

Pablo Emilio Angarita Cañas (compilador)

DROGAS, POLICÍAS Y DELINCUENCIA

**Otras miradas a la seguridad
ciudadana en América Latina**



**Bertha García Gallegos | Gustavo Daniel García | Marcelo
Ramón Quintana | José Alfredo Zavaleta Betancourt | Carolina
Sampó | Roberto González | Viviana García Pinzón | Carolina
Duque Núñez | Augusto Vitale Marino | Loreto Correa Vera**

DROGAS, POLICÍAS Y DELINCUENCIA

Drogas, policías y delincuencia : otras miradas a la seguridad ciudadana en América Latina / Bertha García Gallegos ... [et.al.] ; coordinado por Pablo Emilio Angarita Cañas. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2015.

E-Book. - (Grupos de trabajo de CLACSO)

ISBN 978-987-722-080-3

1. Seguridad. 2. Narcotráfico. I. García Gallegos, Bertha II. Angarita Cañas, Pablo Emilio , coord.
CDD 363.45

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Narcotráfico / Estado / Políticas Públicas / Policía / Violencia / Seguridad / Políticas Públicas / América Latina

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

DROGAS, POLICÍAS Y DELINCUENCIA

**OTRAS MIRADAS A LA SEGURIDAD CIUDADANA
EN AMÉRICA LATINA**

Pablo Emilio Angarita Cañas
(compilador)

Bertha García Gallegos

Gustavo Daniel García

Marcelo Ramón Quintana

José Alfredo Zavaleta Betancourt

Carolina Sampó

Pablo Emilio Angarita Cañas

Roberto González

Viviana García Pinzón

Carolina Duque Núñez

Augusto Vitale Marino

Loreto Correa Vera



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARÍA
Instituto A.P. de
Ciencias Sociales



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Editor Responsable Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo de CLACSO

Directora Académica Fernanda Saforcada

Programa Grupos de Trabajo

Coordinador Pablo Vommaro

Asistentes Rodolfo Gómez y Valentina Vélez

Área de Acceso Abierto al Conocimiento y Difusión

Coordinador Editorial Lucas Sablich

Coordinador de Arte Marcelo Giardino

Producción Fluxus Estudio

Arte de tapa Ignacio Solveyra

Primera edición

Drogas, policías y delincuencia. Otras miradas a la seguridad ciudadana en América Latina

(Buenos Aires: CLACSO, julio de 2014).

ISBN 978-987-722-080-3

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



Asdi

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Pablo Emilio Angarita Cañas

Introducción. Seguridad ciudadana y “nuevos” modelos de intervención policial

| 9

SECCIÓN I

SEGURIDAD CIUDADANA. POLICÍA Y COMUNIDAD. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD

Bertha García Gallegos

Prácticas de policía comunitaria en Ecuador
un marco inestable de cambio político e institucional

| 27

Gustavo Daniel García y Marcelo Ramón Quintana

La participación ciudadana en el nuevo sistema de seguridad
El caso de la provincia de Chaco

| 51

José Alfredo Zavaleta Betancourt

Las paradojas de la participación ciudadana en la seguridad en México

| 65

Carolina Sampó

La implementación de la tregua entre Maras en El Salvador
Del triunfalismo a la dura realidad

| 83

Pablo Emilio Angarita Cañas Policía: orden público y uso de armas “no letales”	101
--	-----

Roberto González Respuestas a la violencia en perspectiva de Seguridad Ciudadana: Un estudio descriptivo de políticas de seguridad ciudadana en Latinoamérica	119
---	-----

SECCIÓN II

DROGAS: NUEVO PARADIGMA INTERPRETATIVO PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA

Viviana García Pinzón El discurso de la seguridad en la “guerra contra las drogas” El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida	153
---	-----

Carolina Duque Núñez Necesidad de nuevos abordajes en la investigación sobre drogas	197
---	-----

Augusto Vitale Marino Políticas de drogas, control social y regulación en la sociedad del riesgo Análisis sobre nuevos dispositivos sociales en Uruguay	215
--	-----

Loreto Correa Vera Echarle más leña al fuego. Política exterior y agendas de los medios de comunicación escritos: Chile y Bolivia 2010-2013	235
--	-----

Introducción

SEGURIDAD CIUDADANA Y “NUEVOS” MODELOS DE INTERVENCIÓN POLICIAL

Pablo Emilio Angarita Cañas*

ESTE LIBRO REFLEJA LO COMÚN Y LO DIVERSO de la realidad de varios de nuestros países latinoamericanos, empezando por la pluralidad de enfoques y disciplinas desde los que los autores examinan los temas tratados y evidencian sus diversas preocupaciones y sensibilidades frente a las múltiples problemáticas de violencia, drogas e inseguridad, lo cual plasma una policromática escritura. En este libro se analizan la variedad de políticas aplicadas para enfrentar problemas de seguridad, pero desde nuevas miradas para examinar los cambios en el modelo de actuación policial, lecturas críticas de las políticas de seguridad ciudadana y de la actual tendencia a una cada vez mayor vinculación de la sociedad en la persecución al delito, así como las alertas sobre el tipo de armas empleadas por la policía y, también de la urgencia de evaluar científicamente lo realizado hasta ahora en materia de seguridad. Uno de los asuntos más novedosos de esta obra es la segunda sección, con una verdadera provocación a comprender de manera diferente el asunto de las drogas, lo cual constituye un radical giro epistemológico y político. Otra problemá-

* Último coordinador del GT Seguridad en Democracia: un reto a la violencia en América Latina y el Caribe. CLACSO. Profesor titular en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, UdeA, Cofundador y miembro del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, coordinador del grupo interdisciplinario de investigación sobre Conflictos y Violencias, INER, Universidad de Antioquia UdeA; Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia.

tica tratada en este libro es la actuación del gobierno y el impacto social de las treguas entre grupos delincuenciales; con enfoque disciplinar y metodológico diverso, se ofrece un polémico examen de los discursos gubernamentales que orientan la opinión pública interna e internacional y que producen efectos políticos en las relaciones entre países fronterizos.

Antes de ahondar en los temas tratados en cada uno de los capítulos de este libro y en sus autores, resulta pertinente una breve digresión, para situar en contexto el origen en el que ocurre esta publicación.

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) ha tenido como política apoyar colectivos integrados por investigadores de diversos países. Así fue como en el 2008 se conformó el Grupo de Trabajo (GT), denominado *Seguridad en Democracia: un reto a la violencia en América Latina y el Caribe*, el cual funcionó durante dos períodos trienales consecutivos (2008-2010 y 2011-2013), en sus inicios bajo la coordinación del profesor Alejo Vargas de la Universidad Nacional de Colombia, quien en el segundo período fue reemplazado por una coordinación colegiada encabezada por el profesor mexicano José Alfredo Zavaleta de la Universidad Veracruzana, a quien, a su vez a partir de la reunión de Medellín de 2012, tuve el honor de sustituir en la coordinación con la misión de cerrar el ciclo de existencia de este grupo, y preparar el tránsito hacia la fusión con otros colegas de múltiples países para conformar un nuevo colectivo, más numeroso y heterogéneo, que empezó a funcionar desde finales del 2013 con el nombre de GT *Paradojas de la seguridad ciudadana*, bajo la coordinación del profesor brasileño José Vicente Tavares.

Siguiendo la dinámica de CLACSO, nuestro anterior GT realizó cinco reuniones, así como eventos públicos para divulgar resultados de los trabajos de investigación expuestos en las jornadas internas del Grupo¹. Una intensa labor editorial seleccionó las ponencias que finalmente conformaron cuatro libros publicados, correspondientes a cada una de las reuniones internacionales del GT.

El libro que hoy publicamos es un esfuerzo editorial mancomunado entre la Universidad Nacional de Villa María y CLACSO y contiene el resultado de los trabajos del GT *Seguridad en Democracia: un reto a la violencia en América Latina y el Caribe*, expuestos en lo que constituyó la última reunión de nuestro GT realizada en agosto del 2013 en la provincia de Córdoba-Argentina.

1 La primera reunión se celebró en octubre de 2008 en Bogotá, la segunda en abril de 2010 en Santiago de Chile, la tercera en noviembre de 2011 en Montevideo, la cuarta en noviembre de 2012 en Medellín y la quinta en agosto de 2013, en las ciudades argentinas de Córdoba y Villa María, provincia de Córdoba.

La presente obra incluye diez capítulos que tienen la virtud de tratar campos temáticos aparentemente diversos, pero en realidad estrechamente ligados por el tronco común de las políticas de seguridad o defensa adelantadas en diferentes países de América Latina.

Con base en los objetos de estudio, hemos agrupado los diez capítulos de la obra en dos secciones. La primera contiene seis capítulos centrados en la institución policial y las transformaciones que sobre esta vienen ocurriendo en varios países de América Latina, cambios en sus estrategias y en su *modus operandi*, e igualmente una revisión a las políticas de seguridad y su eficacia para reducir el delito y la violencia en buena parte del continente americano; un valoración crítica de la tregua entre organizaciones armadas ilegales de El Salvador a quienes se les atribuyen la mayoría de los crímenes y la política gubernamental para enfrentar estas agrupaciones. El último capítulo de esta sección contiene una reflexión sobre la urgencia de evaluar con métodos científicos las políticas públicas en seguridad, en especial la gestión de la policía y de la ciudadanía en su lucha para enfrentar la inseguridad.

La segunda sección de este libro, en cuatro capítulos se ocupa de las drogas, asunto que durante las últimas décadas ha sido un problema recurrente en nuestros países, con variadas interpretaciones sobre sus causas y sus efectos económicos, sociales y políticos, así como frente a las controversias surgidas a propósito de las tradicionales políticas prohibicionistas que se han aplicado y recientemente en proceso de revaluación. Un tema *sui generis* de esta sección es último capítulo que examina el tráfico de estupefacientes como un problema de seguridad, pero visto en el marco de las relaciones fronterizas entre Bolivia y Chile, para comparar analíticamente las estrategias políticas y los discursos gubernamentales desplegados en cada uno de estos dos países suramericanos.

POLICÍA Y CIUDADANÍA. TRANSFORMACIONES Y ACCIONES POR EVALUAR DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD

En América Latina las diversas expresiones del delito y de comportamientos sociales transgresores del orden establecido, han tenido en el campo policial variadas estrategias y formas de enfrentarlas, acorde a modelos policiales diferenciados, entre otros aspectos, por la manera de relacionarse con la sociedad y sus múltiples poblaciones que la integran. El perfil organizativo de las fuerzas policiales, sus métodos y estrategias empleadas, en conjunto, conforman lo usualmente denominado "modelos de actuación policial" o "modelos de policía", que resulta ser un asunto de común interés en la políticas de seguridad en todo el mundo, incluidos los países altamente desarrollados.

El modelo clásico le asigna a la policía un rol civilista, centrado en el orden ciudadano y la convivencia, dependiente orgánicamente del poder político civil, completamente diferenciado y separado del rol de las fuerzas armadas. Diversos factores sociales (incremento de la delincuencia urbana, del narcotráfico y el crimen organizado) y de orden político (dictaduras militares, doctrina de la seguridad nacional, fuertes movimientos sociales y presencia de grupos insurgentes), llevaron en varios países a un desdibujamiento de las fronteras entre la función militar y la policial. En la práctica se pasó, a un modelo que terminó involucrando a las policías en funciones propias de los ejércitos y por esa vía se adelantó un fuerte proceso de militarización de las policías, con consecuencias problemáticas no solo para la población civil sino para la propia legitimidad de la policía, quien se vio involucrada en graves situaciones de violaciones a los derechos humanos, de prácticas corruptas y en no pocos casos sus miembros -de diversos rangos-han estado estrechamente vinculados con organizaciones criminales.

Heredada de la guerra fría y de la doctrina de la *Seguridad Nacional*, la política de seguridad en varios países se conoció como “seguridad pública”, en un contexto social marcado por el incremento de las violencias, de nuevas prácticas criminales y del *modus operandi* de las múltiples delincuencias, adicionalmente cada vez más transfronterizas. Fenómenos estos que, al tiempo que evidenciaban la poca eficacia de las tradicionales estrategias policiales, develaban una crisis de legitimidad de la institución y clamaban por un cambio en el modelo policial.

En otros lugares del mundo desde hace varias décadas se implementó la *community policing* (policía comunitaria), como lo registra el experto en asuntos policiales Carlos Guillermo Blanco², quien recuerda las declaraciones que hiciese el Ministro de Policía y Servicios de Emergencia para Nueva Gales del Sur (Australia): “la vasta mayoría de las más progresivas policías del mundo ha implementado la doctrina llamada *community policing* en una forma u otra, y es el tópico en los labios de aquellas fuerzas policiales en el mundo del tiempo presente, que sostienen que la realización de los “tradicionales” métodos del servicio policial no son suficientes” (Blanco, 2011:30).

En esa misma dirección de aproximar la policía a la comunidad, en varios países de América Latina se vienen haciendo transformacio-

2 Comandante mayor (r) de Gendarmería Nacional Argentina, graduado en Ciencias policiales (Instituto Superior de Carabineros, Santiago de Chile). Master en la Universidad de Leicester, Inglaterra. Entre 1999 y 2003, participó en tres Misiones de Mantenimiento de la Paz de la ONU en la ex-Yugoslavia.

nes en sus políticas de seguridad, incluido el cambio en su denominación, así se va imponiendo la “seguridad ciudadana”, pero sobre todo, se intenta recuperar la relación Policía-ciudadano e incluso en una perspectiva de relación teóricamente más política –en el sentido prístino de la política- se busca un mayor acercamiento Policía-comunidad. En este último modelo, en las recientes décadas ya se han hecho ensayos en diversos países de Sur y Centroamérica (Perú, Colombia, Chile, El Salvador, entre otros), en medio de aciertos y frustraciones que aún están por evaluarse a profundidad.

I. SEGURIDAD CIUDADANA. POLICÍA Y COMUNIDAD. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD.

Las transformaciones policiales y su relación con la comunidad es uno de los temas tratados en este libro. En el primer capítulo, la profesora de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Bertha García centra su análisis en las transformaciones policiales, y en la tensión que su eficacia puede generar entre los gobiernos locales y el gobierno central. Su texto *Prácticas de Policía Comunitaria en Ecuador; un marco inestable de cambio político e institucional*, nos ofrece una valiosa reflexión en la que atribuye la demora en la actualización del modelo policial ecuatoriano a las crisis económicas y políticas vividas en Ecuador, durante los años de tránsito al presente siglo. Bajo la forma de policía comunitaria se busca restablecer la legitimidad de la institución policial que se vio gravemente afectada en años recientes con motivo de la crisis política ecuatoriana. Pero, pareciera que los fantasmas del reciente pasado aún no han sido exorcizados del todo y ahora reaparecen con el ropaje de disputa entre los poderes locales y el gobierno central por el control efectivo de las fuerzas policiales.

