997) *Making Crime Pay: Law and Order in Contemporary American Politics*. New York, Oxford University Press.
- Berg, L. Bruce (1992) *Law enforcement: an introduction to police in society*. Boston, Mass, Allyn y Bacon.
- Bergman, Marcelo (2004) "Cárceles en México. Un Estado de Situación". Informe presentado para el Proyecto Prisons in Crisis: 'Understanding Latin America's Most Explosive Problem. Submitted by the Law, Jurisprudence, and Society Section of LASA'. México, CIDE. Consultado 10/04/07. Disponible en: [http://darkwing.uoregon.edu/~caguirre/bergman\\_mexico.pdf](http://darkwing.uoregon.edu/~caguirre/bergman_mexico.pdf)
- Bhansali, Lisa y Biebesheimer, Christina (2005) "Measuring the Impact of Criminal Justice Reform in Latin America". Washington, en *Promoting the Rule of Law Abroad*, editado por Thomas Carothers.
- Binder, Alberto (2004) *Policías y ladrones: la inseguridad en cuestión*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Binder, Alberto M. (2007) "Tensiones político-criminales en el proceso penal", *Jueces para la Democracia. Información y debate*, N° 60: 21-35.
- Binder, Alberto y María Josefina Martínez (1998) "Informe regional: Mecanismos de Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior". Chile, Centro de Estudios del Desarrollo, *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Frühling, Hugo (ed): 13, 31.
- Birkbeck, C. y Gabaldon, L.G. (2002) "La disposición de agentes policiales a usar fuerza contra el ciudadano". Buenos Aires, CLACSO. En *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*. Briceño León, Roberto (edit): 229, 244.

- Bittner, Egon (1979) *The function of the police in modern societies: a review of background factors, current practices and possible role models*. Cambridge, Mass: Oelgeschlinger, Gunn & Hair.
- BJS (Bureau of Justice Statistics) (2003) "Census of State and Federal Correctional Facilities, 2000". Washington, Bureau of Justice Statistics, NCJ 198272. Consultado 26/02/07. Disponible: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/csfcf00.pdf>
- BJS (Bureau of Justice Statistics). (2001). "Census of Jails, 1999". Washington, Bureau of Justice Statistics, NCJ 186663. Consultado 13/03/07. Disponible: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/cj99.pdf>
- Bliss, Katherine E. (2001). *Compromised Positions: Prostitution, Public Health, and Gender Politics in Revolutionary Mexico City*. University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Bobbea, Lilian (2008) "Los desafíos de la cooperación frente al narcotráfico en el Caribe". Santiago, Catalonia-FLACSO. En: *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Solís, L.G. y Rojas Aravena, F. (edit).
- Bobbea, Lilian (2003) *Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina*. República Dominicana, FLACSO.
- Bodemaer, Klaus; Sabine Kurtenbach y Klaus Meschkat (2001) *Violencia y regulación en América Latina*. Caracas, Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina-Adlaf.
- Boies, Henry Martin (1901) *The Science of Penology: The defense of Society against Crime*. Putman Sons. New York.
- Boies, Henry Martin (1893) *Prisoners and Paupers a study of the abnormal increase of criminals and the public burden of pauperism in the U.S. - the causes and remedies*. Putnam, New York.
- BOP (Bureau of Prisons) (2007) "Policy Documents". Washington, DC, Federal Bureau of Prisons. Consultado 9/04/07. Disponible en: <http://www.bop.gov/DataSource/execute/dsPolicyLoc>
- Bouvard, Marguerite (1994) *Revolutionizing Motherhood*. Wilmington, Scholarly Resources.
- Bowman, Kirk S. (2002) *Militarization, democracy and development: the perils of praetorianism in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Boydston, John y Sherry, Michael (1975) *San Diego community profile: Final report*. Washington, DC., Police Foundation.

- Bretas, Marcos L. (1996: pp. 101, 122) "What the Eyes Can't See: Stories from Río de Janeiro's Prisons". Austin, TX, University of Texas Press. En *The Birth of the Penitentiary in Latin America*, compilado por Ricardo Salvatore y Carlos Aguirre.
- Breton, Andre (2000, 30:1, 16) *Federalism and Decentralization*. *Publius*, The Journal of Federalism.
- Briceño-León, Roberto; Alberto Camardiel y Olga Avila (2006) "Attitudes Toward the Right to Kill in Latin American Culture". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 22(4):303-323.
- Briceño-León, Roberto y Verónica Zubillaga (2002) "Violence and Globalization in Latin America". *Current Sociology*, 50 (1), enero: 19, 37.
- Brinks, Daniel M. (2007) *The judicial response to police killings in Latin America*. Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- Brinks, Daniel (2003) "Informal Institutions and the Rule of Law: The Judicial Response to State Killings in Buenos Aires and San Pablo in the 1990s". *Comparative Politics*, 36.
- Bronfman, Alejandra (2005) "Poetry in the Presidio. Toward a Study of Proyecto de Código Criminal Cubano". New York, Lexington Press. *Cuban Counterpoints: The Legacy of Fernando Ortiz*. Font, M. y Quiroz, A. (eds.): 157, 168.
- Bronfman, Alejandra (2004) *Measures of Equality. Social Science, Citizenship, and Race in Cuba, 1902-1940*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Bronfman, Alejandra (2002) "En plena libertad y democracia: Negros Brujos and the Social Question, 1904-1919". *Hispanic American Historical Review*, 82: 3, 549-587.
- Bruton, Warden James H. (2004) *The Big House. Life Inside a Supermax Security Prison*. Stillwater, MN, Voyageur Press.
- Brysk, Alison (1994) *The Politics of Human Rights in Argentina*. Stanford, Stanford University Press.
- Buffington, Robert (1992) *Criminal and Citizen in Modern México*. Lincoln, University of Nebraska Press.
- Burgess, Ernest (1925) *The growth of the city*. Chicago, The University of Chicago Press. En R. Park, E. Burgess y R. McKenzie, eds. *The City*.

- Burzaco, Eugenio; Garalano, Germán y Gorgal, Diego (2004) *Mano justa: una reflexión sobre la inseguridad pública y una propuesta para superar la crisis*. Buenos Aires, Editorial Ateneo.
- Byrne, Hugo; Stanley, William y Garst, Rachel (2000) *Rescuing police reform: a challenge for the new Guatemalan government*. Washington D.C., Washington Office of Latin America.
- CDCR (California Department of Corrections and Rehabilitation) (2007) Sacramento, CA: California Department of Corrections and Rehabilitation Inmate Visiting Guidelines.. Consultado 14/03/07. Disponible en: <http://www.cya.ca.gov/Visitors/docs/InmateVisitingGuidelines.pdf>
- Caimari, Lila (2004) *Apenas un delincuente. Crimen, cultura y castigo en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Caimari, Lila M. (1997) "Whose Criminals Are These? Church, State, Patronatos and the Rehabilitation of Female Convicts (Buenos Aires, 1890-1940)". *The Americas*, 54:2, 185-208.
- Caldeira, Teresa (2000) *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in San Pablo*. University of California Press.
- Caldeira, Teresa (P.R. 1996) "Crime and Individual Rights: Reframing the Question of Violence in Latin America". En *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, Elizabeth Jelin and Eric Hershberg, eds. Boulder: Westview Press :197, 214.
- Call, Charles T. y Rachel Neila (1995) "Demilitarizing public order: the international community, police reform and human rights in Central America". WOLA, noviembre.
- Call, Charles (2002) "War Transitions and the New Civilian Security in Latin America", octubre, 35:1 *Comparative Politics*.
- Camp, Roderic AI. (2001) *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburg: Pitt Latin American Series University of Pittsburg Press.
- Campo Vásquez, Rafael y Rosa Margarita Vargas de Roa (2003) "World Factbook of Criminal Justice Systems: Republic of Colombia". Washington: Bureau of Justice Statistics, NCJ 199271. Consultado 26/02/07. Disponible en: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/ascii/wfcjsco.txt>
- Canache, D. (2003) "Citizen Views of Democracy in Latin America". *International Journal of Public Opinion Research* 15, N° 2: 218-220.

- Candina, Azun (2004) "The Institutional Identity of the Carabineros". Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. En *Public Security and Police Reform in the Americas*, editado por John Bailey y Lucia Dammert.
- Caplow, Theodore y Simon, Jonathan (1999) "Understanding Prison Policy and Population Trends". University of Chicago Press. En *Prisons*, Michael Tonry y J. Petersilia, eds. vol. 26, *Crime and Justice: A Review of Research*, editado por M. Tonry.
- Carceral, K.C. (2006) *Prison, Inc. A Convict Exposes Life Inside a Private Prison*. New York, NY, New York University Press.
- Carlin, Ryan (2006) "The Socioeconomic Roots of Support for Democracy and the Quality of Democracy in Latin America". *Revista de Ciencia Política* 26, N° 1: 48-65.
- Carothers, Thomas (2003) "Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge". Carnegie Endowment for International Peace Working Papers, Rule of Law Series, Democracy and Rule of Law Project, N° 34.
- Carothers, Thomas (1998) "Rule of Law Revival". *Foreign Affairs*, 77(2).
- Carranza, Elías (2001) "Sobrepoblación Penitenciaria en América Latina y el Caribe: Situación y Respuestas Posibles". México, Siglo XXI. En *Justicia Penal y Sobrepoblación Penitenciaria. Respuestas Posibles*, compilado por Elías Carranza: 11, 47
- Carranza, Elías et al. (1983) *El preso sin condena en América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica, ILANUD.
- Carranza Lucero, Elías (s/f) "Estado actual de la prisión preventiva en América Latina y comparación con los países de Europa", ILANUD/ Comisión Europea [www.alfonsozambano.com/doctrina\\_penal/estado\\_prision\\_preventiva.doc](http://www.alfonsozambano.com/doctrina_penal/estado_prision_preventiva.doc) (Extraído 18.1.07)
- Carreras, Sergio (2004) *El reino de los Juárez: medio siglo de miseria, terror y desmesura en Santiago del Estero*. Buenos Aires, Aguilar. Centro de Estudios Legales y Sociales 2004 a Políticas de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Casa Alianza/ Covenant House Latin America (1997) *Report on the torture of street children in Guatemala and Honduras*. San José, Costa Rica, Casa Alianza.
- Casas Dupoy, Pablo et al. (2005). *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Colombia, Fundación Seguridad y Democracia.

- Casas Becerra, Lidia y Alejandra Mera González-Ballesteros (2004) *Violencia de género y Reforma Procesal Penal. Delitos sexuales y lesiones*, Santiago: Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Castellanos, Israel (1916) *Brujería y ñañiguismo desde una perspectiva médico-legal*. Habana, Lloredo.
- Castellanos, Israel (1933) "The Evolution of Criminology in Cuba". *Journal of Criminal Law and Criminology*: 24: 1, 218-229
- Castellanos, Julieta y Salomón, Leticia (2002) *Reforma policial y seguridad ciudadana*. Tegucigalpa, Foro Ciudadano.
- Castillo Chacón, Margarita; Godoy, Verónica y Martínez, Heidi (2002) *Reforma policial y desmilitarización de la sociedad guatemalteca*. Guatemala, DIGI.
- Castillo Newman, Alfredo (1985) *Los crímenes de la policía mexicana*. México, D.F., Posada.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2002) "Violencia y enfrentamientos policiales: civiles y policías muertos en enfrentamientos de los que participaron miembros de la policía federal argentina, años 1996-2001". Buenos Aires.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2004a) "Políticas de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal". Buenos Aires, Siglo XXI.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2004b) "Derechos Humanos en Argentina: Informe 2004". Buenos Aires, CELS.
- Cerbino, Mauro edit. (2005) *Violencia en los medios de comunicación. Generación noticiosa y percepción ciudadana*. FLACSO, Ecuador.
- Cohen, Mark A. y Mauricio Rubio (2007) "Violence and Crime in Latin America", p. 5, documento preparado para la Consulta de San José 2007 y presentado en la Copenhagen Consensus Conference, disponible en: [http://www.copenhagenconsensus.com/.../DWSDownload.aspx?...SP%2FViolenceCrime\\_Cohen](http://www.copenhagenconsensus.com/.../DWSDownload.aspx?...SP%2FViolenceCrime_Cohen)
- Colvin, Mark (1992) *The Penitentiary in Crisis: From Accommodation to Riot in New México*. Albany, NY, SUNY Press.
- Comaroff, Jean y Comaroff, John L. (1999) "Occult economies and the violence of abstraction: Notes from the South African postcolony". New York: Routledge. American Ethnologist Comaroff, John L. 1994. "Foreword". In *Contested States: Law, Hegemony and Resistance*. M. Lazarus-Black and S.F. Hirsch, eds.: 26(2): 279, 303.