Continuando con la misma línea temática de una Policía que pretende reinventarse y ganar legitimidad, mediante un mayor acercamiento a la comunidad, en el segundo artículo *La participación ciudadana en el nuevo sistema de seguridad. El caso de la provincia del Chaco*, los licenciados García y Quintana focalizan su reflexión en la provincia argentina de El Chaco. En un esfuerzo por aportar los conocimientos empíricos extraídos de su propia experiencia personal en la función policial, los autores analizan la ley provincial que pretende materializar el “nuevo paradigma de la seguridad pública” mediante la incorporación de la participación ciudadana a las políticas de seguridad. Sin dejar de reconocer los meritorios avances que significan este cambio en el modelo policial en un contexto democrático de la Argentina de hoy, García y Quintana se muestran un tanto escépticos de la eficacia práctica de estos mecanismos concretos que siendo altamente positivos en su concepción, sin embargo a la hora de su

implementación terminan minusvalorando mecanismos concretos de participación, tales como “la unidad de prevención (sistema policial), los Foros Vecinales y los Consejos Municipales de Seguridad Pública”, existentes en El Chaco y que podrían jugar un destacado papel en hacer realidad el cambio de paradigma de seguridad, que se proclama como deseado por las autoridades políticas.

Al pasar revista a los cambios que se vienen presentando en varios países latinoamericanos en materia de seguridad, podemos afirmar que nos encontramos frente a una “nueva ola” que recorre los gobiernos de la mayoría de los Estados del subcontinente, que intentan cambiar el antiguo discurso de la seguridad pública -heredado de la doctrina de la seguridad nacional-, e intentan acercarse a un nuevo paradigma denominado “seguridad ciudadana”, como ocurre en México. Por ello, en el tercer capítulo *Las paradojas de la participación ciudadana en la seguridad en México*, el colega José Alfredo Zavaleta analiza la nueva política de seguridad mexicana, a la que califica de paradójica. El texto se detiene a examinar los múltiples obstáculos que impiden hacer realidad el nuevo paradigma de la seguridad ciudadana en la institución mexicana. Su texto contiene un alto sentido crítico al funcionamiento de las instituciones encargadas de prestar la seguridad, particularmente frente a las tradicionales fuerzas policiales mexicanas, educadas en prácticas propias del viejo paradigma de la seguridad pública, cuyo accionar constituye el principal obstáculo para hacer realidad la seguridad ciudadana, que valora como “retórica” y en la que encuentra poco probable la tan anunciada participación de la ciudadanía.

La tesis central del profesor Zavaleta es que los motivos del llamado a la participación ciudadana corresponden a ciclos de bajo crecimiento económico y baja legitimidad de las élites, pues en situaciones contrarias la participación constituye un obstáculo para la toma de decisiones. El autor agrega que “Las organizaciones de la sociedad civil son los pivotes imprescindibles de una forma de integración sin las patologías de la delincuencia organizada”. Cabe reiterar la misma pregunta de Zavaleta, pero ampliada: ¿participación en qué?, ¿Frente a todos los delitos o solo frente algunos? ¿Los que participan son todos los ciudadanos o solo la considerada *gente de bien*? Y, a los excluidos del grupo de los “de bien”, qué tipo de participación se les permite? Pareciera que para Zavaleta el paradigma de la seguridad ciudadana contiene en sí mismo bondades que contribuirían al fortalecimiento de una ciudadanía democrática, a condición de lograr superar los obstáculos de corrupción y de cultura autoritaria presentes en la sociedad mexicana y – agrego yo, en la mayoría de nuestras sociedades latinoamericanas. Desde esa cruel realidad, resulta esclarecedora la idea de

José Alfredo Zavaleta de denominar *paradoja* a la incorporación de la política de seguridad ciudadana en México.

Continuando con Centroamérica, en el capítulo *La implementación de la tregua entre Maras en El Salvador, del triunfalismo a la dura realidad*, Carolina Sampó, docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires, realiza una valoración de la tregua pactada entre pandillas juveniles con alto grado de violencia y con alcance transnacional, que ponen contra las cuerdas al orden social salvadoreño y al mismo Estado. Fenómeno que en ciertas coyunturas y de diferentes maneras se ha presentado en otras localidades (Guatemala, Río de Janeiro, Medellín, Honduras) y que en el caso de las *Maras* salvadoreñas -según la autora- es el “resultado de años de marginalidad y exclusión de amplios sectores sociales, en conjunto con nuevas oportunidades generadas por organizaciones transnacionales vinculadas al narcotráfico, al tráfico de armas y de personas”.

Además de un fundamentado diagnóstico de la situación de violencia en El Salvador y sus países vecinos, la colega Sampó destaca otros factores que inciden en los altos índices de homicidios, más allá del accionar de las maras, y que están relacionados con la debilidad de las instituciones en particular deficiencias en la administración de justicia. El análisis de la tregua entre maras que nos ofrece la autora tiene la virtud de develar el fracaso de las tradicionales políticas de seguridad en El Salvador desde el fin de su guerra interna, las políticas de mano dura y luego de “mano re-dura”, así hayan mostrado momentáneamente resultados positivos, lo que produjo fue un aplazamiento y agravamiento de la violencia, situación que bajo el nuevo modelo de la tregua podría llegar a repetirse, lo cual constituye una verdadera lección para otras sociedades que padecen conflictos similares.

Por ello, en el artículo la autora lanza una mirada crítica a lo que considera una errónea idea atribuir la baja de homicidios a la tregua pactada entre mareros. Idea compartida no solo por salvadoreños sino incluso por entes internacionales como la Organización de Estados Americanos que llegó a considerar válido exportar el modelo a países vecinos con problemas similares. Finalmente, La colega Sampó se compromete con un balance de la tregua en el que sopesa los aparentes resultados favorables y las dificultades que ella acarrea, así como el impacto de esta en la sociedad civil y en los estamentos políticos, para concluir muy poco optimista con las implicaciones para el Estado de derecho y la sociedad en general sobre el significado de la aplicación de un modelo de este tipo para lograr la pacificación de los grupos violentos, basado en estos pactos, en los que de manera no muy clara el gobierno tuvo cierta incidencia con la pretensión de disminuir los índices de violencia y mejorar la seguridad en El Salvador.

Dentro de los múltiples asuntos relacionados con la policía, en este libro se publica el artículo *Policía: Orden público y uso de armas “no letales”*, de mi autoría, en el que me refiero a una práctica específica de la función policial, particularmente al empleo de cierto tipo de armas que afectan de manera directa la humanidad de las personas y ponen en cuestión la legitimidad de la policía, además de crearle problemas legales a los agentes que hacen uso de esta clase de armas. Es claro que en una sociedad democrática la actividad policial conlleva una compleja y delicada misión, cuyas funciones están regidas por las políticas de seguridad, las cuales, a su vez, no pueden ser ajenas a los principios propios de un Estado Derecho. En otras palabras, el conjunto de las estrategias, tácticas e instrumentos empleados por la policía, en el uso legítimo de la fuerza tiene unos límites impuestos por el respeto a los derechos humanos; la institución policial, como una pieza más del engranaje estatal, debe contribuir a la realización de los valores democráticos, en un mundo caracterizado por la pluralidad y el disenso, por las controversias y los múltiples intereses en juego -con frecuencia contrapuestos-, que movilizan a los ciudadanos.

En el tratamiento dado a los conflictos y en los métodos usados para enfrentar los posibles desordenes, es como cotidianamente la institución policial pone a prueba su legitimidad y gana o pierde la credibilidad y el apoyo de la población, pues suele ocurrir que en no pocas ocasiones por proteger los intereses de unos ciudadanos o una determinada idea de “orden público” o de “seguridad”, se afecta los derechos de otros ciudadanos y se termina transgrediendo el orden público democrático. El uso que la policía viene haciendo de cierto tipo de armas como *Taser* o de sustancias químicas con consecuencias letales para quienes son sujetos pasivos de ellas, es el foco del análisis de este artículo que si bien es visto a la luz de la experiencia colombiana, también es cierto que este tipo de armas vienen siendo empleadas por las policías de diversos países de Latinoamérica y del norte (Estados Unidos, Rusia, etc.), pese a las claras prohibiciones existentes en Tratados y en la legislación internacional y, del rechazo por parte de destacados organismos de derechos humanos como Amnistía Internacional, entre otros.

La primera sección del libro cierra con el capítulo *Respuestas a la Violencia en perspectiva de Seguridad Ciudadana: Un estudio descriptivo de políticas de seguridad ciudadana en Latinoamérica*, del colega argentino Roberto González, quien con base en su conocimiento directo del funcionamiento de diversos programas de seguridad en un número significativo de países de América Latina nos ofrece una interesante descripción de las políticas públicas que se vienen adelantando en experiencias muy diversas en cada uno de los países y regio-

nes analizados: Costa Rica, Chile, Honduras, El Salvador y Uruguay; además, la provincia de Córdoba (Argentina) y en el distrito capital de Bogotá (Colombia).

En Costa Rica, las *Casas de Justicia* gestionadas por la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos (DINARAC) del gobierno nacional proveen servicios gratuitos de mediación con una amplia cobertura. En Chile, el *Sistema Táctico de Análisis Delictual* (STAD), con el cual las autoridades implementan nuevos métodos y sistemas de acción policial como el *Modelo de policía comunitaria* y la *Gestión policial orientada a problemas*, que en su conjunto pretenden reconducir la lucha contra el crimen de “una manera más efectiva y más eficiente”, con base en la organización sistemática de estadísticas del crimen y el análisis espacial de las conductas delictivas. En Honduras, con una de las tasas más altas de criminalidad en el mundo, se adelanta el Programa *Municipios Más Seguros* cuyo eje es la descentralización de la gestión de la seguridad “otorgando mayor autonomía y libertad a los municipios para el diseño, implementación y seguimiento de los programas y subprogramas encaminados a lograr la reducción de las distintas manifestaciones de violencia y de criminalidad”, con énfasis en la prevención social y mayor involucramiento de la sociedad civil mediante comités ciudadanos. En El Salvador, las *Granjas Penitenciarias*, del Programa *Yo Cambio*, aplicado en establecimientos de mujeres y de varones como estrategia gradual de rehabilitación social en momentos previos a la recuperación de la libertad, busca incentivar a las y los internos a vincularse en actividades productivas y poder acceder gradualmente a beneficios como “residir en una granja penitenciaria en la que no existen rejas ni candados”.

En la Provincia de Córdoba (Argentina), las *Alarmas Comunitarias*, con el objetivo de generar un efecto preventivo y disuasivo sobre los potenciales delincuentes, además el sistema permite que los ciudadanos formen parte de la efectividad del sistema, en tanto ellos mismos activan las alarmas y dan el aviso a los servicios de emergencia. En Bogotá (Colombia), los *Centros de Asistencia Móvil a Drogodependientes* – CAMAD – atiende a los ciudadanos habitantes de calle existentes en la capital colombiana, que constituyen una población cercana a diez mil personas con consumo problemático de psicoactivos; el programa, con un enfoque de derechos pretende incorporar a estos ciudadanos a los sistemas de atención en salud encausándolos a tratamientos que logren su reinserción social. Aunque el programa no está formulado como prevención del delito, sí opera bajo el supuesto de que mitigar riesgos en salud y disminuir el consumo de sustancias puede contribuir a reducir problemas de convivencia al interior y exterior de este grupo, y a disminuir los niveles de violencia y delitos asociados con los habitantes de calle.

El autor advierte que si bien estos múltiples programas aún se encuentran en marcha, todos tienen la motivación común de avanzar hacia una evaluación de su verdadero impacto, con lo cual se empieza a cubrir una de las asignaturas pendientes en las políticas de seguridad en América Latina. Ese es el *leitmotiv* que anima el escrito del colega González, en cuanto a la urgencia para las sociedades y los gobiernos de examinar los resultados producidos en las más de dos décadas de políticas públicas de seguridad aplicadas en nuestro subcontinente.

Cabe resaltar el llamado de Roberto González a que tanto gobiernos como todo tipo de organismos civiles, académicos y entes pluriestatales profundicen en los múltiples aspectos concernientes a la seguridad ciudadana, particularmente en lo conceptual y en la sistematización de experiencias.

Diversos autores de este libro, coinciden en una ponderación positiva de los postulados de las políticas de seguridad ciudadana, frente a los cual abrigo mis dudas sobre la compatibilidad entre la seguridad ciudadana que conocemos y un verdadero régimen democrático respetuoso de los derechos humanos, en buena medida porque considero más cercano a una ciudadanía democrática el enfoque de la seguridad humana³; de ahí que valore con cierta similitud las políticas de seguridad ciudadana y las de seguridad pública en las que encuentro diferencias más retóricas que de contenido, dado que en el contexto específico latinoamericano, ambas están inscritas en el marco de las habituales políticas de control social contra grupos poblacionales más vulnerables y excluidos de la sociedad, políticas generadas por parte de los sectores que han ejercido el poder hegemónico dentro y fuera del Estado; por lo cual –a mi juicio–, no deja de ser vana ilusión creer en la posibilidad de aplicar una seguridad ciudadana sin realizar profundas transformaciones socio-económicas y políticas, orientadas a la construcción de plurales ciudadanías democráticas incluyentes, y de instituciones depuradas de las tradicionales prácticas corruptas y autoritarias que las ha caracterizado.

II. DROGAS: NUEVO PARADIGMA INTERPRETATIVO PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA

La segunda sección de esta obra, se inicia con un capítulo de la investigadora colombiana Viviana García, quien nos ofrece un análisis de

3 A propósito de la aplicación local de la Seguridad Humana, pueden consultarse las diversas publicaciones del *Observatorio de Seguridad Humana de Medellín*, en la que se plasman las experiencias de trabajo con el enfoque y método de la *Seguridad Humana Desde Abajo*. Véase en especial Gómez (2012), (Angarita, 2010) y en la Web: www.repensandolaseguridad.org

las políticas internacionales frente al tema de las drogas, cuyo centro está conformado por los dos planes más importantes desplegados en el continente americano: el “Plan Colombia” y la “Iniciativa Mérida”, los cuales son examinados como políticas que han partido de la securitización del problema. No obstante, la reflexión del texto de García va más allá del problema de las drogas, ofrece una perspectiva crítica a la manera como muchos asuntos en la sociedad, a causa de ciertos manejos políticos, terminan securitizándose. Reitera el carácter subjetivo que tiene el discurso sobre la seguridad, por ello expone que “el estudio de la seguridad comprende el acto discursivo, las unidades de análisis de seguridad y las condiciones facilitadoras”. En su artículo García nos ofrece un análisis detallado de estos componentes, y explica los tres elementos que debe contener el discurso de la securitización para que pueda ser realmente exitoso.

Entre los aspectos sobresalientes en el trabajo de Viviana García está el análisis comparativo de los dos planes, el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, que tiene en común “la política pública para el tratamiento del narcotráfico”, pero en el que se pueden establecer matices entre la visión de los Estados Unidos y la de los gobiernos de Colombia y México, respecto de asuntos atinentes al diagnóstico del problema, las responsabilidades involucradas y el tratamiento que se le debe dar al mismo, particularmente, con la denominada “guerra contra las drogas” y las políticas públicas derivadas de este enfoque que han conducido a convertir el problema de las drogas en un asunto de seguridad no solo doméstico, sino de carácter internacional, en el que están involucrados destacados intereses económicos, el crimen organizado regional y transnacional, graves afectaciones a la salud pública, complejos problemas sociales, de corrupción pública y de crisis institucional.

Otro capítulo de esta sección se titula *Necesidad de nuevos abordajes en la investigación sobre drogas* de la investigadora colombiana Carolina Duque, quien también se ocupa del problema de las drogas, pero su perspectiva de análisis está centrada en la dimensión socio-jurídica para interpretar y analizar el circuito de distribución y consumo de drogas en territorios específicos de la capital colombiana en el que conviven familias cuya fuente de ingresos proviene de la venta de estupefacientes, el drama de los consumidores y el difícil entorno del “bajo mundo” de las drogas en suburbios bogotanos regulados por la oferta y la demanda. Asunto mencionado en este libro en el artículo de Roberto González como experiencia novedosa en proceso de evaluación.

El artículo de Duque toma como centro de análisis una realidad concreta de grupos humanos que giran en torno al negocio ilícito de las drogas en sectores de Bogotá. Su fundamento teórico y empírico es el ya clásico estudio del profesor Boaventura de S. Santos sobre la aso-

ciación de residentes en un asentamiento de pobladores de Rio de Janeiro, en la favela a la que denominó “Pasargada” (Santos, 1986:201), que al lado de otras experiencias de diversos continentes, le permitieron al profesor lusitano consolidar su actual teoría del *pluralismo jurídico*, la que Duque retoma como referente teórico para analizar la experiencia del caso bogotano, en el que se basa para afirmar que “el mundo de la droga supone la existencia de órdenes sociales, culturales paralelos a la mirada institucional, existen hechos sociales que modifican y conciben nuevas formas de relación y a su vez de regulación que de cierta forma surgen de manera paralela al derecho oficial” (Duque, 2014). Según la autora, esta realidad socio-jurídica es la que debe ser tenida en cuenta a la hora del diseño e implementación de una política pública sobre drogas.

Duque en su trabajo expone los hallazgos de la investigación realizada en ciertos barrios de la ciudad de Bogotá, en los que confluyen la exclusión social con el expendio y consumo de drogas. Expone una justificación de los réditos mayores que ofrece la categoría *exclusión social* frente a la tradicional de *pobreza*. La investigación presenta las nuevas metodologías empleadas y “componentes como la Observación, Configuración y Representación”, así como “el uso de técnicas etnográficas, empíricas y cartográficas para visibilizar y evidenciar el problema de las drogas como un fenómeno social y complejo y con ello establecer nuevos procesos de implementación y de medición de la política pública de drogas” (Duque, 2014). Como una demostración directa de las nuevas metodologías empleadas, el artículo de Duque contiene *Mapas mentales* elaborados por jóvenes escolares de uno de los sectores barriales de Bogotá en los que se realizó la investigación, al igual que el dibujo de coremas que permiten georreferenciar la presencia del tráfico de drogas en el contexto social de los barrios analizados, estudio que además es ilustrado con fotos, gráficos y flujogramas que sistematizan la información recolectada en torno a la dinámica del expendio y consumo de estupefacientes en barrios y colegios del sector.

Incluyendo los análisis macro-políticos sobre las drogas, los diagnósticos de la problemática en torno a ellas, con sus hondas raíces en la historia de la humanidad y en la subjetividad, en otro artículo, el colega Augusto Vitale nos presenta su trabajo *Políticas de drogas, Control Social y Regulación en la sociedad del riesgo*, tomando como foco la pionera experiencia del mundo actual contenida en la política pública frente a las drogas desplegada recientemente en la República Oriental del Uruguay.

Vitale nos ofrece otra perspectiva de análisis del problema del consumo de las sustancias psicoactivas. Comienza por recordarnos que los psicoactivos han sido utilizadas a lo largo de la historia de

la humanidad con diversas funciones de orden religioso, terapéutico, relacional, recreativo y productivo; han sido verdaderos “dispositivos” sociales, en el sentido empleado por Deleuze y Foucault (Deleuze, 1990). La reflexión del colega uruguayo está apoyada en diversas categorías foucaultianas como biopoder, biopolítica, anatomopolítica del cuerpo humano, además de la ya mencionada de “dispositivos”.

El artículo de Vitale, va más allá de una exposición académica, pues, involucra reflexiones desde su propia experiencia profesional como terapeuta y sugiere nuevas formas para acercarse a poblaciones inmersas en el consumo de psicoactivos. En su propuesta, también subyacen epistemologías diferentes para comprender la relación entre el profesional y el adicto, mediada por una dinámica que incluye la creación de nuevos vínculos sociales.

Resulta enriquecedor el texto de Vitale por la contundencia con la que muestra las bondades de adelantar una política pública que supere el viejo paradigma de “guerra contra las drogas”, y que además presente resultados efectivos, tanto para las singularidades de los sujetos humanos involucrados, como para la construcción de ciudadanía y democracia. Por encima de todo, llama la atención que estando el autor profundamente comprometido en la aplicación de estas novedosas soluciones en su país, no obstante, no cae en la tentación de posturas autocomplacientes o de apología frente a esta política que ya ha empezado a impactar la cultura y las miradas políticas del problema, allende las fronteras uruguayas. Sin perder la reflexión autocrítica frente al “experimento”, Vitale reconoce que son expresión de nuevos “dispositivos sociales” e incluso, se atreve a exponer algunos de los riesgos que la acompañan.

Para cerrar esta publicación se presenta el trabajo de la profesora chilena Loreto Correa: *Bolivia y Chile: ¿comunicaciones asimétricas?*, en el que analiza las relaciones entre estos dos países suramericanos, particularmente durante el gobierno chileno de Sebastián Piñera (2010-2013), para lo cual enfoca su reflexión a las estrategias de política exterior empleadas por ambos países. La colega Loreto, interpreta que el inadecuado tratamiento dado por Chile al diferendo con Bolivia constituye un problema de seguridad, dada la conocida posición del gobierno boliviano frente al asunto de la coca.

Para la autora, las relaciones bilaterales en este caso, van más allá de un conflicto fronterizo, pues envuelve problemas de seguridad en la frontera, relacionado especialmente con el tema de las drogas de uso ilícito y la diferencia del tratamiento dado a éstas por cada uno de los gobiernos; de donde concluye que la integración entre estos países sería la mejor forma de prevenir y solucionar lo que denomina “proliferación de un problema de seguridad”.

La pretensión de Bolivia de tener acceso al mar, así como al uso de las aguas de los ríos, en una frontera de 700 kilómetros que comparte con Chile, ha sido un tema recurrente en la historia de las relaciones entre estos dos países, asunto que ha sido centro de atención en la agenda de las relaciones bilaterales en por lo menos las cuatro ocasiones (1920, 1950, 1975 y 1987), en las que se ha tratado el conflicto, en medio de acercamientos y rupturas.

Uno de los aportes del artículo de la investigadora Correa, es el emplear una metodología de análisis de discurso, apoyada en la categoría *agenda setting*, que mediante un seguimiento y registro comparativo de los discursos en los medios de comunicación de los voceros gubernamentales, extrae unas conclusiones críticas en las que la autora devela la interrelación de dos asuntos correlacionados: de un lado, la ausencia de mecanismos formales en la diplomacia interestatal para tratar el diferendo bilateral, vacío que ha sido llenado por declaraciones gubernamentales en los medios, a lo cual le suma, como agravante la existencia de un elevado presidencialismo, acompañado de una mutua descalificación por parte de los gobiernos de ambos países; de otra parte, los medios construyen una verdadera *agenda setting* que es la que termina definiendo la política oficial en estas relaciones. Las reflexiones expuestas en el texto están sustentadas en una juiciosa extracción de los diferentes pronunciamientos en los medios, con base en los cuales construye una matriz de análisis comparativo de los discursos realizados por parte de los voceros de los dos países.

La relación entre política anti-drogas y seguridad, si bien no es el centro del análisis del artículo de Loreto Correa, devela frente a ésta, una postura diferente al enfoque desde los que se analiza el asunto de las drogas en los capítulos de Duque, García y Vitale, expuestos en este libro.

Finalmente, como podrá apreciar el lector, para quienes actuamos desde las ciencias sociales y humanas y que además somos ciudadanos activos en nuestros respectivos sociedades nacionales, las reflexiones expuestas en cada uno de los capítulos de esta obra, las entendemos como una modesta contribución a la interpretación y al análisis de las políticas públicas de seguridad y defensa, y por ende un aporte desde el mundo académico a la lucha por lograr que nuestras sociedades se conviertan en un espacio para un buen vivir, para una convivencia pacífica y democrática, donde las diferencias no generen exclusión y las instituciones estén al servicio de hombres y mujeres instituidos como sujetos de derechos que procuramos convivir en armonía con la naturaleza. ¡Juzguen ustedes!

Medellín, septiembre 2014.

BIBLIOGRAFÍA

- Angarita C., Pablo E. 2010 “¿Seguridad democrática o seguridad humana?” en *Desde la Región*, N^o 52, Medellín: Corporación REGIÓN, septiembre, pp.32-43.
- Blanco, Carlos Guillermo 2011 *Policía comunitaria* (Buenos Aires: Instituto Universitario de Gendarmería Nacional).
- Deleuze, Gilles 1990 “¿Qué es un dispositivo?” en *VVAA Michel Foucault filósofo* (Barcelona: Gedisa).
- Duque, Carolina 2014 *Necesidad de nuevos abordajes en la Investigación sobre drogas* (Buenos Aires /Córdoba: CLACSO-UNVM).
- Gómez R., Heidy C. (Comp.) 2012 *Control Territorial y Resistencias: una lectura desde la Seguridad Humana* (Medellín: Universidad de Antioquia: La Carreta Editores).
- Santos, Boaventura de S. 1986 “Justicia popular, poder dual y estrategia socialista” En: *Los abogados y la democracia en América Latina* (Quito: ILSA)
- Zavaleta, José Alfredo 2014 *Las paradojas de la participación ciudadana en la seguridad en México* (Buenos Aires: Aires/ Córdoba: CLACSO-UNVM).

Sección I

SEGURIDAD CIUDADANA POLICÍA Y COMUNIDAD

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD

Bertha García Gallegos*

PRÁCTICAS DE POLICÍA COMUNITARIA EN ECUADOR

UN MARCO INESTABLE DE CAMBIO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN

Este artículo pretende analizar las posibilidades y limitaciones de la implementación de las prácticas de la Policía Comunitaria en el Ecuador ocurrida en la última década, que podría caracterizarse por las dificultades de la convergencia entre los modelos de gestión política de la seguridad pública y ciudadana de los gobiernos locales y del gobierno nacional, sucesivamente, con aspectos operativos de acción comunal aportados por la Policía Nacional. Un objetivo específico es registrar los aportes de esta institución al concepto y prácticas de la Policía Comunitaria en sus relaciones frente a frente, y en su turno con los gobiernos locales y nacional puesto que en ambos casos la posición de la Policía se ha construido con diferentes estrategias de supervivencia institucional, dentro de expectativas adversas y de desconfianza por parte de estas instancias y de la ciudadanía.

La severa crisis económica y política que experimentó el Ecuador durante la década del noventa del siglo pasado y comienzos de 2000 fue uno de los factores del retraso de las reformas del sector seguridad

* Bertha García Gallegos: Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología (Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México). Profesora principal Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

pública y ciudadana desde una perspectiva nacional, en comparación con otros países de Latinoamérica¹. Una propuesta integral de seguridad empezó a delinearse recién en la Constitución de 2008 promovida por los grupos políticos dentro del grupo ganador Alianza País (2007-2013), para afianzar un modelo de concentración de poder nacional, no exento de controversias dado el carácter multitendencial del proyecto nacional en marcha².

La metodología se basa en una perspectiva sistémica para descubrir las relaciones implícitas y estratégicas entre los distintos actores concurrentes al sistema de seguridad pública y ciudadana en formación desde el Estado nacional. El esfuerzo lleva a la búsqueda del sentido de las reformas en marcha con énfasis en los aportes de la Policía. Siendo así, el trabajo se desarrolla en los siguientes aspectos:

1) Un somero registro de las innovaciones policiales en el pasado inmediato que le sirve de contexto; 2) Las influencias regionales de las prácticas de aproximación de la Policía comunitaria; 3) La confrontación gobiernos locales-gobierno nacional por el dominio de la Política de Seguridad Ciudadana y de la Policía nacional; 4) Las nuevas operaciones procurando la construcción de confianza en la comunidad.

INNOVACIONES POLICIALES, CONTEXTO HISTÓRICO INMEDIATO

La inseguridad cotidiana ha llegado a ser el principal problema de los ecuatorianos, por encima de los factores económicos y el desempleo, siendo ahora mismo la fuente de las mayores demandas políticas de la ciudadanía. Si bien el gobierno de Alianza País ha logrado altos grados de aprobación popular sobre todo en cuanto a la política social que le ha permitido ganar las sucesivas contiendas electorales y consultas populares, no ha pasado lo mismo con respecto a la inseguridad, a pesar de las inversiones considerables en la modernización del sector (Espinosa Villagómez, 2013).

Ganar la confianza de los ciudadanos por parte del personal policial en un momento como el actual podría parecer una empresa casi imposible en las condiciones de la cultura de rechazo ciudadano largamente sostenida. La institución policial en el Ecuador lleva la carga no solo de ser —haber sido— una institución militarizada, con un

1 El campo de la Seguridad, basada en la doctrina y Ley de Seguridad Nacional era una atribución del Consejo de Seguridad Nacional, que aparecía como un órgano del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, virtualmente distanciado del gobierno civil.

2 Al momento se debate el Proyecto (el modelo político nacional aportado por el gobierno de Rafael Correa, al momento en debate en la Asamblea Nacional, detrás del Proyecto de Código Orgánico de las instituciones de Seguridad), incluye elementos de politización del control civil democrático de las acciones e instituciones de la Seguridad, lo que aporta incertidumbres y controversias difíciles de pronosticar.

pasado vinculado a severas acusaciones contra los derechos humanos sino también objeto de análisis académicos con acentos de prejuicio al no haber indagado en las raíces históricas a partir de las que surgieron las policías de fuerza pública en la región, posiblemente por la imperiosa necesidad de tener que dar cuenta de problemas sobrevenidos casi repentinamente en la realidad nacional³.

Desde mediados de la década del noventa, miembros de grados intermedios de la oficialidad plantearon medidas reformistas —no necesariamente acogidas por sus superiores ni por las autoridades políticas— que fructificaron en medio de los espacios de autonomía que mantuvieron las fuerzas del Estado con respecto a la política nacional. Influidos por experiencias obtenidas fuera del país en cursos de formación o agregadurías iniciaron operaciones de proximidad ciudadana tales como las brigadas barriales, puestos de vigilancia (UPC), servicios de emergencia a través del número telefónico 101, mesas ciudadanas de apoyo y vinculaciones con corporaciones civiles y empresas para obtener algo de recursos. En 2004, durante ocho meses la Policía ensayó una consulta ciudadana en varias ciudades del país incluyendo Quito y Guayaquil, con apoyo de la Universidad Católica, que terminó con la publicación del “Plan estratégico de modernización y transformación integral de la Policía 2004-2014”.