- Comisión de Expertos Reforma Procesal Penal (2003) *Documento de la comisión nombrada para revisar y evaluar la marcha y funcionamiento del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal*.
- Comfort, Megan L. (2003) "In the Tube at San Quentin. The 'Secondary Prisonization' of Women Visiting Inmates". *Journal of Contemporary Ethnography*, 32 (1) :77, 107.
- Conover, Milton (1924) "State Police Developments:1921-1924". En *The American Political Science Review*, Vol.18, N° 4: 773, 781.
- Córdova, Tito León (1999) Sabaneta. *La casa donde crecen las sombras*. Maracaibo, Venezuela. Universidad del Zulia.
- Cornelius, Wayne y Shirk, David (2006) *Reforming the administration of justice in México*. Notre Dame, Notre Dame University Press.
- Corradi, Juan E. (1992) *Toward Societies Without Fear in Fear at the Edge: State Terror and Resistance*. Berkeley, University of California Press. En *Latin America*, Juan E. Corradi, Patricia Weiss Fajen y Manuel Antonio Garretón, eds.: 267, 292.
- Corradi, Juan; Weiss Fagen, Patricia y Garretón, Manuel Antonio (1992) "Fear: A Cultural and Political Construct". Berkeley: University of California Press. En *Fear at the Edge: State Terror and Resistance in Latin America*, Juan E. Corradi, Patricia Weiss Fagen, y Manuel Antonio Carretón, eds.: 1, 12.
- Correa Sutil, Jorge (1998) "Modernization, Democratization and Judicial Systems". Washington: Inter-American Development Bank. En *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America*, Edmundo Jarquín and Fernando Carrillo, eds. : 97, 107.
- Costa, Arthur y Medeiros, Matheus (2002) "Police demilitarization: cops, soldiers and democracy", *Conflict, Security and Development*, vol. 2, N° 2: 25, 45.
- Costa, Gino y Basombrío, Carlos (2004) *Liderazgo Civil en el Ministerio del Interior: Testimonio de una Experiencia de Reforma Policial y Gestión Democrática de la Seguridad en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Crawford, Adam (1998) *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*. London, Longman.
- Crawford, Adam (1997) *The Local Governance of Crime. Appeals to Community and Partnerships*. London, Clarendon.

- Cross, John (1998) *Informal Politics: Street Vendors and the State in Mexico City*. Stanford, Stanford University Press.
- Cruz Barrera, Nydia (2000-2001) "Indígenas y criminalidad en el Porfiriato: El caso de Puebla". *Ciencias (Puebla)*, N° 60-61, 50-56.
- Cruz, J. M. (2008) "Violence and Insecurity as Challenges for Democratic Political Culture in Latin America". Nashville: Vanderbilt University. En *Americas Barometer Research Notes*, editado por Latin American Public Opinion Project (LAPOP).
- Cruz, J. M. (2007) *Street gangs in Central America*. IUDOP, UCA editores.
- Cruz, J. M. (1999) "La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades seleccionadas de América Latina y España". *Revista Panamericana de Salud Pública* 5 (4-5): 259-267.
- CSC (Correctional Service of Canada) (2007a) "Private Family Visiting". Ottawa, Canada, Correctional Service of Canada. Cat. N° PS84-1/2004. Consultado 14/03/07. Disponible en: [http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/visit/index\\_e.shtml](http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/visit/index_e.shtml)
- CSC (Correctional Service of Canada.) (2007b) "Home Page". Ottawa, Canada: Correctional Service of Canada. Consultado 14/03/07. Disponible en: <http://www.csc-scc.gc.ca/>
- CSC (Correctional Service of Canada) (2007c) "Policy and Legislation". Ottawa, Canada: Correctional Service of Canada. Consultado 09/04/07. Disponible en: [http://www.csc-scc.gc.ca/text/legislat\\_es.html](http://www.csc-scc.gc.ca/text/legislat_es.html)
- Chatuvedi, S.K. (1996) *Role of police in criminal justice system*. Delh, B.R. Publications Corps.
- Chevigny, Paul (2004b) *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2004*. Buenos Aires, CELS.
- Chevigny, Paul (2003) "The Control of Police misconduct in the Americas". En Joseph Tulchin, Frühling, Hugo y Golding, Heather. *Crime and Violence in Latin America: citizen security, democracy and the state*. Woodrow Wilson Center Press: 45, 68.
- Chevigny, Paul (2003) "The populism of fear: Politics of crime in the Americas". *Punishment and Society*: 5(1): 77-96.
- Chevigny, Paul (1995) *Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*. New York, New Press.

- Chevigny, P. (1991) *Police Violence in Argentina: Torture and police killings in Buenos Aires*. New York, Americas Watch.
- Chillier, Gastón (1997) "La sanción de un código de convivencia urbana". Buenos Aires, CELS. En Documentos de Trabajo, Seminario sobre reformas policiales en Argentina.
- Chillier, Gastón (1995) *The Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*. New York, The New Press.
- Damaska, Mirjan (1983) "Adversary System". New York, The Free Press. En *Encyclopedia of Crime and Justice*, Vol. 1. Sanford Kadisch editor en Jefe.
- Dammert, Lucía y Arias, Patricia (2007) "El desafío de la delincuencia en América Latina: Diagnóstico y respuestas de política" Santiago, CIEPLAN. *Serie Estudios Socio/ Económicos*, N° 40. Junio 2007.
- Dammert, Lucía y Bailey, John (coord.) (2005) *Seguridad y reforma policial en las Américas: Experiencias y desafíos*. México, Siglo XXI Editores.
- Dammert, Lucía y Bailey, John (2007) "¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?". *Foreign Affairs* en español, abril- junio.
- Dammert, Lucia y Malone, Mary (2006) "Does It Take a Village? Policing Strategies and Fear of Crime in Latin America. Latin American Politics and Society". Vol. 48, N° 4: 27-51.
- Dammert, Lucía y Malone, Mary (2003) "Fear of crime or fear of life? Public insecurities in Chile". *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 22, N° 1:79, 101.
- Dammert, Lucía (2005) "Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina ¿De que participación hablamos?". Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo. En Frühling, H. y Candina, A. (edit), *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*: 72, 96.
- Davis, Diane E. (2008) "Urban Violence, Quality of Life, and the Future of Latin American Cities: The Dismal Record So Far, and the Search for New Analytical Frameworks to Sustain a Bias Towards Hope". Washington, DC, Woodrow Wilson Center. En Allison Garland (ed.), *Approaches to Global Urban Poverty: Setting the Research Agend*.
- Davis, Diane (2006) "Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico". *Latin American Politics and Society* 48 (1) :55, 86, de Mesquita Neto, Paulo.

- Davis, Diane E. (2006) "Whither the Quality of Democracy? State Fragmentation, Societal Disintegration, and the Unintended Consequences of Police Reform in Mexico". *Latin American Politics and Society*, 48/1, spring:55, 86.
- Davis, Diane E. (2006) "The Age of Insecurity: Violence and Social Disorder in the New Latin America". *Latin American Research Review* 41, N° 1:178, 97.
- Davis, Diane E. (2006a). "Conflict, Cooperation, and Convergence: Globalization and the Politics of Downtown Development in Mexico City". *Research in Political Sociology*, Vol. 15:143, 178.
- Davis, Diane E. (1999) *Urban Leviathan: Mexico City in the Twentieth Century*. Philadelphia. Temple University Press.
- Davis, Diane E. y Alvarado, Arturo (1999) "Descent into Chaos? Liberalization, Public Insecurity, and Deteriorating Rule of Law in Mexico City". Working Papers in *Local Governance and Democracy*, N° 99, Vol. 1: 95-197.
- Davis, Diane E. (próxima aparición) "Policing and Populism in the Cárdenas and Echeverría Administrations". University of Arizona Press. Próxima aparición en William Beezley (ed.) *Cardenas, Echeverría y Revolutionary Populism*.
- Davis, Diane E. (en edición) "Who Polices the Police? The Challenges of Police Accountability in Newly Democratic Mexico". En Mercedes Hinton and Timothy Newburn (eds.), *Policing Developing Democracies*, Routledge Ltd., en edición.
- Dawn (1998) "La Globalización y sus desafíos para las mujeres en el Sur". Red de Asociación de Desarrollo Femenino. [www.attac.org/planet/doc](http://www.attac.org/planet/doc)
- Dershowitz, Alan (2001) "Is There a Torturous Road to Justice?", columna editorial, *Los Angeles Times*.
- De Roux, G. (1994) "Ciudad y violencia en América Latina". Quito. Programa de Gestión Urbana, Ciudad y violencias en América Latina. En Carrión, F. y A. Concha, (edit).
- Del Olmo, Rosa (1999) "The development of criminology in Latin America". *Social Justice*: 26: 2, 19-45.
- Del Olmo, Rosa (1998) "The State of Prisons and Prisoners in Four Countries of the Andean Region". Amsterdam, NL, Gordon and Breach. En *Comparing Prison Systems. Toward a Comparative International Penology*, compilado por Robert P. Weiss y Nigel South:115, 139.
- Del Olmo, Rosa (1981) *América Latina y su criminología*. México, 1981, Siglo XXI.

- Dellasoppa, Emilio y Saint'Clair, Zoraira (2004) "Brazil's Public Security Plans". Pittsburg, University of Pittsburg Press. En *Public Security and Police Reform in the Americas*, editado por John Bailey y Lucia Dammert.
- Demaresi, Geoffrey B. (1995) *The overlap of military and police in Latin America*. U.S. Army.
- de Mesquita Neto, Paulo (2004) "Partnerships for Police Reform in Brazil". Pittsburg, University of Pittsburgh Press. En *Public Security and Police Reform in the Americas*, editado por John Bailey y Lucia Dammert.
- Desmond Arias, Enrique (2001) "Violent Networks: Police, Politics and Criminals in Río de Janeiro". Washington D.C., paper preparado para The 2001 Meeting of the Latin American Studies Association, September: 6, 8.
- Desmond Arias, Enrique (2006) *Drugs & Democracy in Río de Janeiro: trafficking, social networks, and public security*. Chapel Hill, University of North Carolina.
- Dewey, John (1992) "The Public and its Problems". Faltan datos :167, 171
- Dezalay, Yves y Garth, Bryant (2002) *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*. Chicago, University of Chicago Press.
- Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile. Foro de expertos en seguridad ciudadana* (2004) Santiago: Ministerio del Interior.
- Díaz-Cotto, Juanita (1996) *Gender, Ethnicity and the State: Latina and Latino Prison Politics*. Albany, NY, SUNY Press.
- Diamint, Rut (2001) *Democracia y Seguridad en América Latina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Diamint, Rut (1999) *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Grupo Editor.
- Diamond, Larry Jay (1999) *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Domingo Villegas, Pilar (1995) "Rule of Law and Judicial Systems in the Context of Democratisation and Economic Liberalisation: A Framework for Comparison and Analysis in Latin America". Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, N° 25.
- Domingos, Benedito y Freitas, Mariano e Isabel (2002) *Policía: desafío de democracia brasileira*. Porto Alegre, Corag.