El Plan quedó limitado por falta de asignación de fondos del gobierno central, pero fue oportuno para inducir nuevos cambios doctrinarios al interior de la misma institución implementados en los centros de formación de oficiales. La experiencia acumulada permitió que en 2008, frente a la coyuntura constitucional impulsada por Alianza País —que triunfó en las elecciones de ese año con Rafael Correa al frente—, la Policía Nacional de manera institucional presentara un significativo plan de reformas constitucionales.

Cuando el gobierno de Alianza País —en funciones desde enero de 2007— asumió el protagonismo en el tema de la seguridad y la defensa, dentro de la planificación estatal centralizada 2009-2013 (Plan Nacional de Buen Vivir) a cargo de la nueva Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SEMPADES), alineó el Plan

3 “Confianza” es el concepto central de la nueva estrategia policial POP acuñada por Herman Goldstein, fundador del *Center of Problem-oriented Policing*. El método POP parte del supuesto de que es necesario un cambio de paradigma en los métodos policiales, pero también en la participación del sistema penal, los gobiernos locales y la comunidad para hacer frente a los problemas de la comunidad tales como los trastornos sociales y otros. El modelo de Goldstein iniciado en 1979 ha sido ampliado posteriormente y es uno de los puntos de partida de lo que actualmente es policía comunitaria, policía de aproximación o se conoce con otros nombres de acuerdo con las culturas nacionales o locales a las que corresponden.

Policial elaborado en 2004 dentro del documento “Reformulación del Plan Estratégico de Modernización y Transformación Integral de la Policía Nacional 2010-2014” (diario *Hoy*, 2009)⁴. Pero uno de los principales escollos en el emprendimiento de la reforma policial por parte del gobierno ha sido la dislocación de su propia política. El gobierno centralizado de la seguridad ciudadana de Alianza País empezó a ejecutarse a través de una sucesiva emisión de decretos de emergencia, para integrar en un solo sistema todo lo hecho antes por los gobiernos locales y la Policía hasta 2007, además de sus propios y emergentes proyectos proselitistas como los “comités de defensa de la revolución ciudadana” dentro de su Política Integral de Seguridad Pública y Ciudadana representada por la nueva ley del mismo nombre y su estructura centralizada⁵.

Es probable que tales condiciones hayan generado los elementos de incertidumbre que llevaron al levantamiento policial del 30 de septiembre de 2010, cuyos efectos provocaron la acusación gubernamental a la institución en su conjunto por intento de golpe de Estado y magnicidio, el juzgamiento de oficiales y miembros de tropa, así como la idea de poner en práctica un Plan de “Nuevo Código de Instituciones de Seguridad Policial” actualmente en espera de aprobación por parte de la Asamblea Nacional, lo que prácticamente supondría la extinción del actual modelo policial.

Frente a estas circunstancias, resulta por lo menos curioso observar la emergencia y mantenimiento de las nuevas operaciones de Policía Comunitaria que con un nuevo ímpetu continúa em-

4 El Decreto de emergencia N° 675 del 15 de octubre de 2007 ordenó destinar \$ 320 millones para la modernización de la Policía. Una de las condiciones fue la de sacar a los uniformados a las calles y reemplazar sus puestos burocráticos por civiles. Un año después todavía subsistían 6.000 puestos administrativos ocupados por policías. Según Fabricio Zavala, de la Unidad de Ejecución Especializada (UEE) del Ministerio de Gobierno y Policía, la finalidad de esta política es “liberar la alta carga administrativa que tenía la institución policial”.

5 En mayo de 2010 el presidente Correa promulgó el Decreto 410 que crea el Ministerio del Interior, dejando de existir la cartera de Gobierno y Policía creada en el año 1831 con el nombre de Ministerio del Interior y Exterior. Todo lo realizado entre enero de 2007 y diciembre de 2012 dio marcha atrás desde el 30 de septiembre de 2010 a causa de la sublevación policial, cuyo detonante fue la desinformación sobre los cambios a la Ley de Servicio Público. Un Decreto de Estado de Excepción empezó a regir en el país y fue prorrogado varias veces hasta febrero de 2013 en aspectos que tenían que ver con la seguridad en la Asamblea Nacional. Los militares controlaron la Asamblea en sustitución de la escolta policial legislativa. En ese entonces surgió la idea —expresada por Fernando Cordero, presidente de la Asamblea— de buscar reformas que viabilicen la creación de un nuevo cuerpo de seguridad conformado por elementos de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas (EFE, 2011).

prendiendo la Policía Nacional. Es posible que, a pesar de todas las adversidades en su contra —y por primera vez en su historia— los cambios implementados por la institución le permitan lograr un real y positivo posicionamiento en los ámbitos locales y comunitarios que habrán de converger inevitablemente en su permanencia como los únicos y experimentados operadores policiales a nivel nacional.

Además de poner de relieve la nueva aceptación que empieza a visualizarse por parte de los ciudadanos —agrupados en barrios y sectores— respecto de estas nuevas operaciones, además de registrar el entusiasmo y acogida que suscitan en todas partes donde se implantan y mantienen tenemos que admitir que tenemos ante nosotros un fenómeno de interés sociológico en el tema de la seguridad ciudadana. Observarlo y registrarlo sistemáticamente resulta importante para medir sus proyecciones dentro de cualquier esquema institucional de respuesta ante la inseguridad. En términos metodológicos también se apunta a la necesidad de realizar estudios con mayor aproximación a las prácticas policiales incluyendo aspectos de sus propias perspectivas. ¿Cómo ven ellos los procesos de cambio que se proyectan, desde lo político, respecto a sus campos de acción y cuáles son sus esfuerzos en busca de una legitimidad social? Al momento no se puede sostener que no existan entre los miembros policiales muchos que sinceramente buscan los cambios de fondo. Al fin y al cabo en esta última década han estado expuestos al profuso debate sobre los modelos y reformas de muchos países, sobre los contactos inter-policiales cada vez más habituales y sobre las perspectivas globales-locales del desarrollo delincriminal.

LOS MARCOS DOCTRINARIOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA POLICÍA COMUNITARIA, EXPERIENCIAS REGIONALES

De las experiencias sobre buenas prácticas recopiladas por los informes de las organizaciones internacionales y en los estudios críticos sobre prácticas específicas de seguridad ciudadana se infiere que no existen modelos únicos en las tendencias de innovación e intervención de las policías comunitarias. Éstas han surgido de las necesidades ineludibles de lograr un mejor posicionamiento policial en la comunidad y de la necesidad de emprender en innovaciones constantes frente a la creatividad mostrada por el delito en ascenso. Entre ellas estarían las propuestas más académicas de la OPS (Organización Panamericana de la Salud), basada en el tratamiento de la violencia como productora de la mayor parte de los actos delictivos (epidemiología de la violencia y el delito) que ha tenido un importante impacto en el continente. También, entre otros, el modelo de intervención POP propuesto

por David Goldstein en los años setenta⁶ y los proyectos patrocinados por la Cooperación Internacional japonesa⁷. De todos ellos, sin poder evitar hacer grandes simplificaciones, se pueden destacar dos modelos tendenciales o tipos ideales citados por los estudios relacionados con las prácticas comentadas aquí: el modelo del control —también llamado modelo situacional— y el modelo de prevención, alentado por la criminología crítica.

LA PERSPECTIVA O ENFOQUE SITUACIONAL

Esta perspectiva es apreciada como más pragmática y administrativa, aplicada a operaciones sobre casos concretos más que al interés por estudiar las raíces de los problemas. La urgencia de atender las demandas ciudadanas frente al aumento de las percepciones de inseguridad —estas operaciones se orientan a dominar las situaciones y mantener el orden a toda costa. Se supone que asociada con esta estrategia existe una cultura autoritaria manifiesta en los discursos de “mano dura”, “lucha contra el crimen”, en las políticas judiciales represivas-aumento de penas, redadas en los barrios, militares en las calles. Estas medidas no han hecho sino aumentar el sentimiento de inseguridad y los atropellos a los derechos humanos. Ejemplos emblemáticos han sido numerosos hechos sucedidos en América Latina en la última década.

6 La política de seguridad pública orientada a la solución de problemas criminales, acuñada por el profesor de la Universidad de Wisconsin-Madison Herman Goldstein, es una estrategia policial para identificar y analizar los problemas de la delincuencia y el desorden, con el objeto de diseñar estrategias de respuesta que se evalúan y reorientan continuamente. Según Goldstein (1979), esto requiere un cambio de paradigmas en los métodos policiales. El modelo estándar de actuación policial era para el autor solamente reactivo. El método POP requiere que la Policía sea eminentemente proactiva en la identificación de los problemas, lo cual podría disminuir la incidencia del crimen y el desorden atacándolos desde sus raíces. Se titula a este enfoque “policial orientada a los problemas” (POP). Su libro pionero es *Problem-Oriented Policing*, publicado por McGraw-Hill en 1979.

7 Un manual elaborado por la Policía salvadoreña con la colaboración de la JICA (Cooperación japonesa) recoge experiencias recientes y ofrece la oportunidad para que otras comunidades adopten sus buenas prácticas. El manual aconseja tomar esta filosofía dentro del trabajo diario, por lo que la inserción comunitaria de la Policía es esencial, “constituye el primer eslabón en la cadena de vinculación y sostenimiento de las relaciones policía-comunidad, las cuales deben desarrollarse de forma continua y cotidiana”. Aconseja que las experiencias de cada Policía deben ser recogidas y compartidas a nivel internacional para adaptarlas constantemente. El manual dice: “La visión es que el policía no solo reaccione ante un hecho delincuencial, sino que se vaya programando en acciones que la comunidad necesita para evitar el cometimiento de hechos delinCUENCIALES, los aspectos de prevención, que es lo más importante”.

LA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN SOCIAL Y POLICIAL

Éstas se suponen dirigidas fundamentalmente a los factores de incidencia de la criminalidad, a la disposición de medidas anticipatorias para impedir el avance de la delincuencia. En este segundo modelo — asociado con la criminología crítica— no se presenta de modo tajante una línea divisoria entre la política criminal y la política general del Estado o del gobierno local (social, económica, urbanística...). Entiende que la prevención del delito solo es eficaz y legítima cuando opera como un componente parcial y subsidiario de la política de Justicia” que abarca un campo “extremamente más amplio que la restringida prospectiva de la *lucha* contra la criminalidad” (Ávila, 2008).

2.3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA PREVENCIÓN COMUNITARIA

El fundamento del segundo tipo de estrategia es la participación ciudadana para la prevención comunitaria. La participación ciudadana desde la perspectiva de prevención y criminología crítica no es vista como “represión comunitaria, sino como una puerta abierta a respuestas más humanísticas, más sociales, de gestión de las situaciones problemáticas”. Este modelo debe estar en sintonía con el ejercicio de la democracia participativa y otorga responsabilidades al Estado (y por extensión a la Policía) sobre la sociedad y hace que la comunidad entienda al Estado como un garante de sus derechos. Hace posible que el Estado y la Policía estén lo más cercanos a la gente para compartir y comprender sus vivencias, sus necesidades y aspiraciones. Le pone en contacto con las diversidades sociales y situacionales existentes” (Ávila, 2008).

Lo que no debe ser la participación comunitaria:

- “No debe confundirse con los modelos de la Community policing, la vigilancia del vecindario y el vigilantismo que consiste en realizar patrullajes o turnos de vigilancia y otros que tienden a desviarse en prácticas antidemocráticas tales como el uso de cercados electrificados, de perros bravos y exceso de tecnología de vigilancia.
- Son los ciudadanos los que colaboran con la policía, pero no son ellos los que pretenden hacer el oficio de policías.
- En el vigilantismo “puede arrastrarse a la comunidad a asumir la justicia por mano propia o a una violenta cacería de delincuentes que en ocasiones puede generar linchamientos. Disminuye el interés en las prácticas rehabilitadoras.
- Para evitar estas desviaciones “es conveniente que se controle la participación ciudadana dentro de los límites legales” y de respeto a los derechos humanos, sin convertir a los ciudadanos en policías” (Aniyar, 2003).⁸

CONFRONTACIÓN DE PODERES ENTRE GOBIERNOS LOCALES- GOBIERNO NACIONAL EN LA SEGURIDAD CIUDADANA

Generalmente los gobiernos locales son los que se acreditan el haber sido pioneros en la introducción de las prácticas comunitarias de seguridad ciudadana. En el Ecuador el municipio de Quito inició un proyecto de seguridad de este tipo desde 2003 frente a los requerimientos de los electores. Era la primera vez que el tema de la Seguridad Ciudadana estaba incluido en una campaña electoral y fue la candidatura triunfante del General (r) Paco Moncayo para la alcaldía de Quito la que se atribuye esta innovación. Elementos del programa, que entre otras cosas instaló una Dirección de Seguridad Ciudadana en el gobierno municipal, puso en funcionamiento un sistema de vigilancia “ojos de águila” en el centro colonial quiteño y un observatorio metropolitano de la violencia con experiencias de las ciudades de Cali, Medellín y Bogotá fue trasladado posteriormente a los municipios de Guayaquil y Cuenca. Estos fueron los tres gobiernos locales más dinámicos en el tema durante los años en que empezaron a regir los procesos de descentralización administrativa del país a partir de la Constitución de 1998.

SEGURIDAD CIUDADANA-POLICÍA COMUNITARIA EN LOS GOBIERNOS LOCALES.

El enfoque de la Seguridad Ciudadana con énfasis en la salud pública⁸

La Constitución de 1998 y la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, promulgada el 22 de octubre de 1997, había dispuesto nuevos fondos para los gobiernos locales —municipios y concejos provinciales— que quedaban facultados para pedir competencias al gobierno central, imponer tasas especiales para la seguridad en su jurisdicción y obtener créditos directos de los organismos multilaterales con el fin de brindar servicios básicos a sus poblaciones. Por esta vía, los gobiernos locales —especialmente los mencionados— se convirtieron en el eje del nuevo desarrollo humano con enfoque local que se implantó en el Ecuador a finales de la década del noventa, en tanto que el concepto de idea del Estado unitario se debilitaba y languidecía, de forma concomitante con el fracaso de los partidos políticos que entraron en recesión. A pesar de su importancia, la situación se tornó amenazante para el sistema político nacional carente de liderazgos y mucho más para la Seguridad, cuyos problemas se incrementaron sin que los débiles gobiernos nacionales los pudieran visualizar⁹.

8 Esta parte está redactada con base en el estudio de Jenny Pontón “La Seguridad Ciudadana en Quito, Guayaquil y Cuenca; modelos de intervención” (Quito, FLACSO, 2005). El análisis es nuestro.

9 La situación político-administrativa del país era tal que un analista extranjero en un seminario la criticaba exponiendo que el destino del país era convertirse en

En esta ponencia se tratará de poner en contraste la política de seguridad pública del municipio de Quito (2003) —pionero de esta práctica en el Ecuador— con aspectos similares de la política del gobierno actual y analizar el papel jugado por la Policía Comunitaria (Policía Nacional) en esas opciones (Pontón, 2005).

Al obtener la competencia del manejo de la Política pública de seguridad y convivencia ciudadana en 2002, el alcalde del Municipio Metropolitano de Quito, Paco Moncayo, firmó un Convenio de Cooperación Técnica con la OPS para facilitar el intercambio de experiencias con los municipios de Bogotá y Medellín que ya habían iniciado el enfoque epidemiológico o de salud pública en sus políticas locales. En 2003 firmó otro acuerdo con el PNUD y su proyecto de Gobernabilidad Local, para continuar lo realizado con OPS. Con estas coberturas arrancaron los primeros talleres de análisis con la participación de funcionarios de las diferentes áreas y administraciones, tanto del propio municipio como de otras instituciones públicas de nivel gubernamental, a los que se incorporaron organizaciones de la sociedad civil impulsadas por familiares y amigos de las víctimas del delito callejero.

Para la segunda alcaldía de Moncayo (2004-2008) el municipio metropolitano ya contaba con el *Plan Equinoccio 21*, una planificación integral de todos los aspectos del gobierno municipal. La propuesta de Seguridad Ciudadana con componentes económico, social, territorial y político quedó circunscrita al eje social, vista por el municipio como un problema estructural en una sociedad inequitativa y excluyente. Su objetivo estratégico era hacer del DMQ un territorio seguro, articulando una red de trabajo entre el municipio, la Policía Nacional, la función judicial y el Sistema de Rehabilitación Social (DMQ, 2004).

Dado que la Constitución de 1998 otorgaba autonomía al municipio y potestad de crear ordenanzas (Arts. 228 y 230), además de coordinar acciones con otras instituciones sean nacionales o internacionales, el MDMQ dictó las siguientes ordenanzas: 1) ordenanza que crea la tasa de seguridad; 2) ordenanza que fomenta la participación ciudadana; 3) ordenanza donde se promueven las veedurías ciudadanas; iv) ordenanza que establece las políticas tendientes a erradicar la violencia intrafamiliar y de género en el DMQ; 4) ordenanza de profesionalización de la Policía del Distrito Metropolitano; 5) resolución de regulación de horarios de funcionamiento de actividades comerciales y turísticas

un conjunto de gobiernos locales que juntos no hacían una nación. La ley especial de descentralización del Estado (Suplemento del Registro Oficial 20, 18 de febrero de 2000), que ponía énfasis en la unidad básica, la parroquia, no fue acompañada de normativas de administración integral del país.

que expenden bebidas alcohólicas.¹⁰ A partir de estas disposiciones se constituyó el Pacto por la Seguridad Ciudadana en el MDMQ, donde el municipio asumía el papel de coordinador de voluntades bajo una arquitectura institucional denominada Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana, integrado además por la Policía Nacional del Ecuador, Ministerio Público, Dirección Nacional de Rehabilitación Social, Corte Superior de Justicia de Pichincha y organización ciudadana.

En cuanto a la Policía Nacional, el municipio intentaba coordinar sus acciones de Policía Comunitaria desplegada en el modelo del “Operativo 112” gestado entre 1995 y 1996 por el Coronel Mario Segovia, jefe del Regimiento Quito, entonces encargado de la seguridad de Quito. Segovia había tenido experiencias de observación de los kobe japoneses y otros modelos de policía comunitaria y quería lograr una réplica en el país empezando por el Plan Piloto de Quito. Tampoco la idea de levantar fondos e involucrar activamente a la comunidad para la seguridad era nueva. Ante el desamparo de la seguridad y la Policía por parte del gobierno central, Segovia había ideado una forma de recaudar fondos para adquirir 112 patrulleros, 112 motos, equipos de comunicación y un helicóptero. Los fondos estarían manejados por una comisión ciudadana integrada por el presidente de la Asociación de Canales de Televisión, por el presidente de la Asociación de Radiodifusoras, por el presidente de la Asociación de Editores de Periódicos, por un delegado del transporte y un obispo castrense.¹¹ La gestión de las “brigadas barriales” concebida por la Policía Nacional como “organización comunitaria, apolítica, de autoprotección y solidaridad ciudadana” pudo ser calificada como exitosa a no ser por las consecuencias que derivaron de ésta, ajenas a la voluntad de quienes

10 Es necesario indicar que en el esquema ecuatoriano de gobiernos locales, cada municipio cuenta con una Policía Municipal que viene de la antigua policía de moralidad y costumbres desde la Colonia. Esta Policía no tiene atribuciones jurídicas, pero sí la fuerza de hacer respetar las disposiciones municipales mediante la imposición de multas a los contraventores. No queda claro hasta qué punto estas características intentaban ser cambiadas por el alcalde, dado que a partir del esquema de descentralización propiciado por la Constitución de 1998 se levantó una tendencia a pedir también la descentralización de la Policía Nacional.

11 Nota del diario *Hoy*, publicada el 29 de junio de 1996: “La Policía busca fondos para seguridad”, explica que “Hoy se realiza la teletón organizada por la Policía Nacional y las organizaciones barriales para recaudar fondos que serán destinados a la compra de vehículos y equipos de comunicación, que servirán para brindar seguridad a 112 barrios quiteños como parte del Operativo 112. Nosotros no tenemos en este momento los recursos para garantizar la seguridad de todos los barrios de Quito. Nuestro propósito es facilitar a los barrios los instrumentos necesarios para frenar la delincuencia, por una estrecha colaboración entre la Policía y la sociedad civil”, dijo el coronel Mario Segovia, segundo jefe del Regimiento Quito N+1.

las crearon, al ser proclive a politizarse por la contaminación de actividades proselitistas por parte de los grupos políticos en el poder (Vallejo Rueda, 2009).

Con estos antecedentes, el Proyecto del DMDQ era infinitamente más ambicioso pues creó un esquema de gobierno de la Seguridad Ciudadana, con una complejidad administrativa que combinaba niveles de administración local con administración nacional que resultaba inédita en el país. Al respecto, el cuadro que se expone a continuación intenta sintetizar la situación resultante.

Cuadro 1
Nivel de organización, integrantes y componentes

1	<i>Comisión de Seguridad del Consejo</i>	(Concejales municipales y alcalde: legislar y dar directrices del tema, según la Planificación del DMQ (2004).
2	<i>El Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana</i>	Evalúa y dicta políticas y es receptor de la rendición de cuentas de todas las entidades que forman parte del Pacto. El Consejo integrado por la Policía Nacional, el Ministerio de Gobierno, Ministerio Público, Instituto Geofísico de la Politécnica Nacional, Intendencia de la Policía de Pichincha, representante de los medios de comunicación, Cámara de Comercio, Cámara de turismo y un representante de la comunidad organizada; y está presidido por el alcalde y por quien dirige la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana.
3	<i>Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana</i>	Figura jurídica de derecho privado con finalidad social creada el 11 de marzo de 2002 para administrar los fondos del Sistema creados con la tasa de seguridad y brindar asistencia técnica. La figura de persona jurídica de derecho privado es una herramienta eficaz para la gestión y agilidad en el manejo de recursos y toma de decisiones.
4	<i>Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana</i>	Funcionario Civil.
5	<i>Apoyo Técnico y Académico</i>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador (FLACSO), fundación ESQUEL y OPS/OMS crearon el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Aportan con el Observatorio de Seguridad del DMQ encuestas de victimización y análisis específicos.
6	<i>Jefaturas de seguridad ciudadana en las administraciones zonales y mariscal</i>	Ocho redes de Prevención y Atención, con participación de la Policía Judicial, Policía especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), Oficina de Derechos de la Mujer (ODMU), Fiscalía, Comisarías de la Mujer y Resolución Alternativa de Conflictos. Atención a víctimas y capacitación del personal.
7	<i>Policía Nacional del Distrito Metropolitano</i>	En 2002 por Resolución se creó el "El Servicio de la Policía Nacional para el Distrito Metropolitano de Quito". Sus funciones son la planificación, organización, ejecución y control de las actividades de prevención y represión del delito; garantizar el orden y la Seguridad Ciudadana con apoyo de las autoridades del distrito y la comunidad.

7	<i>Policía Nacional del Distrito Metropolitano</i>	Objetivos: - En el ámbito preventivo: desarrollar acciones en el control y mantenimiento del orden público; llevar a cabo las acciones de inteligencia, operaciones de búsqueda, seguridad de instalaciones y comunicaciones, requisa de armas, municiones y explosivos y campañas educativas. - En el ámbito de la represión jurídica del delito: ejecutar acciones de detención de infractores, investigación del delito, decomiso de bienes, requisa de armas, municiones y explosivos y análisis de evidencias. - Prevención y control de la accidentalidad en tránsito en el DMQ: - Creación de “Casas de Justicia” en el DMQ (para descentralizar la administración de justicia con la presencia de la Fiscalía, Policía Judicial, ODMU, DINAPEN, Comisarias de la Mujer y la familia reuniéndolos en un solo espacio físico (CEMEJ) para acercar la justicia al ciudadano. - La Policía Comunitaria, servicio policial concebido como una filosofía y un nuevo estilo de policía, realiza su trabajo aprovechando la infraestructura de los Puestos de Auxilio Inmediato (PAI), las Brigadas Barriales (BB) y los Retenes Policiales (RP).
8	<i>Participación de la Comunidad</i>	- Participación ciudadana en el control de la delincuencia y aumento de la confianza de la comunidad en la Policía Nacional en el DMQ: busca desarrollar un programa de capacitación en la Policía Nacional con un currículo que integre materias legales y sociales y que promueva una cultura de compromiso con la comunidad.

Fuente: Elaboración propia basada en Jenny Pontón, La seguridad ciudadana en Quito, Guayaquil y Cuenca; modelos de intervención (Quito, FLACSO, 2005).

Cuadro 2

Productos y proyectos desarrollados y financiados por el sistema metropolitano

1	Observatorio Metropolitano de Seguridad	Observa, vigila y analiza los siguientes temas: - Muertes por Causas Externas; - Violencia contra las mujeres, niñas y niños; - Denuncias de delitos; - Encuestas de victimización y percepción de la ciudadanía sobre la delincuencia e inseguridad con el apoyo de FLACSO; - Morbilidad hospitalaria de las enfermedades de causa externa (lesiones); - Estudios a profundidad sobre factores de riesgo y caracterización de lesiones de causa externa; - Impacto de las intervenciones. Fuentes: Policía Nacional del Ecuador, Ministerio Público, Dirección Nacional de Género, Hospitales Públicos, FLACSO y otras.
2	Proyectos financiados por la Corporación	- Sistema de videovigilancia: capturar y almacenar imágenes en tiempo real de los sitios con mayor incidencia delictiva para promover una ágil respuesta de la Policía Nacional y de otros organismos de seguridad. - Central Metropolitana de Seguridad Ciudadana 101: administra en forma centralizada todas las situaciones de emergencia, particularmente las de naturaleza delictiva. - Capacitación operadores de operadores del sistema integrado de seguridad. - Organización ciudadana “Mi barrio solidario”: un sistema integrado de alarmas comunitarias que permita una demanda de auxilio oportuna y respuesta segura. - Construcción Cuarteles: para contar con una infraestructura que garantice una cobertura adecuada de áreas sensibles y una respuesta oportuna y eficiente de la Policía Nacional y otras instituciones. - Centro Metropolitano de la Equidad y la Justicia: para descentralizar las actividades de justicia, generar nuevas alternativas de solución de conflictos.

2	Proyectos financiados por la Corporación	- Publicidad y Comunicación: mantener informada a la ciudadanía y lograr opinión favorable del sistema. - Vigilancia aeropolicial: proporcionar vigilancia y respuesta aeropolicial a las demandas de auxilio en todas las manifestaciones de riesgo, fundamentalmente en el tema antidelinquencial.
3	Central Tecnológica metropolitana de Atención Ciudadana	Desde esta central se controla el trabajo de las 128 cámaras de video instaladas en la ciudad de Quito. Cuenta con 8 operativos de auxilio y respuesta inmediata (101- 901). Con la finalidad de cumplir su cometido el 101 está interconectado con la Policía Nacional, la Cruz Roja, la Defensa Civil, el Cuerpo de Bomberos, la Dirección de Emergencias 911, el Ejército y otras entidades de servicio comunitario municipal como la Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado (EMAAP), EMASEO, el Sistema de Transporte Público Trolebús, Empresa Eléctrica Quito, entre otras. También se cuenta con un sistema de geo-posicionamiento Satelital GPS, éste mecanismo será instalado en todos los vehículos que prestan servicio de atención de emergencias, para facilitar su localización vía satélite. Áreas: (i) Gestión de incidencias: donde se recepan telefónicamente las llamadas de auxilio; (ii) Radio despacho: encargada directa de coordinar y despachar toda la logística necesaria para atender las emergencias; y (iii) Videovigilancia: que tiene como función principal el control de las cámaras del sistema "Ojos de Águila". En 2005 existían 3.180 policías trabajando en las unidades desconcentradas y se esperaba llegar a contar con 5.401 policías, también está en proceso la construcción de varios cuarteles en los diferentes sectores de la ciudad, además la Policía del DMQ cuenta con 336 vehículos para su trabajo diario.

Fuente: Elaboración propia basada en Jenny Pontón, La seguridad ciudadana en Quito, Guayaquil y Cuenca; modelos de intervención (Quito, FLACSO, 2005).

Desde nuestra perspectiva el caso del Municipio Metropolitano de Quito —replicado por los otros dos, Guayaquil y Cuenca— es paradigmático de la tendencia de las ciudades a apropiarse del tema de la seguridad ciudadana con exclusión del Estado, favorecidos por la agilidad lograda por los sistemas de gestión más modernos de los gobiernos locales basados en una planificación racional de la que en esos momentos carecía el Estado central que había privatizado algunos ámbitos de esta gestión. El objetivo era lograr una ciudad segura y en paz por lo que la perspectiva epidemiológica o de salud pública resultaba adecuada, si bien no exenta de connotaciones localistas.