- Downes, David y Rock, Paul (1998) *Understanding Deviance*. Oxford University Press, Oxford.
- Drago, Luis, M. (1888) *Los hombres de presa*. Buenos Aires, Lajouane.
- Duce, Mauricio (2007a) "La oralización de la etapa previa al debate: la experiencia de la ciudad de Quetzaltenango en Guatemala". Santiago, Centro de Estudios de Justicia de las Américas. En *Reformas Procesales en América Latina: Resultados del proyecto de Seguimiento IV Etapa*. Coordinador Cristián Riego.
- Duce, Mauricio (2007b) "audiencias orales en las etapas previas al juicio: la experiencia del circuito judicial de Guanacaste en Costa Rica". Santiago, Centro de Estudios de Justicia de las Américas. En *Reformas Procesales en América Latina: Resultados del proyecto de Seguimiento IV Etapa*. Coordinador Cristián Riego.
- Duce, Mauricio (1999) "Criminal Procedural Reform and the Ministerio Público: Toward the Construction of a New Criminal Justice System in Latin America". CA., J.S.M Dissertation, School of Law, Stanford University.
- Duce, Mauricio; Fuentes, Claudio y Riego, Cristián (2009) "La Reforma Procesal Penal en América Latina y su Impacto en el Uso de la Prisión Preventiva". Santiago, Centro de Estudios de Justicia de las Américas. En *Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina: Evaluación y Perspectivas*. Editores Cristián Riego y Mauricio Duce.
- Duce, Mauricio y Riego, Cristián (2005) *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*. Santiago, Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Duce, Mauricio y Pérez Perdomo, Rogelio (2003) "Citizen Security and Reform of the Criminal Justice System in Latin America". Washington: Woodrow Wilson Center Press and The Johns Hopkins University Press. En *Crime and Violence in Latin America* editado por Hugo Fröling, Joseph Tulchin y Heather Golding.
- Dútil, Carlos y Ricardo Ragendorfer (2000) *Informe Anual de Estadísticas Policiales*. Buenos Aires, Dirección Nacional de Política Criminal, DNPC.
- Dútil, Carlos and Ricardo Ragendorfer (1997) *La Bonaerense: historia criminal de la policía de la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, Planeta.
- Drähms, Auguste (1900) *The Criminal: His Personnel and Enviroment*. Faltan datos.

- Eaton, Kent (2001) "Decentralization, Democratization, and Liberalization: The History of Revenue Sharing in Argentina". *Journal of Latin American Studies*, 33 (1): 1, 28
- Elliott, John Huxtable (2006) *Empires of the Atlantic World: Britain and Spain in America 1492-1830*. New Haven, Yale University Press.
- Engel, Magali Gouveia (2000) "Paixao, crime e relações de gênero". Río de Janeiro, 1890-1930, *Topoi*, N° 1: 153, 177.
- Esmein, Ademar (1913) *A History of Continental Criminal Procedure*. Boston, Little, Brown and Company.
- Esquirol, Jorge L. (2003) "Continuing fictions of Latin American law". *Florida Law Review*, 55, enero, 1: 41, 114.
- Fagen, Patricia Weiss (1992) "Repression and State Security". Berkeley: University of California Press. En *Fear at the Edge: State Terror and Resistance in Latin America*, Juan E. Corradi, Patricia Weiss Fagen y Manuel Antonio Garretón, eds. : 39, 71.
- Faiola, Anthony. (2002) "Brazilian Gangs Take Turf Wars out of Slums: Even Upper-Class Areas Invaded by Traffickers". *Washington Post*, diciembre 15: A 37.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (2001). *Crimen y violencia en América Latina*. Washington, DC, Banco Mundial.
- Farmer, Michael (1981) "Differential police response strategies". DC. *Police Executive Research Forum*.
- Feeley, Malcolm L. y Rubin, Edward L. (1999) *Judicial Policy Making and the Modern State: How the Courts Reformed America's Prisons*. New York, NY, Cambridge University Press.
- Feeley, Malcolm M. y Simon, Jonathan (1992) "The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and its Implications". *Criminology*, 30(4): 449, 474.
- Ferri, Enrico (1907 [1884]) *Sociología criminal*. Centro Editorial de Góngora, Madrid.
- Fitch, John Samuel (1997) *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllon, Sergio (1997) "The Impact of Globalization on the Reform of the State and the Law in Latin America". *Houston Journal of International Law*, 19:785.

- FLACSO, Chile (2007) *Reporte del sector seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago, Alfabetá.
- Fleisher, Mark S. (1989) "Warehousing Violence". Newbury Park, CA, Sage Publications.
- Flores Aguirre, Xavier (2007) "Criminalización de la libertad de expresión: protesta social y administración local en Guayaquil". *Iconos: Revista de Ciencias Sociales* 27: 65, 75.
- Flores, C. y González Ruiz, Samuel (2008) "Democracia y crimen organizado". Santiago. Catalonia, FLACSO. En Solís, *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. L.G. y Rojas Aravena, F. (Edit).
- Foucault, Michel. (1979). *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*. London, Peregrine.
- Fohrig, Alberto y Pomares, Julia (2004) "La reforma policial desde las teorías del cambio institucional". Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo. En *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*, editado por Hugo Frühling y Azun Candina.
- Friedman, Lawrence. (1998). *American Law: An Introduction*. New York, WW Norton and Company. *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*. Washington DC. Woodrow Wilson Center Press. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Frühling, H.; Tulchin, J. y Golding H. eds. (2005) *Crimen y violencia en América Latina: seguridad ciudadana, democracia y Estado*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica.
- Frühling, Hugo y Tulchin, Joseph eds. (2002) *Crime and Violence in Latin America*. Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press.
- Frühling, Hugo (editor) (1998) *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Santiago de Chile, Centro de Estudios de Desarrollo.
- Frühling, Hugo et al., eds. (2003) *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State*. Washington DC, Woodrow Wilson Center.
- Frühling, Hugo (2003) *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina: ¿Cuál es el impacto?* Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Serie Documentos, Mayo.
- Frühling, Hugo; Tulchin, Joseph y Golding, Heather (ed). (2003) *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*. Baltimore, MD; The Johns Hopkins University Press for WWICS.



- Frühling, Hugo y Azun Candina (2004) *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Fuentes, Claudio A. (2005) *Contesting the Iron Fist: Advocay Networks and Police Violence in Democratic Argentina and Chile*. New York: Routledge.
- Fuentes S., Claudio (2004) "La inevitable 'mano dura': sociedad civil y violencia policial en Argentina y Chile". Santiago, *Revista de Ciencias Políticas*, Vol. 24, N°. 2, : 3, 28. ISSN 0718-090X.
- Fuentes, Claudio. En prensa. "Violent Police, Passive Citizens: The Failure of Societal Accountability in Chile". Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. En Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, (ed). *Enforcing the Rule of Law: The Politics of Social Accountability in Latin America*.
- Fundación Mexicana para la Salud (1997) *La Violencia en la Ciudad de México: Análisis de la magnitud y su repercusión económica*. Mexico City, Fundación Mexicana para la Salud.
- Gaes, Gerald, et al. (2002). "The Influence of Prison Gang Affiliation on Violence and Other Prison Misconduct". *The Prison Journal* 82(3): 359, 385.
- Gabaldón, L. Gerardo y Birkbeck, Christopher (2003) *Policía y fuerza física en perspectiva intercultural*. Caracas, Nueva Sociedad.
- García Luna, Genaro (2006) *¿Por qué 1661 corporaciones policíacas no bastan?*. Agencia Federal de Investigaciones (AFI).
- García Morales, Manuel (2000) *La actualidad policial y los derechos humanos en Guatemala*. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales en Guatemala.
- Gaucher, Bob y Lowman, John (1998) "Canadian Prisons". Amsterdam, NL: Gordon and Breach. En *Comparing Prison Systems. Toward a Comparative International Penology*, compilado por Robert P. Weiss y Nigel South: 61, 97.
- Garland, David (2001) *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago, University of Chicago Press.
- Garth, Bryant G. (2003) "Law and Society as Law and Development". *Law and Society Review* 37, junio, 2: 305-314.
- Gaviria, A. y Pagés, C. (1999) "Patterns of Crime Victimization in Latin America". Washington D.C., Inter-American Development Bank, Research Department. Disponible en: [http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=PublicationsView&pub\\_id=WP-408](http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=PublicationsView&pub_id=WP-408)

- Gibson, Edward, (1997) *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective*. Johns Hopkins University Press.
- Gibson, James L. (1996) "A Mile Wide but an Inch Deep"? The Structure of Democratic Commitments in the Former Ussr". *American Journal of Political Science* 40
- Giumbelli, Emerson (1997). "Heresia, doença, crime ou religião: O espiritismo no discurso de médicos e cientistas sociais" *Revista de Antropologia* (Sao Paulo) 40:2, 31,82:396, 420.
- Glidden, William B. (1973) "Internment Camps in America, 1917-1920". *Military Affairs* 37(4) : 137, 141.
- Glueck, Sheldon (1932-33) "Individualization and the Use of Preventive Devices". *Journal of the American Institut of Criminal Law and Criminology*, 23, 67-76.
- Glueck, Sheldon y Glueck, Eleanor (1943) *Criminal Careers in Retrospect*. Aclarar si son todos artículos de Harvard Law Review o libros
- Glueck, Sheldon y Glueck, Eleanor (1940) *Juvenile Delinquents Grown Up*.
- Glueck, Sheldon y Glueck, Eleanor (1937) *Latest Criminal Careers*.
- Glueck, Sheldon y Glueck, Eleanor (1934) *Five Hundred Delinquent Women*.
- Glueck, Sheldon y Glueck, Eleanor (1934) *One Thousand Juvenile Delinquents*.
- Glueck, Sheldon y Glueck, Eleanor (1930) *500 Criminal Careers*.
- Glueck, Sheldon y Glueck, Eleanor (1929) "Predictability in the Administration of Criminal Justice", *Harvard Law Review*, 297-327.
- Godoy, Angelina S. (2006) *Popular Injustice. Violence, Community and Law in Latin America*. Stanford, CA, Stanford University Press.
- Godoy, Angelina (2005) "La Muchacha Respondona: Reflections on the Razors' Edge between Crime and Human Rights", *Human Rights Quarterly*, 27: 597, 624.
- Godson, R. (1986) "Intelligence and Policy: An Introduction", en Roy F. Godson, ed., *Intelligence Requirements for the 1980s: Intelligence and Policy*. Lexington, MA: Lexington Books, 2.
- Goffman, Erving ([1961]1991) *Asylums. Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. London, Pelican.
- Goldstein, Daniel M. (2003) "In Our Own Hands: Lynching, Justice, and the Law in Bolivia". *American Ethnologist*, 30, (1): 22, 43.

- Goldsmith, Andrew J. y Lewis, Colleen (2000) *Civilian oversight of policing: governance, democracy and human rights*. Portland, Or., Hart Publishers.
- Gomes da Cunha, Olivia M. (2005) *The Stigmas of Dishonor: Criminal records, civil rights, and forensic identification in Río de Janeiro, 1903-1940*. Durham: Duke University Press: 295-315.
- Gomes da Cunha, Olivia M. (1999) *Intenção e Gesto: Pessoa, cor e a produção cotidiana da (in)diferença no Río de Janeiro, 1927-1942*. Río de Janeiro, Archivo Nacional.
- Gomes da Cunha, Olivia M. (1996) "1933: um ano en que fizemos contatos". Sao Paulo. *Revista USP*, 28: 142, 163.
- Gómez, Eusebio (1912) *Criminología Argentina*. Reseña Bibliográfica. Faltan datos.
- Gómez, Eusebio (1908) *La mala vida*. Juan Roldan: Buenos Aires.
- Gómez, Eusebio (1898) *La mala vida en Buenos Aires*.
- González Ruiz, Samuel; López, Ernesto y Yáñez, José Arturo (1994) *Seguridad pública en México: Problemas, perspectivas, y propuestas*. México, D.F., UNAM.
- Gregory, Joseph R. (1999) "Mexico: A Call to Fight Crime". *New York Times*, february, 27, A4.
- Guerrero, Julio (1901) "Génesis del crimen en México". Estudio de psiquiatría social. París y México: Vda. de Bouret, 1901. Faltan datos.
- Guy, Donna (1988) "White Slavery, Public Health, and the Socialist Position on Legalized Prostitution in Argentina, 1913-1936", *Latin American Research Review* 23:3, 60, 80.
- Hagendorn, J. (2007). *Gangs in the global city. Alternatives to traditional criminology*. University of Illinois.
- Hammergren, Linn (1999) "Quince años de reforma judicial en América Latina: dónde estamos y porqué no hemos progresado más", Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia. En *Reforma Judicial en América Latina*, editado por Alfredo Fuentes.
- Hammergren, Linn (2007) *Envisioning reform: improving judicial performance in Latin America*. Pennsylvania State University Press.
- Harriot, Anthony (2000) *Police and crime control in Jamaica: Problems of reforming ex colonial constabularies*. University of West Indies Press.

- Harrison, Lawrence (2005) "Culture and Human Progress: The Values, Beliefs, and Attitudes That Work and Don't Work". *Occasional Papers on Globalization* 3, N° 2: 1, 12.
- Hayashi, Brian M. (2004). *Democratizing the Enemy: The Japanese American Internment*. Princeton, Princeton University Press.
- Hazan, Luciano y Riego, Cristián (2007) "Informe Evaluativo del Plan Piloto para la Profundización del Sistema Acusatorio en Mar del Plata". Santiago, Centro de Estudios de Justicia de las Américas. En *Reformas Procesales en América Latina: Resultados del proyecto de Seguimiento IV Etapa*. Coordinador Cristián Riego.
- Helg, Aline (2000) "Black Men, Racial Stereotyping and Violence in the US South and Cuba at the Turn of the Century". *Estudios comparativos en Sociología e Historia*, 42: 3, 576-604.
- Henderson, Charles R. (1893) *An Introduction to the Study of the Dependent, Defective and Delinquent Classes*. D.C. Heath: Boston.
- Hendrix, Steven (2000) "Guatemalan 'Justice Centers': The Centerpiece for Advancing Transparency, Efficiency, Due Process, and Access to Justice". *American University International Law Review*, 15: 813, 867.
- Hendrix, Steven (2000) "Lessons from Guatemala: Renewing US Foreign Policy on the Rule of Law". *Harvard International Review*: 14, 18.
- Hendrix, Steven. (1999). "Innovation in Criminal Procedure in Latin America: Guatemala's Conversion to the Adversarial System". *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, 85:365.
- Hidalgo, Reynaldo y Jordan, Michael (1993-1994) "Amotinamientos carcelarios: De los cambios administrativos a la ruptura del control". (Sabaneta, Enero de 1994). Mérida, Venezuela. *Revista Cenipec*, 15:125, 142.
- Higgins, Martha K.; Haritsos-Fatouros, Mika y Zimbardo, Philip (2002) *Violence Workers: Police Torturers and Murderers Reconstruct Brazilian Atrocities*. Berkeley, CA., University of California Press.
- Hinton, Mercedes S. and Tim Newburn (eds.), (2009) *Policing Developing Democracies*, New York: Routledge.
- Hinton, Mercedes S. (2006) *The State on the Streets: Police and Politics in Argentina and Brazil*. Boulder, CO. Lynn Rienner.
- Hinton, Mercedes (2004) *The State on the Streets: Police and Politics in Argentina and Brazil*. Boulder, Lynne Rienner.

- Holston, James y Caldeira, Teresa P.R. (1999) "Democracy, Law, and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship". Miami, North-South Center Press. En Aguero, Felipe, y Jeffrey Stark, *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*: 263, 296.
- Holmes, Jennifer S. y Gutiérrez de Piñeres, Sheila Amin (2002) "Sources of Fujimori's Popularity: Neo-liberal Reform or Ending Terrorism". *Terrorism and Political Violence*, 14(4):93, 112.
- Hope, Tim (1995) "Community Crime Prevention", Chicago, University of Chicago Press, *Strategic Approaches to Crime Prevention*. En M. Tonry y D. P. Farrington, eds. *Building a Safer Society*: 21, 89. <http://www.scielo.cl/cgi-in/wxis.exe/iah/>
- Huber, Evelyn y Solt, Fred (2004) "Successes and Failures of Neoliberalism". *Latin American Research Review*, octubre, 39(3):150, 164.
- Huggins, Marta K.; Haritos-Fatouros, Mika y Zimbaro, Philip G. (2002) *Violence Workers: Police Torturers and Murderers Reconstruct Brazilian Atrocities*. Berkeley, University of California Press.
- Huggins, Martha (1998) *Political Policing: The United States and Latin America*. Durham, N.C., Duke University Press.
- Huggins, Martha (1997) *Political Policing: The United States and Latin America* Durham, Duke University Press.
- Human Rights First (2004) "Getting to Ground Truth: Investigating US Abuses in the 'war on terror'". New York, Human Rights First.
- Human Rights Watch (1997) "Police Brutality in Urban Brazil. New York: Human Rights Watch".
- Human Rights Watch (1998) "Shielded from Justice: Police brutality and accountability in the United States". Disponible en web: <http://www.hrw.org/reports98/police/index.htm>
- Human Rights Watch y el Centro de Estudios Legales y Sociales (1998) "La inseguridad policial: violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina". New York, Human Rights Watch.
- Human Rights Watch y The Sentencing Project (octubre, 1998) "Losing the Vote: The Impact of Felony Disenfranchisement Laws in the United States". Washington, D.C. y New York, Human Rights Watch and the Sentencing Project. Human Rights Watch Annual Report 1999. [http://www.hrw.org/spanish/inf\\_anual/1999/americas](http://www.hrw.org/spanish/inf_anual/1999/americas)

- Hunter, Wendy (1997) *Eroding Military Influence in Brazil*. Chapel Hill: University of North Carolina.
- Huntington, Samuel P. (1996) "Democracy for the Long Haul". *Journal of Democracy* 7.
- Huntington, Samuel P. (1991) "The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century", Norman: University of Oklahoma Press. The Julian J. Rothbaum Distinguished Lecture Series, Vol. 4.
- Huggins, Martha (1998) *Political Policing: The United States and Latin America*. Durham, NC. Duke University Press.
- Houston, Jean Wakatsuki (1973) *Farewell to Manzanar*. New York, Random House.
- HRW (Human Rights Watch) (1994) *Prison Massacre in Maracaibo*. Washington, DC. Human Rights Watch (Publication N° B601).
- HRW (Human Rights Watch). (1997). *Punishment Before Trial: Prison Conditions in Venezuela*. New York: Human Rights Watch.
- HRW (Human Rights Watch) (1998) *Behind Bars in Brazil*. New York, Human Rights Watch.
- HRW (Human Rights Watch) (2007) "El Salvador: Terrorism Law Misused Against Protesters", disponible en <http://hrw.org/english/docs/2007/07/31/elsalv16545.htm>
- Huggins, Martha K. y Mesquita, Myriam P. (1995). "Scapegoating Outsiders: The Murders of Street Youth in Modern Brazil". *Policing and Society* 5 (4) : 265, 280.
- INPEC (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario) (2007) Normas. Bogotá, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Consultado 09/04/07. Disponible en: <http://www.inpec.gov.co/normas.php>
- Independent Panel to Review DoD Detention Operations (2004) Final Report of the Independent Panel to *Review DoD Detention Operations*. Agosto,. <http://www.defenselink.mil/news/Aug2004/d20040824finalreport.pdf>
- Ingenieros, José (1910) "Criminología". Buenos Aires, Ediciones Mar Océano, 1962, Tomo II. In J. Ingenieros, *Obras Completas*.
- Ingenieros, José (1910) *Sociología argentina*. Buenos Aires; L.J. Rosso, 1913, Tomo 8.
- In J. Ingenieros, *Obras Completas*.

- Inglehart, Ronald y Welzel, Christian (2005) *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge, UK. New York, Cambridge University Press.
- Inglehart, Ronald (2001) "Political Culture". London, Routledge. En *Encyclopedia of Democratic Thought*, editado por Paul Barry y Joe Foweraker.
- Inglehart, Ronald (1997) *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald (1990) *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Inkeles, Alex y Levinson, Daniel J. (1997) *National Character: A Psycho-Social Perspective*. New Brunswick, N.J., Transaction Publishers.
- Irwin, John (2004) *The Warehouse Prison. Disposal of the New Dangerous Class*. Los Angeles, CA, Roxbury Publishing.
- Irwin, John (1980) *Prisons in Turmoil*. Boston, MA, Little, Brown and Company.
- Isacson, Adam; Olson, Joy y Haugaard, Lisa (2004) *Blurring the lines: Trends in US military programs with Latin America*. Washington D.C., WOLA.
- Jacob Sánchez, Héctor (1984) *Análisis crítico sobre la policía uniformada chilena*. Santiago de Chile, Salesianos.
- Jacobs, James B. (1977) *Stateville: The Penitentiary in Mass Society*. Chicago, University of Chicago Press.
- Jardi, Julián Andrade y Gutiérrez Ugalde, Héctor (coord.) (1996) *Lucha contra la impunidad: compilación de cinco años de trabajo. 1990-1995*. México, D.F., Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).
- Jarquín, Edmundo y Carrillo, Fernando eds. (1998) *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America*. Washington D.C., Inter-American Development Bank.
- Jelin, Elizabeth; Hershberg, Eric y Joint Committee en Latin American Studies (1996) *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*. Boulder, Colo, Westview Press.
- Jiménez, María Angélica (1994) *El proceso penal chileno y los derechos humanos. Volumen II. Estudios Empíricos*, Santiago de Chile: Cuaderno de análisis jurídico 4, Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales.
- Jelsma, Martín. et al. (1998). *Drogas, poder y derechos humanos en América Latina*. Quito, Abya-Yala.

- Johnson, Lyman L. (editor) (1990) *The problem of order in changing societies: essays on crime and policing in Argentina and Uruguay*. Albuquerque, University of New Mexico Press.
- Jordan, Michael (1996:pp. 259, 291) "Objetivos Institucionales, Definición de Roles y Procesos de Comunicación: Una Comparación entre las Cárceles de Mérida, Venezuela y Albuquerque, New Mexico, USA". Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes. En *Control Social y Justicia Penal en Venezuela*, compilado por Luis Gerardo Gabaldón y Christopher Birkbeck.
- Jörg, Nico; Field, Steward y Brants, Christie (1995) "Are Inquisitorial and Adversarial Systems Converging?". Oxford, Clarendon Press. En *Criminal Justice in Europe a Comparative Study*.
- Juis, Herve y Hutchinson, Kay B. (1970) "The Legal Status of Municipal Police Employee Organizations". En *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 23, N° 3 Abril :352, 366.
- Juristat (Canadian Centre for Justice Statistics) (2006) "Adult Correctional Services in Canada", 2004/2005. *Statistics Canada – Catalogue* N° 85-002-XIE, Vol. 26 N° 5. Consultado 13/03/07. Disponible en: <http://www.statcan.ca/cgi-bin/downpub/listpub.cgi?catno=85-002-XIE2006005>
- Kalmanowiecki, Laura (2000) "Origins and Applications of Political Policing in Argentina". *Latin American Perspectives*, 27 (2): 36, 56.
- Kaminsky, Gregorio (2005) *Tiempos inclementes: culturas policiales y seguridad ciudadana*. Buenos Aires, Ediciones de la UNLA.
- Kane, Frank y John Tilsley (2006) *In the Shadow of Papillon. Seven Years of Hell in Venezuela's Prison System*. Edinburgh, UK, Mainstream Publishing.
- Kansas City Police Department (1980) *Response Time Analysis Volume II – Part I Crime Analysis*. Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.
- Kincaid, A. Douglas y Gamarra, Eduardo (1996:211, 228) "Redefining Public Security in Latin America". Westport, Conn., Greenwood. En *Latin America in the World-Economy*, edited by Roberto Patricio Korzeniewicz and William C. Smith.
- Kincaid, A. Douglas (2001) "Demilitarization and Security in El Salvador and Guatemala: Convergence of Success and Crisis". Lanham, MD, Rowman and Littlefield. En *Globalization on the Ground: Postbellum Guatemalan Democracy and Development*, editado por Christopher Chase-Dunn, Susanne Jonas, y Nelson Amaro: 101, 118.