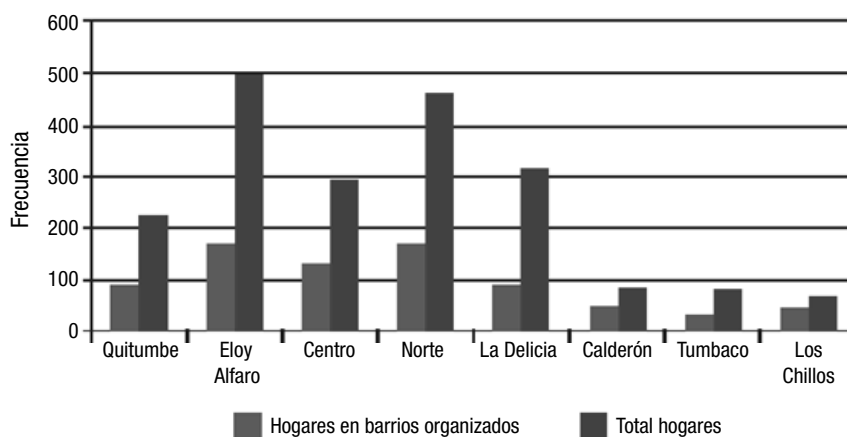
Si se examinan los gráficos expuestos más arriba se verá que el organigrama de gestión del GMDQ trata de enlazar diversos planos de gestión —nacional, local, institucional— colocando en el mismo nivel de gestión política al municipio y a las funciones del Estado, Judicial y Ejecutivo. Existen elementos para pensar que los municipalistas intentaban plantear una ley para subordinar a la Policía al mando del alcalde¹².

12 Datos extraídos de las entrevistas que hemos realizado a funcionarios policiales de alto nivel. Omitimos sus nombres pues se trata de personal en servicio activo su-

De las entrevistas se colige que el acercamiento de la institución policial a la gestión municipal representaba una oportunidad de continuar con un modelo de servicio policial que era suyo, mantener la relación con la comunidad a partir de las brigadas barriales, obtener recursos adicionales y poner a prueba la experiencia y metodología de la proximidad. El Municipio, acorde con la Constitución de 1998, también creó instancias administrativas con régimen privado para facilitar el manejo de recursos de manera ágil y llegó a recaudar tasas de seguridad y fondos de la OPS y del PNUD que favorecieron la acción policial.

Una encuesta de Victimización realizada por el DMQ en 2008 permite apreciar la organización comunitaria existente en los sectores de mayor importancia de aplicación del proceso (zonas seguras).

Gráfico 1
Hogares en barrios organizados según zona administrativa



Fuente: Olga Vallejo Rueda, "Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: la experiencia de Quito", Boletín Ciudad Segura N° 34 (Quito, FLACSO, 2009).

En el artículo de Olga Vallejo, Boletín Ciudad Segura (FLACSO, 2009: 34), en el que se expone los cuadros, se mencionan algunas de las consecuencias discordantes, distinguibles a esa fecha, manifiestas en luchas de poder "por demostrar qué organización comunitaria o qué instancia

jeto a confidencialidad. La tónica de la conversación está ordenada en función de lo que piensan los funcionarios policiales, en contraposición con lo que se supone no toman en cuenta los funcionarios civiles.

del Estado debiera encabezar el tema de la seguridad ciudadana, demostrando la obsolescencia de los sistemas de gestión estatales en función de la participación, y la falta de preparación de las y los dirigentes comunitarios frente a retos contemporáneos” (Vallejo, 2009)¹³.

Cuadro 3
Formación de organizaciones

Organización	Frecuencia	Porcentaje	Válido
<i>Comités de Seguridad</i>	292	14,3	37
<i>Brigadas barriales</i>	374	18,3	47,3
<i>Comités de Seguridad y brigadas barriales</i>	105	5,1	13,3
<i>Otros</i>	19	0,9	2,4
Total	790	38,7	100
<i>Valores perdidos</i>	1.250	61,3	
Total	2.040	100	

Fuente: Olga Vallejo Rueda: “Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: la experiencia de Quito” Boletín Ciudad Segura N° 34 (Quito, FLACSO, 2009).

RECUPERANDO LA AUTORIDAD NACIONAL CENTRALIZADA EN EL TEMA DE LA SEGURIDAD

En cambio, en cuanto se instaló su gestión presidencial, Rafael Correa se mostró dispuesto a recuperar rápidamente desde arriba el liderazgo político nacional arrebatado por los gobiernos locales. De modo que la Política de Seguridad ciudadana empezó a registrar la pugna de poderes con los alcaldes más emblemáticos del país (Quito, Guayaquil) ajenos al Movimiento Alianza País¹⁴. El presidente advirtió que la

13 No disponemos de los datos relativos a la organización de las Brigadas barriales entre 1995 y 2001. En entrevista realizada con Mario Segovia (2012), éste manifestó que fueron 112 barrios los organizados por la Policía. En cuanto a la complejidad del esquema organizativo, este mismo Boletín contiene el modelo único de organización barrial, y el modelo único de organigrama. Propuesta de una organización barrial única

14 Nos referimos a Paco Moncayo, Alcalde de Quito, quien al momento lideraba otro movimiento político llamado “Municipalista”; y a Jaime Nebot, Alcalde de Guayaquil, Jefe del Partido Social Cristiano, directamente opositor al gobierno. Una muestra de esta pugna que se convirtió en permanente y se extendió de igual manera al Municipio de Quito se puede apreciar en el discurso de Rafael Correa con motivo de la fiesta aniversario de la ciudad de Guayaquil (El Universo, 2009). Correa centró su discurso en el tema de la inseguridad de Guayaquil e increpó al alcalde a mostrar los resultados de su “nefasto modelo administrativo” con “prácticas deleznable que pretendían incluso privatizar a la Policía... entregar a corporaciones privadas la custodia del orden y la seguridad ciudadana de Guayaquil. No como servicio sino como vulgar negocio”. Agregó que “la presencia en las calles de las Fuerzas Armadas no significa amedrentar,

cuestión de la seguridad era un asunto estatal, dejando a los municipios lo que deben hacer (velar por el ornato de la ciudad, mantener los espacios públicos en adecuadas condiciones de iluminación y salubridad). Así quedó confirmado en la Constitución de 2008, que reposicionó a la Policía y a las Fuerzas Armadas con las misiones de Seguridad pública y ciudadana y el de la defensa externa del Estado, respectivamente. Enseguida declaró a la Seguridad en emergencia para poder administrar sucesivas políticas coyunturales en base a decretos.

En este nuevo esquema en el que se han juntado tanto los factores y racionalidades de la administración pública como los políticos proselitistas de Alianza País, la organización y participación ciudadana ha quedado circunscrita al “Quinto poder”, el de la Participación Ciudadana integrado con prosélitos del movimiento en el poder. Las organizaciones barriales o brigadas barriales han sido adjudicadas a las gobernaciones de las 24 provincias del país (con excepción de Pichincha, sede del gobierno central). Las mismas instancias promueven los Comités de Defensa de la Revolución Ciudadana (CDR) también a cargo del ministerio coordinador de Seguridad. Este ministerio —que funciona al mismo tiempo como Secretaría de Consejo de Seguridad Pública y del Estado, así como gestor del Sistema de Inteligencia— tiene también bajo su cargo la organización y mantenimiento del sistema ECU de auxilio inmediato en todas las ciudades capitales del país, con acceso ciudadano a través del 911 a un conjunto de servicios integrados (Policía Nacional, Comisión Nacional de Tránsito, Fuerzas Armadas, Cuerpo de Bomberos, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Cruz Roja) que otorgan servicios de salud y asistencia ante fenómenos naturales en casos de accidentes, incendios, desastres, catástrofes, asaltos y robos. Su plataforma tecnológica y recursos han sido reconocidos como los más modernos de Sudamérica para atención inmediata, captación de información a través de una red tecnológica de vigilancia en todo el país y de un sistema de elaboración y presentación de datos en tiempo real.¹⁵

Desde antes de 2008, poco a poco la presencia del crimen complejo y organizado se hizo más evidente en el país; no solo los delitos de violencia sino los de oportunidad y la presencia de bandas y mafias empezaron a alarmar a la opinión pública y al comienzo se atribuía

sino proteger para que en la ciudad se pueda vivir y trabajar sin pánico permanente”. Dijo además que las obras del gobierno local son hechas con el dinero del Estado, “no son fruto de la eficiencia de una administración local sino del poder político para exprimir un Estado central debilitado por ellos mismos” (El Universo, 2009).

15 Creado como Sistema nacional de auxilio inmediato en 2011. Antes había sido implementado como Sistema municipal por el gobierno metropolitano de Quito (<<http://www.ecu911.gob.ec/ecu-911-realizo-reunion-de-trabajo-con-nuevo-ministro-coordinador-de-seguridad/>>). Servicio Integrado de Seguridad: <<http://www.ecu911.gob.ec/>>.

a los efectos de expansión de las bandas criminales desde Colombia. Para 2010 la ofuscación y el desconcierto gubernamental ha ido en aumento en la medida del reconocimiento de la falta de estudios previos como sustento de las medidas políticas; hasta el punto que el recurso de sacar a los militares a las calles y a encargarse de la seguridad ciudadana ha ido en aumento¹⁶. Ciertamente es que la puesta en marcha de esta política gubernamental en un marco de sucesivos procesos electorales no ha dejado de estar expuesta al vaivén de las luchas del poder y a las circunstancias conflictivas en las que se ha desarrollado. Al momento se debate en la Asamblea un Código Orgánico de las Instituciones de la Seguridad, que cambiaría drásticamente a la Institución Policial.

¿Qué avances ha tenido la Policía comunitaria en estos últimos años? Entrevistas realizadas y datos de referencia permiten apreciar que las operaciones policiales bien pueden avanzar hacia niveles creativos de mayor acercamiento y confianza con la ciudadanía.

HACIA UNA NUEVA APROXIMACIÓN POLICÍA-CIUDADANO ANTE LA CONGESTIÓN Y EL VACÍO

Es innegable que la Policía ha experimentado cambios internos con una perspectiva netamente de acercamiento a la comunidad, aprendida y observada en las experiencias de jóvenes policías que tuvieron la oportunidad de estudiar en otros centros del mundo. En entrevistas realizadas para esta ponencia, encontramos que ellos consideran positiva la inserción dentro del Plan Municipalista que empezó en 2000 bajo la óptica de la descentralización (Constitución de 1998). Allí los policías encontraron debates teóricos y prácticos, relacionamientos con académicos de otros países que plantearon perspectivas sociológicas focalizadas en los estudios de ciudad, pero también las perspectivas epidemiológicas de la salud pública. En efecto, “Ahora es más claro lo que deben hacer los municipios. A ellos les corresponde el alumbrado, el ordenamiento del espacio público para que no haya oportunidad de cometimiento de infracciones, “La Policía está sujeta a asuntos más pragmáticos del día a día. Por eso era más fácil observar y tratar de imitar el desarrollo de la Policía Comunitaria de otros países. El otro modelo es simplemente el del castigo del cual la Policía ha querido distanciarse”; “Por ello no ha dejado de ensayar constante y creativamente operaciones de Policía Co-

16 “Ecuador es víctima del sicariato” Guayas, El Oro, Manabí, Sucumbíos y Esmeraldas son las provincias más afectadas por casos de sicariato (con muertes) en los últimos años en el país. Mientras que en el caso de Manabí, que está en la zona de inmersión del narcotráfico o del crimen organizado, es donde los casos de sicariato también se duplican o incluso se triplican respecto al resto del país, pues son áreas donde las bandas delincuenciales no manejan solo el negocio del tráfico de drogas, sino el de personas, de municiones, de armas” (Diario La hora, 2012).

munitaria. Esto a pesar de que no hay normativas políticas al respecto. Pero un paso más allá es trabajar por lograr la confianza de la gente. Hay operaciones que solo se pueden realizar porque existe confianza mutua policía-ciudadano. En estos dos últimos años, en algunos distritos —especialmente en el Distrito Metropolitano de Quito— se han ensayado de manera institucional nuevas operaciones”:

- Recepción de denuncias y ayuda al ciudadano a ingresar al sistema de protección. Cada UPC lo hace.
- Atención a las víctimas.
- Operaciones de confianza: custodia de domicilios. El policía encargado realiza inspecciones y en una boleta le deja el informe al dueño de casa.
- Custodia de bienes. Traslado de valores. El ciudadano puede solicitar este servicio policial a través del 101.
- Guía de movilización de bienes muebles. Los transportes de mudanzas deben contar con una guía proporcionada por la policía (frente a los numerosos robos de domicilio por parte de individuos que simulan mudanzas).
- Sistema de las alarmas individuales por el 101, se ha llegado a récords de atención de cuatro minutos.
- Respuestas y atención por el sistema 911 del Estado¹⁷.

Estos servicios policiales son, en cierta manera, operativos piloto a incrementarse en la medida en que lo haga la confianza ciudadana de la cual dependen¹⁸. Un reporte detallado de la puesta en práctica de las operaciones mencionadas, en año y medio de ensayos se muestran en los siguientes cuadros que expresan lo realizado en los dos últimos años en el Distrito 9, que corresponde sobre todo al Distrito Metropolitano de Quito que los ha impulsado¹⁹.

17 Partes de la entrevista, Comandante de la zona 9 Distrito Metropolitano (Quito, julio de 2013).

18 Entrevistas a miembros de estas agrupaciones.

19 “Es necesario que una institucionalización del Sistema de Seguridad del Estado le de soporte jurídico adecuado. Cuando la Policía discutía la nueva Ley Orgánica (que quedó descartada luego del 30 de septiembre) no había el espíritu para incluir estas prácticas en ella. Son procesos que deben desarrollarse evaluándolos constantemente. Pero actualmente sí hay en la Policía cada vez más una conciencia interna de haber hecho eso mucho más institucionalmente, pensando que ante todo el mandante es el ciudadano” (entrevista citada).

Cuadro Nº 4

Datos estadísticos Policía nacional año 2012

COMANDO DE POLICÍA DE LA ZONA 9 DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO													
	2012												
ACTIVIDAD	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
N° de auxilios atendidos	1.062	1.110	1.061	919	927	783	873	1.001	954	1.021	989	835	11.535
N° de Custodia de Valores realizados	441	753	718	697	730	863	853	633	703	987	807	637	8.822
Requerimiento de autoridades competentes atendidas (boletas)	1.045	1.114	1.227	1.153	1.268	1.089	1.261	1.399	1.364	1.467	1.453	1.002	14.842

Fuente y elaboración: Comando de Policía Nº 9 Distrito Metropolitano de Quito.

Cuadro 5

Datos estadísticos Policía nacional año 2013

COMANDO DE POLICÍA DE LA ZONA 9 DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO													
2013													
ACTIVIDAD	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
N° de auxilios atendidos	9.058	8.327	10.988	10.877	8.935	11.889							60074
N° de Custodia de Valores realizados	1.237	1.046	1.428	1.618	1.546	1.558							8433
Requerimiento de autoridades competentes atendidas (boletas)	2.220	2.135	2.871	1.909	1.799	1.970							12904

Fuente y elaboración: Comando de Policía Nº 9 Distrito Metropolitano de Quito, 2013.