- Kirby, Peadar (2004) "Is Globalisation Good for Us? Introducing the Concept of Vulnerability". Denmark. En *Working Paper N° 129*, editado por Research Center on Development and International Relations DIR.
- Klipphan, Andrés (2004) *Asuntos Internos: las mafias policiales contadas desde adentro*. Buenos Aires, Aguilar.
- Klipphan, Andrés (2002) *Asuntos internos: las mafias policiales contadas desde adentro*. Buenos Aires, Aguilar.
- Klipphan, Andrés (2000) *Asuntos internos: las mafias policiales contadas desde adentro*. Buenos Aires, Aguilar.
- Knight, Alan (2001:233, 49) "Polls, Political Culture, and Democracy: A Historical Look". University of Pittsburg Press. En *Citizen Views of Democracy in Latin America*, editado por Roderic AI Camp, Pittsburg.
- Knight, Alan (1986) *The Mexican Revolution* (Vol. I & II). Cambridge, Cambridge University Press.
- Knight, Alan y Pansters, Will (eds) (2005) *Caciquismo in Twentieth-Century Mexico*. London. Institute for the Study of the Americas.
- Kruijt, Dirk y Kees, Koonings (1999) *Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*. London, Zed Books.
- Langbein, John (2006) "The Legal History of Torture". New York, Oxford University Press. En *Torture: A Collection*. Editado por Stanford Levinson.
- Langer, Máximo (2007) "Revolution in Latin American Criminal Procedure: Diffusión of the Legal Ideas from the Pheriphery". En *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 55: 617-676.
- Lapper, Richard (2004) *Latin American agenda*. *Financial Times*, enero:18.
- Lappin, Harley (2006) "Statement of Harley G. Lappin, Director, Federal Bureau of Prisons, Before the Commission on Safety and Abuse in America's Prisons". Presented on February 9, 2006, Los Angeles, California. New York, NY, Vera Institute of Justice, Commission on Safety and Abuse in America's Prisons. Consultado 09/04/07. Disponible en: [http://www.prisoncommission.org/statements/lappin\\_harley\\_g.pdf](http://www.prisoncommission.org/statements/lappin_harley_g.pdf)
- Larrauri, Elena y Cid, José (2001) *Teorías Criminológicas*. Bosch, Barcelona.
- Laub, John (2004) "The life course of criminology in the United States". *Criminology*: 42, 1, 1-26.

- Laub, John y Sampson, Robert (1991) "The Glueck-Sutherland Debate: On the Sociology of Criminological Knowledge" *The American Journal of Sociology*, 96: 6, 1402, 1440.
- Lear, John (2001) *Workers, Neighbors, and Citizens: The Revolution in Mexico City*. Lincoln y London. University of Nebraska Press.
- Lechner, Norbert (1992) A la búsqueda de la comunidad perdida. En: Albaladebertrand, Luis, (coord). *Cultura y gobernabilidad democráticas: América Latina en el umbral del tercer milenio*. Argentina : Ediciones Imago Mundi.
- Leeds, Elizabeth (1996) "Cocaine and Parallel Politics in the Brazilian Urban Periphery". *Latin American Research Review*, 33: 3: 47, 83.
- Levitsky, Steven (2001) "An Organized Disorganization". *Journal of Latin American Studies*, 33: 29-66.
- Levitt, B. (2005) "Political Culture and the Science of Politics". *Latin American Research Review* 40, N° 3: 365, 76.
- Lewis, Neil (2004) "Red Cross Finds Detainee Abuse in Guantánamo", *New York Times*, Sección A:1.
- Linz, Juan y Stepan, Alfred (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe*. Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S. M. (1959) "Some Social Requisites of Democracy- Economic-Development and Political Legitimacy". *American Political Science Review* 53, N° 1: 69, 105.
- Lisboa Pinto, Barbara (2002) "O menor e a minoridade sob a ótica do direito criminal brasileiro na década de 1880: As ideias de Tobías Barreto e Joao Vieira de Araujo". Río de Janeiro. Master Thesis. Universidade Federal Fluminense.
- López-Montiel, Angel (2000) "The Military, Political Power and Police Relations in Mexico City", *Latin American Perspectives*, 27 (2): 79-94.
- López Montiel, Gustavo (2000) "The Military, Political Power, and Police Relations in Mexico City". *Latin American Perspectives* [Special Issue on Violence, Coercion, and Rights in the Americas], Vol. 27, N° 2: 79-94.
- López Portillo, Ernesto (2005) "Prólogo". CIDE, INSYDE. En Robert O Varenick (coord.). *Accountability: Sistema policial de rendición de cuentas*. Estudio Internacional Comparado: 11-13.

- López Portillo, Ernesto (2003) "La policía en México: Función política y reforma". En *Crimen Transnacional y Seguridad Pública*. México, DF, Plaza y Janés Editores.
- Lovatón, David (2007) *Acceso a la justicia: llave para la gobernabilidad democrática*, Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos. Justicia Viva.
- Lovera, Sara (1990) *Policías violadores, violadores policíes*. México, D.F., Editorial Majo.
- Lowenthal, Mark (2006) *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington, D.C.: CQ Press, tercera edición: 9.
- Lupsha, Peter A. (1996) "Transitional Organized Crime versus the Nation-State". *Transnational Organized Crime*, 2:1 Spring:21, 48.
- Lynch, Mona (2001) "From the Punitive City to the Gated Community: Security and Segregation Across the Social and Penal Landscape". *Miami Law Review* 56 (1):601-623.
- Lynch, James P y Manning, Peter K. (1982) "Police Work: The Social Organization of Policing". En *Social Forces*, Vol. 60, N° 4 :1244, 1245.
- Lyon, David (2003) *Surveillance after September 11*. Cambridge, Polity Press.
- Macaulay, Fiona (2002) *Problems of police oversight in Brazil*. Oxford: Center for Brazilian Studies Oxford University Press.
- Macedo, Miguel S. (1897) *La criminalidad en México: Medios de combatirla*. México, Secretaria de Fomento.
- MacNeil, Donald (2006) *Journey to Hell. Inside the World's Most Violent Prison System*. Preston, UK, Milo Books.
- Maguire, Edward R. (2003) *Organizational structure in American Police Agencies: Context, Complexity, and Control*. Albany, SUNY Press.
- Maier, Julio et al. (2000) *Las Reformas Procesales Penales en América Latina*. Buenos Aires. Editorial Ad-Hoc.
- Maier, Julio (1996) *Derecho Procesal Penal*. Tomo I. Buenos Aire, Editores del Puerto.
- Maranhao Costa, Arthur Trindade (2004) *Entre a lei e a orden: Violencia e reforma nas policías do Río de Janeiro e Nova York*. Río de Janeiro, FGV.
- Marenin, Otwin (editor) (1996) *Policing change, changing police: international perspectives*. Routledge.

- Mariner, Joanne (2000) "Not Everyone Counts: Florida's 436,900 Missing Votes" *FindLaw Write Commentary*, noviembre: 30.
- Marquart, James (2005) "The American Correctional Environment and Prison Officers. Presented to the Commission on Safety and Abuse in America's Prisons", Saint Louis, Missouri. New York, NY: Vera Institute of Justice, Commission on Safety and Abuse in America's Prisons, noviembre :1, 2. Consultado 09/04/07. Disponible en: <http://www.prisoncommission.org/statements/marquart.pdf>
- Marquart, James y Crouch, Ben (1985) "Judicial Reform and Prisoner Control: The Impact of Ruiz v. Estelle on a Texas Penitentiary". *Law and Society Review* 19 (4) :557, 586.
- Marquart, James y Crouch, Ben (1984) "Coopting the Kept: Using Inmates for Social Control in a Southern Prison". *Justice Quarterly* 4 (1): 49, 1509.
- Marteau, Juan (2003) "Las palabras del orden". Buenos Aires.
- Martínez Baca, Francisco y Vergara, Manuel (1892) *Estudios de antropología criminal*. Memoria. Puebla: B. Lara, 1892.
- Martínez de Murguía, Beatriz (1999) *La policía en México: ¿orden social o criminalidad?*. México, D.F., Editorial Planeta.
- Martínez, J.F. (1993-1994) "Un Caso de Amparo Penitenciario". *Revista Cenipec* (Mérida, Venezuela)
- Martínez Garnelo, Jesús (2005) *Sistema nacional de seguridad pública: un sistema alternativo de política criminológica en México*. México, D.F., Editorial Porrúa.
- Martínez Garnelo, Jesús (2003) *Policía Nacional Investigadora del delito: antología del origen, evolución y modernización de la policía en México*. México, D.F., Editorial Porrúa.
- Mastrofski, Stephen D. (2006) "Police Organization and Management Issues for the Next Decade", Paper presentado en el National Institute of Justice Policing Research Workshop: *Planning for the Future*, Washington, D.C., November 28-29, May 2007.
- McSherry, J. Patrice (1997) *Incomplete Transition: Military Power and Democracy in Argentina*. New York, St. Martin's Press.
- McCartney, James L. (1933) "Classification of Prisoners". *Psychiatric Quarterly*, 7 (3):369, 377.
- McKim, W. Duncan (1900) *Heredity and Human Progress*. Faltan datos.

- Mead, George Herbert (1934) *Mind, Self and Society*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Mead, George Herbert (1918) "The psychology of the punitive justice". *The American Journal of Sociology*, 23.
- Mead, Karen (1997) "Gendering the Obstacles to Progress in Positivist Argentina, 1880-1920". *Hispanic American Historical Review*, 77: 4, 645, 675.
- Meade, Teresa A (1997) *'Civilizing' Rio: Reform and Resistance in a Brazilian City 1889 - 1930*. University Park. The Pennsylvania State University Press.
- Meyer, Jeffrey and Pat O'Malley (2005) "Missing the Punitive Turn? Canadian Criminal Justice, 'Balance', and Penal Modernism". Cullumpton, UK, Willan Publishing. En *The New Punitiveness: Trends, Theories, Perspectives*, compilado por John Pratt y otros: 201, 217.
- Melossi, Dario (2002) *Stato, Devianza, Controllo Sociale*. Milano, Bruno Mondadori.
- Melossi, Dario (1996) *Lezioni di Sociología del Controllo Sociale*. Bologna, CLUEB.
- Melossi, Dario (1992) *El Estado del Control Social*. México, Siglo XXI.
- Melossi, Dario y Mark Lettiere (1998) "Punishment in the American Democracy: The Paradoxes of Good Intentions". Amsterdam, NL, Gordon and Breach. En *Comparing Prison Systems. Toward a Comparative International Penology*, compilado por Robert P. Weiss y Nigel South: 21, 59.
- Méndez, Juan (1999) "Problems of Lawless Violence". Notre Dame, University of Notre Dame Press, Chapter 1. En *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro.
- Merryman, John Henry (1985) *The Civil Law Tradition*. Faltan datos.
- Merryman, John Henry (1981) "On the Convergence (and Divergence) of the Civil Law and the Common Law". California, Stanford University Press. *Stanford Journal of International Law*, 17: 357.
- Merton, Robert (2002 [1954]) *Teoría y Estructuras Sociales*. México, FCE.
- Merton, Robert (1967 [1954]) "Anomie, anomia e interacción social. Contextos de conducta desviada", Buenos Aires, Paidós. En M. Clinard, ed. *Anomia y Conducta Desviada*: 201, 226.

- Mesquita Neto, Paulo y Adriana Loche (2003) "Police Community Partnerships in Brazil". En Hugo Frühling, Joseph S. Tulchin y Heather A. Golding, eds., *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, y State Baltimore and Washington, D.C.*: The Johns Hopkins University Press y Woodrow Wilson Center Press.
- Miller, David (1998) *The Lord of Bellavista*. London, Triangle.
- MINUGUA (2001) "Informe de Verificación" Ciudad de Guatemala, MINUGUA. *La Policía Nacional Civil: Un nuevo modelo policial en construcción*.
- Mitchell, Michael y Wood, Charles H. (1999) "Ironies of Citizenship: Skin, Color, Police Brutality, and the Challenge to Democracy in Brazil". *Social Forces* 77, N° 33.
- Moore, Dawn y Kelly Hannah-Moffatt (2005) "The Liberal Veil: Revisiting Canadian Penalty". Cullumpton, UK: Willan Publishing. En *The New Punitiveness: Trends, Theories, Perspectives*, compilado por John Pratt y otros: 85, 100.
- Morryson, Andrew; Buvinic, Mayra; Shifter, Michael (2003) "The Violent Americas: Risk Factors, Consequences, and Policy Implications of Social and Domestic Violence". Washington, Woodrow Wilson Center Press y The Johns Hopkins University Press. En *Crime and Violence in Latin America* editado por Hugo Frühling, Joseph Tulchin y Heather Golding.
- Moser, Caroline O. N. (2004) Urban Violence and Insecurity: An Introductory Roadmap". *Environment & Urbanization*, vol. 16, N° 2: 3,16.
- Moser, Caroline y McIlwaine, Cathy (2001) *Violence in a Post-Conflict Context: Urban Poor Perceptions from Guatemala*. Washington DC, The World Bank.
- Muller, E. N., y Seligson, M. A. (1994) "Civic Culture and Democracy - the Question of Causal Relationships". *American Political Science Review* 88, N° 3: 635-52.
- Munagorri, Ignacio y Pegoraro, Juan (2004) *La relación seguridad- inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina: estrategias, perspectivas, políticas y actores*. Madrid, Dykinson.
- Munk, Geraldo L. (2001) "Democratic Consolidation". London, New York, Routledge. En *Encyclopedia of Democratic Thought*, editado por Paul A. B. Clarke y Joe Foweraker, XVI: 748 .
- Narváez, Grimaneza (1984) "Tratamiento Penitenciario". Quito, *Archivos de Criminología, Neuro-Psiquiatría y Disciplinas Conexas*, XXV: 27.

- Narváez Hernández, Juan R. (2005) *Bajo el signo de Caín. El ser atávico y la criminología positivista en México*. Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Natsu Taylor, Saito (2002) "Whose Liberty? Whose Security? The USA patriot Act in the context of COINTELPRO and the unlawful repression of political dissent". *Oregon Law Review* Vol. 81: 14-56.
- Navarro, Marysa (1989) "The Personal Is Political: Las Madres de la Plaza de Mayo". Berkeley: University of California. En *Power and Popular Protest*, editado por Susan Eckstein.
- Navarro, Marysa (1980) "The Personal Is Political: Las Madres de la Plaza de Mayo". Berkeley, University of California. En *Power and Popular Protest*, editado por Susan Eckstein.
- NCDC (North Carolina Department of Correction) (2007) "Assigning Inmates to Prison". Consultado 04/04/07. Disponible en: <http://www.doc.state.nc.us/dop/custody.htm>
- Neild, Rachel (1999) *From National Security to Citizen Security: Civil Society and the Evolution of Public Order Debates*. International Center for Human Rights and Democratic Development.
- Nesvig, Martin (2000) "The Lure of the Perverse: Moral Negotiation of Pederasty in Porfirian Mexico". *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 16: 1, 1-37.
- New York Times* (2005 "Mexico Says Drug Cartel Had Spy in President's Office" February 7: 3.
- Nina Rodríguez, Raymundo. (1894). *As racas humanas e a responsabilidade penal no Brasil*. Bahía, Liv. Progreso, 1954.
- Nino, Carlos (1996) *Radical Evil on Trial*. New Haven: Yale University Press.
- Norden, Deborah (1996) *Military Reform in Argentina: Between Coups and Consolidation*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Norris, Clive et al. (1992) "Black and Blue. An analysis of the influence of race on being stopped by the police". *British Journal of Sociology*, Vol. 43: 207-224.
- Oates, Wallace (1999 "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*, 38 (3): 1120, 1149.
- O'Donnell, Guillermo (1996) "Illusions About Consolidation", *Journal of Democracy* 7, N° 1 (1996): 34, 51.

- O'Donnell, Guillermo (1994) "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5, N° 1: 55-64.
- O'Donnell, Guillermo A. (1992) "Transitions, Continuities, and Paradoxes". Notre Dame, Ind. Published for the Helen Kellogg Institute for International Studies by University of Notre Dame Press: 17, 56.
- O'Donnell, Guillermo; Vargas, Cullell Jorge e Iazzetta, Osvaldo M. (2004) "The Quality of Democracy: Theory and Applications". Notre Dame, University of Notre Dame Press. *Comparative Perspective*, editado por Scott Mainwaring, Guillermo A. O'Donnell y J. Samuel Valenzuela.
- OEA (2008) "La seguridad pública en las Américas: Retos y Oportunidades". Secretaría General, DC.
- OMS (2003) "Informe mundial sobre la violencia y la salud". Washington, D.C. Obtenido en [http://www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Violencia\\_2003.htm](http://www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Violencia_2003.htm)
- ONUD (2008) "World Drug Report". Viena. <http://www.unodc.org/>
- Olivero, J. Michael (1998) "The Crisis in Mexican Prisons: The Impact of the United States". Amsterdam, NL: Gordon and Breach. En *Comparing Prison Systems. Toward a Comparative International Penology*, compilado por Robert P. Weiss y Nigel South :99, 113.
- O'Malley, Pat (1999) "Volatile and Contradictory Punishment". *Theoretical Criminology* 3 (2): 175-196.
- Organización Mundial de la Salud (2003) "Informe Mundial Sobre la Violencia y la Salud". Washington D.C.
- Ortiz, Fernando (1906) *El hampa afro-cubana: los negros brujos (apuntes para un estudio de etnología criminal)*. Madrid, Editorial América, 1917.
- Oszlak, Oscar (1981) "The Historical Formation of the State in Latin America: Some Theoretical and Methodological Guidelines for its Study". *Latin American Research Review*. 16:2, 3, 32.
- Oxhorn, Philip (1995) "Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile". University Park: Penn State University Press.
- Oxhorn, Philip D. y Ducatenzeiler, Graciela. (eds.) (1998) "What Kind of Democracy? What Kind of Market?". *Latin America in the Age of Neoliberalism*. University Park. Penn State Press.



- Park, Robert (1929) "The city as a social laboratory". Chicago, The University of Chicago Press. En T. Smith y L. White, eds. *Chicago: An Experiment in Social Research*.
- Park, Robert (1925a) "The city: suggestions for the investigation of Human Behaviour in the City Environment". Chicago. The University of Chicago Press. En R. Park, E. Burgess y R. McKenzie, eds. *The City*.
- Park, Robert (1925b) "Community organization and Juvenile Delinquency". Chicago, The University of Chicago Press. En R. Park, E. Burgess y R. McKenzie, eds. *The City*.
- Parsons, Talcott (1968 [1937]) *La Estructura de la Acción Social*. Madrid, Guadarrama, 1968.[primera edición original, 1937].
- Pásara, Luis (2003) "Cambios en el Sistema de Justicia y Sociedad Civil". Buenos Aires: Centro de Estudios de Justicia de las Américas. En *Justicia y Sociedad Civil*.
- Pascolo, Rodolfo (1997) *¿Cómo lo arreglamos? la policía podemos cambiarla*. Buenos Aires: Catálogos Editora.
- Payne, Douglas W. (1998) *Sto Policy Papers on the Americas rm Watch: Democracy in the Western Hemisphere into the Next Century*. Washington, D.C. editado por Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Perea, Carlos M. (2003) "El Territorio es Sagrado. Pandillas y Guerras del Pavimento en Colombia". Bogotá: Alcaldía Mayor, Secretaría de Gobierno. En *Elementos para una Criminología Local. Políticas de Prevención del Crimen y la Violencia en Ámbitos Urbanos*, compilado por María Victoria Llorente y Mauricio Rubio.
- Peixoto, Afrânio (1923) "Psicopatología forense". Río de Janeiro:355, 375.
- Peixoto, Afrânio (1922) *Noções de higiene*. Río de Janeiro, Alves, 1922.
- Peña, Carlos (1999) "La Modernización de la Justicia". Lima: Comisión Andina de Juristas. En *Reforma del Estado y Derechos Humanos*.
- Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario (2002) *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México: UIA, UNAM y PGR.
- Pereira, Anthony (2005) *Political (In)justice: Authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile, and Argentina*. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press.
- Pereira, A. y Davis, D. (2000) "New Patterns of militarized violence and coercion in the Americas". *Latin American Perspectives*. Vol. 27, N° 2: 3-17.

- Pereira, Anthony y Davis, Diane, eds. (2002) Número especial sobre "Violence, Coercion and Rights in the Americas". En *Latin American Perspectives*: 27.
- Pereira, Anthony y Ungar, Mark (2002) "The Persistence of the Mano Dura: Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern Cone". Notre Dame: University of Notre Dame Press. En *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, editada por Katherine Hite y Paola Cesarini.
- Pérez Ramírez, Paz (2005) "Una primera mirada al modelo de operación de la Fiscalía del Centro de Justicia de Santiago", en Mauricio Duce, Cristián Riego y Juan Enrique Vargas, eds., *Reformas procesales penales en América Latina: discusiones locales*, Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas: 399-423.
- Piccato, Pablo (Mayo 2003 "A Historical Perspective on Crime in Twentieth-century Mexico City". Paper presentado en el Center for US-Mexican Studies: 15, 17).
- Piccato, Pablo (2001) *City of Suspects: Crime in Mexico, City, 1900–1931*. Durham, NC. Duke University Press.
- Piccato, Pablo (2001) "Cuidado con los rateros: The Making of Criminals in Modern Mexico". En R. Salvatore et al., *Crime and Punishment in Latin America*: 233, 272.
- Piccato, Pablo (1997) "La construcción de una perspectiva científica: Miradas Porfirianas a la criminalidad". *Historia Mexicana* N° 47: 133-181.
- Pion-Berlin, David (1997) *Through Corridors of Power*. University Park: Penn State University Press.
- PNUD (2005) *Venciendo el Temor, (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. San José. C. R.
- Poole, Deborah (1990) "Ciencia, peligrosidad y represión en la criminología indigenista peruana". Lima: Instituto de Apoyo Agrario. En C. Aguirre and Ch. Walker, eds. *Bandoleros, abigeos y montoneros. Criminalidad y violencia en el Perú, siglos XVIII a XX*: 335-367.
- Popkin, Margaret (2000) *Peace Without Justice*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- Priest, Dana, y Gellman, Barton (2002) "US Decries Abuse but Defends Interrogations; Stress and Duress' Tactics Used on Terrorism Suspects Held in Secret Overseas Facilities". *The Washington Post*, Diciembre, 26 :A1.