CONCLUSIONES

La primera década de 2000, en medio de la crisis financiera y bancaria, representó para el país una época de convulsiones políticas (dos golpes de Estado y la adopción de la dolarización). La reforma del Estado, consagrada en la Constitución de 1998 y basada en la descentralización, había fortalecido momentáneamente a los gobiernos locales en desmedro del poder nacional. La desarticulación nacional y el desempleo favorecieron la intempestiva migración de la mano de obra y las familias hacia otros países, agudizaron la inseguridad y cimentaron las esperanzas populares hacia liderazgos surgidos por fuera del sistema político, aglutinados en el movimiento Alianza País con tendencias caudillistas. Entre otras cosas, la recuperación de los precios del petróleo a partir de 2006 ha coadyuvado para que este liderazgo permita una política nacional de desarrollo planificado basado en las regiones y no en los municipios, pero al parecer con las intenciones puestas más en la captación del voto popular a través del uso de la política social con fines electoralistas. La cara más social de esta política está representada en la inversión del régimen en la dotación de servicios estatales de calidad en salud, educación, vialidad, amén de una amplia red de subsidios focalizados en forma de “bonos de desarrollo” que alcanza a tres de los catorce millones de habitantes.

En el tema de la Seguridad las cosas son bastante distintas, el retardo estratégico del país por el mantenimiento de las viejas perspectivas de la Seguridad Nacional no permitió que funcionarios civiles accedan oportunamente a la experiencia del control civil de la defensa y la seguridad pública. Los proyectos actuales de reforma desde el Ejecutivo están supeditados más a las estrategias políticas de consolidación de un movimiento y un liderazgo nacional que busca su permanencia—incluso a través de sucesivos cambios institucionales— a partir del poder popular de un líder carismático. Al momento todas las instituciones del Estado están en reconstrucción o en reordenamiento con el Ejecutivo, también atento a un evidente alineamiento internacional dentro del ALBA, con miras a captar el sentimiento antiimperialista de la izquierda. Si el proceso tiene futuro más allá de la vigencia de este liderazgo es algo que no es posible prever. Pero en cuanto a la Seguridad, muchos de los resultados no se compaginan con las intenciones del régimen y con el volumen de inversión realizada.

Justamente, una evaluación posterior permite apreciar en qué medida la estrechez de los marcos institucionales no concurre a obtener los resultados deseados. En América Latina todos los esfuerzos exitosos por disminuir la pobreza parecen no tener impacto fuerte en la disminución de la inseguridad. El Informe Regional de Desarrollo Humano PNUD 2013-2014, titulado “Seguridad Ciudadana con ros-

tro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina” expone que en América Latina nos enfrentamos a una gran paradoja: en los últimos años la región muestra economías más fuertes, menos pobreza, democracias más consolidadas; los Estados han asumido mayores responsabilidades en la protección social: salud, educación y esperanza de vida. El índice de Desarrollo Humano registra un crecimiento anual promedio de 0,94%, uno de los más altos a nivel mundial, pero el flanco débil de la región es la violencia, el crimen y el aumento del temor de los ciudadanos. Entre 2000 y 2010 la tasa de homicidios de la región creció 11%, mientras que en la mayoría de las regiones del mundo descendió o se estabilizó. Los robos se han casi triplicado en los últimos 25 años. La violencia letal en algunos países latinoamericanos es incluso mayor a la de países en guerra.

Específicamente el robo callejero con violencia constituye un problema de inseguridad común para la mayoría de los países de la región. Los estudios indican que no necesariamente el robo callejero está asociado con el crimen organizado. La gran mayoría de los robos involucran valores relativamente menores y no se denuncian. Se han desarrollado amplios mercados de productos robados a través de una gran cadena de comercialización. Como datos, se destaca una secuencia que va desde el 10,82% de robos callejeros por año en Chile hasta el rango más alto que es el 25,19% en Ecuador, seguido por Perú. Esto significa que 25 de cada 100 ecuatorianos fueron víctimas de robo en el último año (PNUD, 2014). Esta fuente además destaca que los grandes déficit institucionales están en las áreas de justicia con índices de impunidad alarmantes y en la crisis de los sistemas carcelarios.

El informe concluye en sus recomendaciones con la importancia de que sea el Estado el que lidere las reformas a las instituciones básicas de la cadena de justicia: policía, jueces, ministerio público y cárceles, en sus niveles nacionales y locales, pero dentro de una acción armónica que integre todos los esfuerzos de manera congruente. Termina justamente recomendando las prácticas de la Policía comunitaria como el mecanismo más idóneo para acompañar de cerca a las comunidades en el entorno de la inseguridad.

Las reformas policiales ejecutadas en el desarrollo de su concepto de Policía Comunitaria siguen adelante y ha sido el objeto de estudio de nuestra ponencia. El estudio muestra tan solo un aspecto específico de la implementación de innovaciones operativas de una institución que busca su supervivencia en base a la construcción de confianza con la ciudadanía. Nuestra conclusión lleva a la necesidad de hacer un seguimiento de las innovaciones policiales creativas con capacidad de construir lazos con la comunidad y emprender estudios sociológicos que puedan interpretar los elementos de cambio dentro de los entramados

relacionales siempre en construcción para tomarlos en cuenta en los intentos de reforma y planificación de la seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aniyar de Castro, Lola 2003 “El abolicionismo en marcha: nuevos modelos de control. Participación ciudadana y policía comunitaria. El caso de América Latina” en Dialnet, “Cahiers de défense sociale: bulletin de la Société Internationale de Défense Sociale pour une Politique Criminelle Humaniste” N° 30.
- Ávila, Keymer 2005 “Aproximación a las propuestas de prevención y control del delito desde la criminología crítica” en Capítulo Criminológico (Venezuela) Vol. 33, N° 2.
- Ávila, Keymer 2008 “Estudio de la participación comunitaria o ciudadana como modalidad de una política criminal preventiva” en Revista electrónica Derecho Penal on line, en <www.derechopenalonline.com/derecho.php?id=27,348,0,0,1,0> acceso 17 de julio de 2013.
- Benitez Manaut, Raul 2003 “La nueva seguridad hemisférica. Después de México, ¿hacia dónde?” en Resdal, en <www.resdal.org/campo/art-news-benitez.html> acceso julio de 2013.
- Blanco, Carlos Guillermo 2011 Policía Comunitaria, Traducción y Compilación (Argentina: Instituto Universitario de Gendarmería Nacional).
- Diario Hoy 1996 en <<http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/la-policia-busca-fondos-para-seguridad-4864.html>> acceso julio de 2013.
- DMQ 2004 Plan Equinoccio 21; Quito hacia el 2025; Plan Estratégico del DMQ. Resumen disponible en <<http://policiametropolitanaquito.gob.ec/lotaip/ACTAS/PLAN%20EQUINOCCIO.pdf>> EFE 2011 (Ecuador), 9 de febrero.
- El Universo 2009 “La inseguridad de Guayaquil enfrentó a Correa y Nebot” en <<http://www.eluniverso.com/2009/10/10/1/1355/inseguridad-guayaquil-enfrento-correa-nebot.html>> acceso junio de 2012.
- Espinosa Villagómez, Sol 2013 “El control político de la delincuencia en el gobierno del presidente Correa; una estrategia de legitimación”, Tesis de Licenciatura en Sociología, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Gallardo León, Claudio 2009 “Encuestas de Victimización en Ecuador” en Boletín Ciudad Segura, FLACSO, N° 37.
- Goldstein, German 1979 Problem Oriented Policing (Alemania: Temple University Press/ McGraw-Hill, 1979).

JICA (Japan International Cooperation Agency) 2007 “Los koban japoneses arraigan en America Latina” en News Abril, en <<http://www.jica.go.jp/english/news/field/archive/2007/index.html>> acceso junio de 2013.

La hora nacional 2012 “Ecuador es víctima de sicariato” en <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101360735/-1/Ecuador_es_v%C3%ADctima_del_sicariato.html#> acceso junio de 2013.

Ministerio Coordinador de la Seguridad, <<http://www.seguridad.gob.ec/sistema-integrado-de-seguridad-ecu-911/>>. El sistema cuenta con dos centros Nacionales (Guayaquil y Quito), en <<http://www.ecu911.gob.ec/http://www.ecu911.gob.ec/ecu-911-realizo-reunion-de-trabajo-con-nuevo-ministro-coordinador-de-seguridad/>> acceso 29 de julio 2014.

PNUD 2014 Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 - Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina en <<http://www.pnud-gobernabilidaddemocratica.org/noticiero/755-informe-regional-de-desarrollo-humano-2013-2014-seguridad-ciudadana-con-rostro-humano-diagnostico-y-propuestas-para-america-latina>> acceso junio de 2013.

Pontón, Jenny 2005 La Seguridad Ciudadana en Quito, Guayaquil y Cuenca: modelos de intervención (Quito, FLACSO Ecuador, 2005), en <http://www.flacso.org.ec/docs/modelosintervencion_ponton.pdf> acceso 29 de julio de 2014.

Vallejo Rueda, Olga 2009 “Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: la experiencia de Quito” en FLACSO Ecuador, Boletín Ciudad Segura N° 34, en <<http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/867/1/04.%20Participaci%C3%B3n%20comunitaria%20en%20la%20seguridad%20ciudadana...%20Olga%20Vallejo%20R.pdf>> acceso 30 de julio de 2014.

CONSTITUCIÓN, LEYES Y DECRETOS DE ECUADOR

Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización, en <http://www.dirnea.org/data/leyes_y_reglamentos/Leyes%20Generales%20PDF/codigo_organico_organizacion_territorial.pdf> acceso 29 de julio de 2014.

Constitución de Ecuador 2008 Ley de Seguridad Nacional de Ecuador. Publicada en el RO/892 del 9 de agosto de 1979, en <www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf> acceso 29 de julio de 2014.

Gustavo Daniel García*
y Marcelo Ramón Quintana**

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD

EL CASO DE LA PROVINCIA DE CHACO***

EL OBJETO DE INVESTIGACIÓN

El desprestigio y falta de credibilidad de la institución policial, principal responsable de brindar seguridad pública ante la percepción de la ciudadanía (Saín, 2008) y la ineficacia del Estado a la hora de diseñar políticas públicas, son algunas de las múltiples causas que abonaron las arenas políticas y académicas e hicieron de la seguridad una cuestión de agenda política (Latinobarómetro, 2011: 65) con la emergencia de la Ley de Seguridad Pública N° 6.976, promulgada por Decreto N° 943/12 de la provincia del Chaco.

A través de este instrumento político, el gobierno se propone superar el enfoque policialista (Saín, 2008) con un modelo participativo

* Gustavo Daniel García es Licenciado en Seguridad, Investigador Social de la Universidad Nacional de Villa María Córdoba-Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales, maestrando en el Posgrado de Investigación y Gestión de la Seguridad. Docente del Instituto de Formación Policial y Seguridad Pública de la Provincia del Chaco (Argentina).

** Marcelo Ramón Quintana es Licenciado en Seguridad, Investigador Social de la Universidad Nacional de Villa María Córdoba-Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales, maestrando en el Posgrado de Investigación y Gestión de la Seguridad. Docente del Instituto de Formación Policial y Seguridad Pública de la Provincia del Chaco (Argentina).

*** Este artículo contó con la asesoría del profesor Roberto González.

ciudadano y multiagencial. La Participación Ciudadana en el nuevo sistema de seguridad de la provincia del Chaco, se constituye en un paradigma promisorio y novedoso respecto de la intervención en materia de seguridad pública.

Ello supone una gestión política del sector más comprometida en el plano de la intencionalidad discursiva. La provincia del Chaco no quedó exenta de los cambios en seguridad que se dieron y dan en el mundo y en especial en América Latina, destacando que —desde el punto de vista de los actores sociales— siempre predominó una concepción exacerbadamente estatalista (Saín, 2008) de la seguridad pública y en cuyo contexto se consideró al Estado con la institución policial como las únicas instancias de producción y resguardo de la integridad de las personas ante hechos delictivos.

En otro orden de cosas, se denotan dos enfoques políticos respecto de la seguridad, que tienen que ver en principio con la institución policial, su incidencia y eficacia en el abordaje y resolución de los conflictos y, en particular, en la prevención de las problemáticas delictivas. Dichos enfoques son la concepción policialista y la concepción crítica (Saín, 2008), de las que derivan lineamientos de reforma policial que resultan parciales. Con referencia a la primera concepción, los actores políticos y sociales proyectan a las instituciones policiales como la principal y única instancia de resolución, contención y/o neutralización de la alta conflictividad observada en la sociedad y, en especial, de aquella conflictividad que adquiere una importancia delictiva. Se contraponen a este enfoque la concepción de Saín (2008), con el supuesto de que la alta conflictividad de la sociedad y en particular el aumento del delito responden a la extensión de la violencia, derivada del crecimiento de la pobreza, marginalidad, desintegración social y concentración poblacional en las grandes urbes.

Desde esta perspectiva, las instituciones policiales no serían los actores principales con responsabilidad en la resolución del conjunto de problemáticas citadas, sino que emergen otros sectores políticos, sociales y/o educativos destinados a revertir y desarticular las causas del delito desde el paradigma preventivo multicausal. Asimismo, entiende que la policía es débil y estéril, en suma, incompetente para tratar la compleja conflictividad y abona la idea de su control y disminución del poder que ostenta.

En esta trama de posturas se mueve el gobierno chaqueño, por lo que interesó desentrañar *las dimensiones de la participación ciudadana en el nuevo paradigma de la seguridad pública* —tendencia reformista latinoamericana— y desnudar los sentidos del discurso político explícito e implícito, a fin de lograr una primera aproximación a la intrínseca complejidad del objeto de estudio y con el propósito

de que los resultados den cuenta del impacto regional-local de la ley en su génesis y proyección.

La investigación giró en torno al siguiente interrogante orientador del proceso de búsqueda, análisis e interpretación de la información para la construcción del objeto de estudio: ¿Cuáles dimensiones de la participación ciudadana como nuevo paradigma de Seguridad Pública subyacen en la Ley N° 6.976 de la provincia del Chaco y en las voces de sus gestores?

HACIA UNA DEFINICIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA

Seguridad e inseguridad son nociones que al no aceptar una definición inmutable ni homogénea son “objeto de debate y disputa” (Kessler, 2009: 16). Aunque la seguridad es una construcción social permanente, el término admite múltiples conceptos interrelacionados, a saber: seguridad nacional, pública, integral, humana, ciudadana, entre otros.

El concepto de seguridad humana fue propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1993. Se concibe como un concepto amplio que incluye la calidad de vida y garantías a los derechos humanos. En un Estado de Derecho, los conceptos *seguridad pública* y *seguridad ciudadana* desplazaron al de orden público caracterizado por su connotación policial.

En la ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional “Seguridad Pública, Transparencia y Libertad de Expresión” realizado en Michoacán, González Pérez expresa que el concepto de *seguridad ciudadana* está en consonancia con las exigencias constitucionales de los Estados de Derecho, por lo que supone el resguardo de éstos. Se trata de un sentimiento de protección jurisdiccional, de garantía jurídica de proximidad policial, de confiabilidad en las instituciones y en sus responsables y gestores (González Pérez, 2007). Implica seguridad subjetiva —afecta a todos los ciudadanos por igual— y seguridad objetiva —grado de seguridad real de una sociedad—, difícil de medir. En suma, la seguridad social es un concepto amplio en su esencia y filosófico en su eficacia para resguardar, garantizar y promover los derechos y libertades de los ciudadanos.