- Prillaman, William (2003) "Crime, Democracy and Development in Latin America". Washington, D.C. En *Policy Papers on the Americas XIV*, editado por Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Prillaman, William C. (2000) *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport. CT, Praeger.
- Quintana Benavides, Augusto (1998) "Informe Nacional: Control Democrático de los Organismos de Seguridad Interior en Chile". Chile: Centro de Estudios del Desarrollo. En Frühling, Hugo (ed). *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*: 69, 115.
- Rafter, Nicole Hahn (2004a) "The Unrepentant Horse-Slasher. Moral Insanity and the Origins of Criminological Thought". *Criminología*, 42, 4: 979, 1008.
- Rafter, Nicole Hahn (2004b) "Earnest A. Hooton and the Biological Tradition in American Criminology". *Criminología*, 42, 3: 735, 771.
- Rafter, Nicole Hahn (1998) *Criminal Anthropology: its Reception in the United States and the Nature of its Appeal*. Florencia. European University Institute. Symposium The Criminal and its Scientists.
- Rafter, Nicole Hahn (1997) *Creating Born Criminals*. University of Illinois Press: Urbana and Chicago.
- Ragendorfer, Ricardo (2002) *La secta del gatillo*. Buenos Aires: Planeta.
- Rago, Margareth (1985) *Do cabaré ao lar. A utopia da cidade disciplinar, Brazil, 1890-1930*. Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Ramos García, José María (2006) *Inseguridad Pública en México*. M. Porrúa. Universidad Autónoma de Baja California.
- Reforma* (enero, 2003) "Recetan a policía del DF: Proponen fusionar a preventivas y judiciales para garantiza la prevención e indagación del delito", 18, 2003: 14a.
- Reforma Procesal Penal*. Percepción de los santiaguinos. Julio 2006 (2006) Talca: Centro de Estudios de Opinión Ciudadana, Universidad de Talca.
- Reisig, Michael D. (1998) "Rates of Disorder in Higher-Custody State Prisons: A Comparative Analysis of Managerial Practices". *Crime and Delinquency* 44(2): 229, 244.

- Rico, José María (2003) "Costa Rica". Washington, Bureau of Justice Statistics, NCJ 199273. En *World Factbook of Criminal Justice Systems*. Consultado 26/02/07. Disponible en: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/ascii/wfcjscr.txt>
- Rico, José María (1977) *Crimen y Justicia en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Rico, José María y Chinchilla, Laura (2006) *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Riego, Cristián y Vargas, Juan Enrique (2006) *Reformas Procesales Penales en América Latina: resultados del Proyecto de Seguimiento*. Santiago, Centro de Estudios de la Justicia de las Américas.
- Rideau, Wilbert y Wikberg, Ron (1992) "Life Sentences. Rage and Survival Behind Bars". New York, NY, *Times Books*.
- Riker, William (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, Little Brown, 1964.
- Riveland, Chase (1999) "Prison Management Trends, 1975-2025". *Crime and Justice*, 26:163, 203.
- Roberts, Julian V. et al. (2003) *Penal Populism and Public Opinion: Lessons from Five Countries*. Oxford, Oxford University Press.
- Robertson, James (1997) "Houses of the Dead: Warehouse Prisons, Paradigm Change and the Supreme Court". *Houston Law Review*, 34:1003, 63.
- Rodríguez, Julia (2006) *Civilizing Argentina. Science, Medicine and the Modern State*. UNC Press.
- Rodríguez, J. (2005) *Civilizing Argentina*. *Íd.*
- Rodrigues, Nina (1894) *As raças humanas e a responsabilidade penal no Brazil*. *Íd.*
- Romero, Simon (2000) "Rich Brazilians Rise above Rush-Hour Jams". *The New York Times* febrero, 15.
- Rose, Nikolas (1999) *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Rosúa, Fernando (1998) *La reforma policial en la provincia de Santa Fe*. Buenos Aires, CELS.
- Rothman, David J. (1995) "Perfecting the Prison: United States, 1789-1965". Oxford: Oxford University Press. En *The Oxford History of the Prison*, compilado por Norval Morris y David J. Rothman: 117, 150.

- Rotker, Susana Katherine Goldman y Jorge Balan (eds), (2003) *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*, Camden, NJ: Rutgers University Press.
- Rotker, Susana (2002) "Cities Written by Violence: An Introduction". New Brunswick, NJ, Rutgers University Press. En *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*, Susana Rotker, ed. 7: 24.
- Rotker, Susana, ed. (2002) *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*. New Brunswick, NJ, Rutgers University Press.
- Rotker, Susana, ed. (2000) *Ciudadanías del Miedo*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Rotker, Susana y Goldman, Katherine (2002) *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*. New Brunswick, NJ, Rutgers University Press.
- Roumagnac, Carlos (1904) "Los criminales en México". Ensayo de psicología criminal. Mexico, Tip. El Fénix, 1904.
- Rowat, Malcom (1997) "La Reforma Judicial en América Latina y el Caribe: Implicaciones Operativas para el Banco". Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. En *Reforma Judicial en América Latina y el Caribe*.
- Rowland, Alison (2004) "Local Responses to Public Security in Mexico". Pittsburg, University of Pittsburgh Press. En *Public Security and Police Reform in the Americas*, editado por John Bailey y Lucia Dammert: 187-204.
- Rowland, Allison M. (1999) *Local public security in Mexico: bases for analysis and reform*. CIDE.
- Ruggiero, Kristin (2004) *Modernity in the Fles: Medicine, law, and society in turn-of-the-century Argentina* Stanford: Stanford University Press.
- Ruggiero, Kristin (2002) "The Devil and Modernity in Late Nineteenth-Century Buenos Aires". *The Americas*, 59:2, 221, 233.
- Saín, Marcelo (2001) *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Saín, Marcelo Fabián (2002) *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en Argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Saín, Marcelo Fabián (2004) *Política, policía y delito: la red bonaerense*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Salessi, Jorge (1995) *Médicos, maleantes y maricas. Higiene, criminología y homosexualidad en la construcción de la nación Argentina*. Rosario, Beatriz Viterbo Editora.

- Salomón, Leticia (2003) *Policías y militares en Honduras*. Tegucigalpa, Centro de Documentación de Honduras.
- Salvatore, Ricardo D. (1996) "Penitentiaries, Visions of Class, and Export Economies: Brazil and Argentina Compared". Austin, University of Texas Press. En R. Salvatore y C. Aguirre, eds. *The Birth of the Penitentiary in Latin America: Essays in Criminology, Prison Reform, and Social Control, 1830-1940*, :194-223.
- Salvatore, Ricardo (1992) "Criminology, Prison Reform and the Buenos Aires Working Class" *Journal of Interdisciplinary History*, 23:2, 279, 299.
- Salvatore, Ricardo y Aguirre, Carlos, eds. (1996a) *The Birth of the Penitentiary in Latin America*. Austin, TX, University of Texas Press.
- Salvatore, Ricardo y Aguirre, Carlos (1996b) "The Birth of the Penitentiary in Latin America: Toward an Interpretive Social History of Prisons". Austin, TX: University of Texas Press. En *The Birth of the Penitentiary in Latin America*, compilado por Ricardo Salvatore y Carlos Aguirre: 1, 43.
- Sánchez, Magaly R. (2006) "Insecurity and Violence as a New Power Relations in Latin America". Artículo presentado en *The American Academy of Political and Social Science*, julio.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000) "Law and Democracy: (Mis)trusting the Global Reform of Courts". England: Ashgate. En *Globalizing Institutions: Estudio de casos en Regulation and Innovation*, Jane Jenson y Boaventura de Sousa Santos, eds. Aldershot: 253, 84.
- Savenije, W. y M. A. Beltrán (2007) *Compitiendo en bravuras. Violencia estudiantil en el área metropolitana de San Salvador*. FLACSO, El Salvador.
- Santiago-Valles, Kelvin A. (1996) "'Forcing Them to Work and Punishing Whoever Resisted': Servile Labor and Penal Servitude under Colonialism in Nineteenth Century Puerto Rico". Austin, TX, University of Texas Press. En *The Birth of the Penitentiary in Latin America*, compilado por Ricardo Salvatore y Carlos Aguirre: 123, 168.
- Schedler, A. (2001) "Measuring Democratic Consolidation". *Studies in Comparative International Development* 36, N° 1 : 66-92.
- Schedler, A. (1998) "What is Democratic Consolidation?". *Journal of Democracy* 9, N° 2.
- Scheingold, Stuart A. (1974) *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change*. New Haven, Yale University Press.

- Schirmer, Jennifer (1999) "The Guatemalan Politico-military Project: Legacies for a Violent Peace?". *Latin American Perspectives*, 26:2.
- Schirmer, Jennifer (1998) *The Guatemalan Military Project: A Violence Called Democracy*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Schulz, Donald (2001) "The Growing Threat to Democracy in Latin America". *Parameters*: 59, 71.
- Sellin, Thorstein (1938) "Culture Conflict and Crime. Social Science Research Council: Chicago". Quito, Fundación Esquel. Segunda Evaluación del Sistema Procesal Penal. 2006.
- Shaw, Clifford y McKay, Henry (1942) *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Chicago. The University of Chicago Press: 23,89; 318,319.
- Shaw, Clifford y McKay, Henry (1931-32) "Are Broken Homes a Causative Factor in Juvenile Delinquency". *Social Forces*: 514, 524).
- Shaw, Clifford (1931) *The Natural History of a Delinquent Career*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Shaw, Clifford (1930) *The Jackroller. A Delinquent Boy's Own Story*. Chicago. The University of Chicago Press.
- Shils, Edward (1962) "The Theory of Mass Society". *Diogenes*, 10, 39:45-66.
- Simon, Jonathan (2007) *Governing through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford University Press.
- Simon, Jonathan (2000) "Megan's Law: Crime and Democracy in Late Modern America". 25 *Law & Social Inquiry* : 1111, 1150.
- Simon, Jonathan (2000) "From the Big House to the Warehouse: Rethinking Prisons and State Government in the 20th Century". *Punishment and Society*, 2(2):213-23.
- Simon, Jonathan (1997) "Governing Through Crime". Boulder: Westview Press. En Lawrence M. Friedman and George Fisher, eds. *The Crime Conundrum: Essays on Criminal Justice*.
- Smith, Carol A. (1990) "The Militarization of Civil Society in Guatemala: Economic Reorganization as a Continuation of War", *Latin American Perspectives*, 17:4, 8, 41.
- Smulovitz, Catalina (2004) *Política, policía y delito: la red Bonaerense*. Buenos Aires, Capital Intelectual.

- Smulovitz, Catalina (2003) "Citizen Insecurity and Fear in Argentina". Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press. En *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*, editado por Hugo Frühling y Joseph Tulchin:125, 152.
- Smulovitz, Catalina (2003) "Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State". Washington D.C. Woodrow Wilson Center Press. Baltimore, The Johns Hopkins University Press. En Hugo Frühling y Joseph Tulchin (eds).
- Smulovitz, Catalina (2003) "Citizen Insecurity and Fear: Public and Private Responses in Argentina". Washington D.C. Woodrow Wilson Center Press. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. En Hugo Frühling y Joseph Tulchin (eds) *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*.
- Snodgrass Godoy, Angelina (2006) *Popular Injustice. Violence, Community and Law in Latin America*. Stanford University Press.
- Snodgrass Godoy, Angelina (2004) "Democracy, 'Mano Dura', and the Criminalization of Politics". En (Un) *Civil Societies: Human Rights and Democratic Transitions in Eastern Europe and Latin America*, May, Rachel y Milton, Andrew eds., Lexington Press.
- Snodgrass Godoy, Angelina (2004) "When 'Justice' is Criminal: Lynchings in Contemporary Latin America". *Theory and Society*, 33:621, 651.
- Snodgrass, Jon (1976) "Clifford R. Shaw Henry D. McKay: Chicago Criminologists". *British Journal of Criminology*: 16,1, 1, 19.
- Solís, L.G. y Rojas Aravena, Francisco (2008) *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Catalonia-FLACSO, Santiago.
- Solís, L.G y T. Fogelson (2008) "El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas: Reflexiones sobre México, Centroamérica y la República Dominicana". Catalonia-FLACSO, Santiago. En Solís, L.G. y Rojas Aravena, F. (edits) *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*.
- Somohano, Osvaldo A. (1999) *La crisis policial: inseguridad y violencia*. Buenos Aires, Librería y editorial Santiago Apóstol.
- Sozzo, Máximo (2007) "Retratando al 'homo criminalis'. Esencialismo y diferencia en las representaciones "profanas" del delincuente en la Revista Criminal". (Buenos Aires, 1873). Buenos Aires, en prensa, FCE. En L. Caimari. *Representaciones "profanas" del delito*.



- Sozzo, Máximo (2006) "Traduttore Traditore. Traducción, Importación Cultural e Historia del Presente de la Criminología en América Latina". Buenos Aires, Ad-Hoc. En M. Sozzo, ed. *Reconstruyendo las criminologías críticas*: 353, 431.
- Speckman Guerra, Elisa (2003) "Reforma legal, cambio social y opinión pública: Los Códigos de 1871, 1929 y 1931". Paper presentado en The Center for US-Mexican Studies: Mayo 15-17.
- SPFA (Sistema Penitenciario Federal Argentino) (2007) Legislación. Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Consultado 09/04/07. Disponible en: <http://www.spf.gov.ar/FramePPal/Legislacion/Newlegislacion.htm>
- Starr Frederick (1904) "Genesis del crimen en Mexico, by Julio Guerrero" (review). *American Journal of Sociology*, 9:5, 712, 716.
- Stavros, Stephanos (1993) *The Guarantess for Acused Persons Under Article 6 of the European Convention on Human Rights*. The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers.
- Stewart M., Frank (1941) "Reviewed Work: Police Systems in the United States by Bruce Smith". En *The American Political Science Review*, Vol. 35, N° 3: 565-567.
- Stippel, Jörg y Marchisio, Adrián (2002) *Principio de Oportunidad y salidas Alternativas al Juicio Oral en América Latina*. Buenos Aires, Editorial Ad-Hoc.
- Stratfor.com (2001) "Special report. Central America's crime wave". Stratfor.com [www.stratfor.com/premium/0108/29.htr](http://www.stratfor.com/premium/0108/29.htr)
- Sutherland, Edwin (1988 [1937]) *Ladrones Profesionales*. Madrid, Ediciones de La Piqueta.
- Sutherland, Edwin (1969 [1949]) *El Delito de Cuello Blanco*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Sutherland, Edwin (1956) *The Sutherland Papers*. Bloomington. Indiana University Press.
- Sutherland, Edwin (1951) "Critique of Sheldon's Varieties of Delinquent Youth". *American Sociological Review*, 16: 10, 13.
- Sutherland, Edwin (1944) "Review of the Gluecks Criminal careers in Retrospect" *American Bar Association Journal* : 30,142..

- Sutherland, Edwin (1939) "Review of The American Man and Crime and the Man". *Journal of Criminal Law and Criminology*: 29, 911, 914.
- Sutherland, Edwin (1937) "Review of Gluecks Later Criminal Careers". *Harvard Law Review*: 51, 184, 186.
- Sutherland, Edwin (1934) "Review of the Gluecks One Thousand Juvenile Delinquents". *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*: 24, 144, 46.
- Sutherland, Edwin (1924) *Principles of Criminology*. Philadelphia, Lippincott.
- Sutherland, Edwin; Cressey, Donald y Luckenbill, David (1947) *Principles of Criminology*. New York. General Hall Inc.
- Swedberg, Claire (2005) "LA County Jail to Track Inmates". *RFID Journal*, Mayo 16, 2005. Consultado 04/04/07. Disponible en: <http://www.rfidjournal.com/article/articleview/1601/1/1/>
- Talbot. Eugene S. (1898). *Degeneracy*. Faltan datos
- Tanner, Murray (octubre: 2000) "Will the State Bring You Back In? Policing and Democratization". *Políticas comparativas*, 33: 101, 124.
- Teeters, Negley G. (1946) *Penology from Panama to Cape Horn*. Philadelphia, PA, University of Pennsylvania Press/Temple University Press.
- Terán, Oscar (2000) *Vida Intelectual en el Buenos Aires en el Fin-de-Siglo (1880-1910)*. Derivas de la cultura científica. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Terán, Oscar (1987) *Positivismo y nación en la Argentina*. Buenos Aires, Puntosur Editores.
- Thomas, William y Znaniecki, Florian (1918-20) *The Polish Peasant in Europe and America*. New York, Dover.
- Tiscornia, Sofía (2004) "Entre el imperio del 'Estado de policía' y los límites del derecho". *Nueva Sociedad*, Mayo-Junio, :191, 78, 90.
- Toch, Hans (1985) "Warehouses for People?" *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 478:58, 72.
- Tocora, Fernando (2005) "La Reforma Procesal Penal en América Latina". *Capítulo Criminológico*. Maracaibo, Venezuela, 33(4):445-468.
- Tonry, Michael (1999) "Why are U.S. incarceration rates so high?" *Crime and Delinquency*, 45:4, 419, 437

- Trinkunas, Harold (2004) *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*. Chapel Hill, University of North Carolina.
- Trubek, David, y Galanter, Marc (1974) "Scholars in Self-Estrangement: Some reflections on the crisis in law and development studies in the United States," *Wisconsin Law Review*: 1062, 1102.
- Trueba Lara, José Luis (1996) *Los primeros en morir: biografía de un policía mexicano*. México, D.F., Nueva Imagen.
- Tucker, Lee (1997) *Guatemala's forgotten children: police violence and abuses in detention*. New York, Human Rights Watch.
- Tulchin, Joseph S. y Ruthenberg, Meg (2006) *Toward a society under law: citizens and their police in Latin America*. Washington D.C., Woodrow Wilson.
- Tulchin, Joseph, Frühling, Hugo y Golding, Heather (2003) *Crime and Violence in Latin America: citizen security, democracy and the state*. Woodrow Wilson Center Press.
- Tyler, Tom R., ed. (2008) *Legitimacy and social order: a comparative perspective*. New York, Russell Sage Foundation.
- Tyler, Tom R. (1990) *Why people obey the law*. New Haven: Yale University Press.
- Tyler, Tom y Boeckmann, Robert J. (1997) "Three Strikes and You're Out, but Why? The Psychology of Public Support for Punishing Rule Breakers". *Law and Society Review*, 31(2):237, 265.
- Uggen, Christopher y Manza, Jeff (2002) "Democratic Contraction? The Political Consequences of Felon Disenfranchisement in the United States", *American Sociological Review* 67, diciembre :777, 803.
- Ungar, Mark (2002) *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Ungar, Mark (2001) *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.
- UNICEF (2000) "La violencia doméstica contra mujeres y niñas". <http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf>
- United Nations (2005) "The Eighth United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (2001-2002)". New York: United Nations. Consultado 04/04/07. Disponible en: [http://www.unodc.org/unodc/crime\\_cicp\\_survey\\_eighth.html](http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_survey_eighth.html)

- United Nations Development Programme (UNDP) (2004) "Democracy in Latin America: Towards a Citizens' Democracy". New York, UNDP, University of California Press, Berkeley, CA.
- Vallespir, Alejandra (2002) *La policía que supimos conseguir*. Buenos Aires, Planeta.
- Vanderwood, Paul J. (1992) *Disorder and progress: bandits, police and Mexican development*. Wilmington, S.R. Books.
- Varenik, Robert O. (2005) *Accountability: sistema policial de rendición de cuentas: estudio internacional comparado*. México, CIDE.
- Vargas, Juan Enrique (2003) "Eficiencia en la Justicia". *Revista Sistemas Judiciales*, 6:68.
- Vargas, Juan Enrique, ed. (2005) *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento*, Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Vera Institute of Justice (2004) *Analizando la reforma a la justicia criminal en Chile. Un estudio comparativo entre el nuevo y el antiguo sistema penal (2004)* Santiago de Chile.
- Vickers, George y Speaker, Jack (1993) *Risking failure: The problems and promises of the new Civilian Police in El Salvador*. Cambridge, Mass., Hemisphere Initiative.
- Villalobos, Joaquín (2001) *De la tortura a la protección ciudadana: la Policía Nacional Civil de El Salvador como instrumento de pacificación y democratización*". El Salvador, INELSA (Instituto para un nuevo El Salvador).
- Villareal, Andrés (2002) "Political Competition and Violence in Mexico". *American Sociological Review*, 67:477, 98.
- Villareal, Andrés (2000) "Political Competition and Violence in Mexico". *American Sociological Review*, 67: 477, 98.
- Vogler, Richard (2005) *A World View of Criminal Justice*. Aldershot, UK, Ashgate Publishing.
- Wacquant, Loic (2004) *Deadly Symbiosis: Race and the Rise of Neoliberal Penalty*. Cambridge, UK, Polity Press.
- Wacquant, Loic (2003) "Toward a dictatorship of the Poor? Notes on the Penalization of Poverty in Brazil". *Punishment and Society*, 5(2):197, 205.
- Wacquant, Loic (2001) "The penalization of poverty and the rise of neoliberalism". *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9(4):401, 412.

- Wacquant, Loic (1999) "How Penal Common Sense Comes to Europeans: Notes on the Transatlantic Diffusion of Neoliberal Doxa". *European Societies*, 1-3:319, 352.
- Wacquant, Loic (2000) "Toward a dictatorship over the poor? Notes on the penalization of poverty in Brazil". *Punishment and Society*, 35(2):197, 205
- Waiselfisz, Julio Jacobo (2008) *Mapa Da Violência: Os Jovens Da América Latina 2008*. Brasília, Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana, RITLA; Instituto Sangari; Ministério da Justiça.
- Waldman, Peter (2003) *El estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad.
- Walker, Samuel (2007) "Police Accountability: Current issues and research needs" Washington D.C., Planning for the future. Paper presentado en The National Institute of Justice Policing Research Workshop.
- Walker, Samuel y Charles M. Katz (2008). *Police in America: an introduction*. Boston, Mass, Mc Graw - Hill.
- Wallace, Claire y Latcheva, Rossalina (January, 2006) "Economic Transformation Outside the Law: Corruption, Trust in Public Institutions and the Informal Economy in Transition Countries of Central and Eastern Europe". *Europe-Asia Studies*, 58:1 81-102.
- Walklate, S. (1998 "Crime and Community: Fear or Trust?". *British Journal of Sociology*: 49(4)).
- Walton, Michael (2004) "Neoliberalism in Latin America: Good, Bad, or Incomplete?". *Latin American Research Review*, 39(3):165, 183.
- Werner, Trish. (noviembre, 2006:22) "Modern Lockdown". Security Products. Consultado 07/03/07. Disponible en: <http://www.secprodonline.com/articles/41647/>
- Weisburd, et al. (2000) "Police Attitudes toward abuse of authority: Findings from a national study". National Institute of Justice. Research in Brief.
- Weitzer, Ronald. y Tuch, Steven (2004) "Race and perceptions of police misconduct. *Social Problems*". Vol. 51, N° 3:305, 325.
- Weyland, K. (1996) "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities". *Studies in Comparative International Development* 31, N° 3:3, 31.

- Weyland, Kurt (2004) "Assessing Latin American Neoliberalism: Introduction to a Debate". *Latin American Research Review* 39 (3):143-149. What Is Democratic Consolidation? *Journal of Democracy* 9, N° 2 (1998):91, 107.
- White House Office of the Press Secretary. (enero 28, 2003). "President Delivers State of the Union". Press release. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>
- Wiarda, Howard J. (2001) *The Soul of Latin America: The Cultural and Political Tradition*. New Haven, Yale University Press.
- Wickham-Crowley, Timothy, P. (2003) *What justice? Whose justice?: fighting for fairness in Latin America*. University of California Press.
- Yañez, José A. (1999) *Policía Mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público*. México, UAM, Plaza y Valdés Editores.
- Zalamea, Diego (2005a) "Hearings During the Investigation Stage". Santiago, Justice Studies Center of the Americas. En *Criminal Procedure Reform in Latin America: Experiences in Innovation*, editado por Mauricio Duce.
- Zalamea, Diego (2005b) "The Criminal Complaint Unit". Santiago, Justice Studies Center of the Americas. En *Criminal Procedure Reform in Latin America: Experiences in Innovation*, editado por Mauricio Duce.
- Zaverucha, Jorge (2003) *Policia civil de Pernambuco: o desafio da reforma*. Recife, Editora Universitaria, UFPE.
- Zepeda Lecuona, Guillermo (2004) *Crimen sin castigo: Procuración de justicia penal y ministerio público en México*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