La *seguridad pública* es una noción aún más amplia que la anterior al incluir la defensa de las instituciones y el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana. Abarca medidas tendientes a asegurar el funcionamiento de las instituciones, trascendiendo el mantenimiento del orden y refleja la actuación administrativa referida a asegurar la prevención, función irrenunciable del Estado respecto de este derecho.

En un contexto de inseguridad, la sociedad interpela al gobierno para revertir la situación, con una política de seguridad multidimensional.

mensional, diversificada e integral que no se limite a la reforma del sistema policial, sino que además suponga políticas sociales y de empleo eficaces (Saín, 1999).

Se apunta a la reestructuración de las modalidades de prevención y represión del delito, del sistema de investigación criminal, de las formas de relación de la comunidad con los sistemas policial y judicial, de la formulación de políticas de criminalidad, de seguridad y de los estilos de conducción en materia de seguridad pública. No hay democracia sin una situación de seguridad pública (Saín, 2008: 295).

En expresiones de Saín y Sersale, “la *seguridad pública* es una *situación social* libre de riesgos y conflictos en cuyo marco las personas pueden gozar plenamente y ejercer integralmente sus derechos y libertades y en la que, ante la emergencia de un conjunto de *riesgos o conflictos* (concretos o previsibles) que lesionen el uso de aquellos derechos y libertades, se *conforman y formulan mecanismos y acciones institucionales y sociales* tendientes a controlar dichas problemáticas mediante su *prevención, conjuración y/o persecución penal*. Estos mecanismos y acciones (garantías) constituyen el *sistema institucional de seguridad pública*” (Saín y Sersale, 2008: 4).

De acuerdo con los autores, las personas son los sujetos fundamentales de la seguridad pública democrática, cuyo objetivo es el pleno goce de las libertades y derechos civiles, sociales, políticos. Por ello, la seguridad pública es un derecho humano que puede demandarse a su garante: el Estado. Así, el Estado es un instrumento al servicio de las personas, una herramienta institucional abocada a la prestación de servicio de protección de las personas ante los riesgos y/o conflictos de toda sociedad. Por ello, el desarrollo de una nueva cultura y concepción de la seguridad debe orientarse a salvaguardar y garantizar los derechos humanos.

Desde una perspectiva sociológica, en su locución “Marcelo Saín y gobierno de la seguridad” (PIPP, 2012), el experto expresa que el concepto *gobierno de la seguridad* es antiguo y fue acuñado para referirse a la capacidad de las instituciones públicas o de los grupos sociales para gestionar conflictos. En consecuencia, la seguridad remite a la gestión de conflictos. Dicha gestión implica atenuar, prevenir, moderar las conflictividades —propias de toda sociedad— para que el nivel y envergadura de éstas sea política y socialmente tolerable, es decir que no obstruyan colectivamente el ejercicio de la autonomía individual.

HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE SEGURIDAD

La prevención y control del delito a nivel mundial varió en su forma de abordaje. En el marco de las nuevas interacciones Estado-socie-

dad, éstos pasaron de ser una tarea focalizada y centralizada en fuerza policial y emergen como problemática compleja que involucra a otros actores sociales (Saín, 2008). En este contexto, las actuales políticas de seguridad en América Latina incorporan un paradigma con la pretensión de cambiar el de seguridad pública por el de seguridad democrática o ciudadana.

El nuevo paradigma implica considerar la participación de la comunidad, es decir la participación ciudadana (Dammert, 2005). La misma puede quedar limitada al plano del discurso de los funcionarios o encarnarse en efectivas estrategias y modalidades de participación, temática que se aborda a continuación.

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN SEGURIDAD PÚBLICA

El fracaso de las metodologías tradicionales fue acompañado del cuestionamiento epistemológico sobre los alcances de la racionalidad científica y técnica que las sustentaban para explicar fenómenos complejos de la realidad, como el de la seguridad social.

Es así que la importancia y necesidad de la participación civil se constituyen en tema recurrente y aceptado por la mayoría de los países. Por un lado existe una creciente apertura del Estado y de la “cosa pública” hacia la intervención activa de actores no estatales y, por otro, existe influencia de organismos internacionales que incorporan a la sociedad civil como un nuevo interlocutor.

No obstante, la participación puede estar en los discursos y ser bandera del Estado, pero el consenso puede ser más nominal que real, más pegado a la retórica que a los hechos y basarse en concepciones restringidas de participación —centrada en aspectos instrumentales— y de sociedad civil —reducida a las organizaciones no gubernamentales-ONG.

El Estado como institución en proceso de cambio tiende a perfilarse como un actor no más fuerte que otros, pues no se trata de un Estado con recursos disponibles y capaz de intervenir, por sí solo, en el cumplimiento de metas induciendo a los actores sociales pertinentes a actuar en función de ellas. Otros actores sociales muestran capacidades de intervención y gestión en escenarios públicos locales, superando la intervención del Estado y sus capacidades de regulación y control.

CONCEPTO, FORMAS Y TIPOLOGÍAS DE PARTICIPACIÓN

En el Manual de Participación Ciudadana y Gestión Comunitaria se define la participación “como fundamento de la democracia social que debe expresarse en todos los actos y relaciones del hombre; en la familia, en la escuela, en el trabajo, es decir en el hombre como padre, educador, trabajador...” (Alcaldía de Santiago de Cali, 2005). La democratización de las relaciones sociales conlleva a la democratización del Estado.

En este sentido, la participación es entendida “como un acto de la vida del hombre y como un acto de relación entre el hombre, la sociedad y el Estado [...] la intervención directa o indirecta de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas [...] cuando se ve afectado por una decisión o una medida tomada en el municipio, barrio, comuna, departamento o cuando desea concertar una aspiración un proyecto” (Alcaldía de Santiago de Cali, 2005). En la misma fuente se reconocen y definen cuatro formas de participación: social, ciudadana, política y comunitaria.

La *participación social* remite a la agrupación de sujetos en organizaciones de la sociedad civil (ONG) con el propósito de defender y representar sus intereses. Esta forma de participación se da en la esfera de lo público. Por su parte, la *participación ciudadana* refiere a la intervención de los ciudadanos en esta esfera, conforme los intereses sociales particulares, a saber, en comités de veedurías, juntas de acción comunales o juntas administradoras locales.

La *participación política* implica la intervención de los ciudadanos mediante instrumentos (sufragio, referendo, plebiscito, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa, revocatoria del mandato) con fines de materializar los intereses de una cierta comunidad política. Si bien, al igual que la participación ciudadana, se da en el marco de las relaciones entre sociedad civil y Estado, se diferencia de ésta porque la acción individual o colectiva se fundamenta en intereses.

Finalmente, la *participación comunitaria* es entendida como “el conjunto de acciones que despliegan diversos sectores comunitarios en la búsqueda de soluciones a sus necesidades específicas [...] está ligada al desarrollo comunitario de un sector o un grupo comunitario y tiene como eje el mejoramiento de las condiciones de vida en la comunidad” (Alcaldía de Santiago de Cali, 2005: 7).

LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA LEY DE SEGURIDAD DEL CHACO

La función de seguridad pública se encuentra vinculada a la idea de participación. En efecto, la seguridad no puede alcanzarse con estrategias y acciones aisladas de la autoridad; exige la articulación y coordinación de todos los órganos que intervienen en los tres niveles de gobierno a lo que deben sumarse otros actores incluida la sociedad civil.

Las políticas de seguridad pública —como bien público y no como patrimonio de unos pocos— conlleva cambios en la ciudadanía y en los escenarios espaciales, además de la inclusión de factores socioculturales en la formulación de éstas y de las estrategias.

En este nuevo escenario se busca transformar la relación de las organizaciones que demandan/reclaman al Estado, hacia otra en la

que se construyen políticas y proyectos que surjan de la complementación de diversas fuerzas y en la interacción con otras instituciones y el gobierno y avancen hacia lo colectivo. ¿Cómo? A través de un proceso estratégico de articulación y negociación que posibilite la generación de acuerdos entre distintos actores sociales que participen en la conformación de un espacio social colectivo, o sea la gestión asociada. Se propone el pasaje de una acción estatal verticalista y burocrática hacia otra de mayor flexibilidad, horizontalidad y descentralización, eficiencia y control social entre Estado y sociedad civil.

Es en la tensión entre la búsqueda de soluciones particulares y el bien común de la comunidad donde el espacio local posibilita la interacción de actores, el reconocimiento de intereses, capacidades y necesidades y la posibilidad de descubrir un fin que trascienda las diferencias y potencie la voluntad de construir una asociación orientada al bien común.

Se piensa construir estas alianzas para gestionar, negociar, lograr mayor equidad en las acciones, reconocer el valor y capacidad de los demás, clarificar posiciones e integrar esfuerzos que prioricen el interés común. La gestión asociada es un estilo de trabajo en la que es necesario que los socios establezcan ejes de gestión, una planificación y acuerdos de funcionamiento para alcanzar la meta deseada y el objetivo común.

Desde la mirada socio-política, las políticas de prevención integrada tienen como escenario privilegiado lo local (ciudad, barrio) y posibilitan la actuación de una multiplicidad de actores. El nuevo concepto de seguridad requiere una actuación transversal, un amplio espectro de instituciones, organismos y colectivos que de modo coordinado y en redes horizontales lleven a cabo múltiples acciones.

La precisión del ingreso de las organizaciones civiles y de apoyo al sistema de seguridad pública del Chaco con el replanteo de otras existentes —como la policía— apunta a compatibilizar acciones de prevención social (Samayoa, 2003) en el marco del nuevo paradigma de seguridad pública.

Se propone que el Estado promueva la participación comunitaria, es decir el involucramiento activo de la comunidad en la elaboración, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública (Art. 119). Dicha promoción y coordinación es responsabilidad de la Secretaría Provincial de Seguridad Pública, conforme las funciones establecidas en el Art. 13.

Asimismo se recomienda la organización de la participación comunitaria (Art. 11) plenamente garantizada con la explicitación del “Plan Provincial de capacitación y participación ciudadana” que la Secretaría en cuestión deberá elaborar conjuntamente con el Consejo de Seguridad Pública (Art. 121).

La necesidad de participación se relaciona con la característica esencial del ser humano como hacedor de cultura y transformador de la realidad en la que está inmerso. La marginación de los procesos de participación real repercute en la no satisfacción de las necesidades, con el consiguiente incremento de la percepción subjetiva de inseguridad.

SUPUESTOS ONTOLÓGICOS, EPISTEMOLÓGICOS Y TEÓRICO-METODOLÓGICOS DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN SEGURIDAD

En el Plan General de Seguridad Pública y el Provincial de Capacitación y Participación Ciudadana en Seguridad Pública destinado a Foros Vecinales y Consejos Municipales, subyace una ontología de participación en seguridad, propia de cada época y lugar y por ende construida por grupos que comparten cultura, ideales y valores respecto de esta herramienta de la ley.

Las “realidades” de la participación y “realidades” de la seguridad son/serán divergentes, singulares, compartidas, dinámicas e históricas en función de cada barrio y municipio del Chaco.

La construcción o producción de conocimientos sobre las diferentes realidades de seguridad pública se realiza sobre cada caso singular en un tiempo y lugar involucrando a los actores sociales que la configuran, con la finalidad de comprenderla e identificar el potencial de cambio de dicha realidad.

Los fundamentos teórico-metodológicos tienen sustento en la Teoría crítica, pues se pretende cambiar el *statu quo* vigente —valor compartido— a partir de la generación de conocimientos, a los que se concibe como instrumentos al servicio de los protagonistas de la situación para su concienciación respecto de su rol en ésta, a la vez que proporcionan claves orientadoras de la acción estratégica hacia el futuro.

Dicho conocimiento se construye analizando las dinámicas del cambio social, del pasado y del presente, desenmascarando las limitaciones estructurales y contradictorias que perviven en una sociedad, cuyos actores comparten valores en torno a la participación en sí y a cuestiones de seguridad pública.

CONCLUSIÓN

Las políticas públicas vinculadas con la seguridad pública multigencial en el marco del paradigma de la participación comunitaria enfrentan un importante desafío a la hora de dar respuesta a los problemas que atraviesan la sociedad argentina en su totalidad, y en particular la de la provincia del Chaco.

El carácter multidimensional de la participación comunitaria en seguridad implica contar con un abordaje integral, lo que supone di-

versos desafíos en materia de coordinación y articulación tanto entre los actores/sectores que conforman el gobierno como entre sus diferentes niveles y los de la sociedad civil.

En relación con los actores que conforman el espacio de la participación ciudadana, sus alcances, estructura y funcionamiento dentro del esquema que plantea la Ley de Seguridad Provincial N° 6.976, se concluye que ésta establece las bases jurídicas e institucionales del Sistema provincial de seguridad pública para la formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública, seguridad preventiva y compleja en la provincia del Chaco, en el marco de un Estado democrático de Derecho.

Para tal cometido, la planificación estratégica de la política de seguridad pública y de las estrategias concomitantes son prerrogativa de la recientemente creada *Secretaría de Seguridad Pública* y se plasmará en el Plan General conforme los acuerdos en el *Consejo Provincial de Seguridad Pública* y las recomendaciones de los *órganos de participación comunitaria* y del *Observatorio sobre Violencia y Seguridad Pública Provincial*.

Por su lado, el Observatorio sobre Violencia y Seguridad Pública Provincial —organismo descentralizado— gestionará el mapa de problemáticas y evaluará las políticas públicas en la materia y sus impactos, asesorado por un Comité Académico con representantes *ad honorem*. Este actor y la Secretaría son destacados en los discursos de los entrevistados involucrados en el proceso constructivo de la ley. El primero, por el interés que despierta la génesis de conocimientos de modo sistemático y riguroso, y el segundo desde una mirada que pone en tensión poder y gobernabilidad, la que a su vez depende del nivel de madurez de la sociedad y de su capacidad para asumir responsabilidades compartidas en la implementación de decisiones.

Dos actores colectivos cobran singular relevancia en el citado sistema de seguridad pública: el *sistema policial* y los *órganos de participación comunitaria*. El primero, como instancia estatal orgánica específica, especializada y profesional cuya responsabilidad es mantener el Estado democrático de Derecho interviniendo en la prevención, conjuración e investigación de los delitos, seguridad preventiva y/o compleja a través de las funciones de protección y defensa de los derechos humanos de los chaqueños, la convivencia democrática y la erradicación de la violencia.

En este marco de gobernabilidad democrática, su accionar responde —en función de la reforma estipulada por la ley— a los principios de eficiencia, eficacia, transparencia institucional y rendición de cuentas ante las autoridades públicas competentes e instancias sociales de participación creadas. En segundo término y en virtud del nuevo paradigma de seguridad pública, los órganos de participación comunitaria.

A tal efecto, el Estado garantiza la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de la comunidad en las políticas y estrategias de seguridad pública, mediante los *Foros Vecinales de Seguridad Pública* y los *Consejos Municipales de Seguridad Pública*. De este modo, el sistema provincial de seguridad pública pone en juego la acción coordinada e interacción permanente del pueblo chaqueño y de los poderes públicos de la jurisdicción.

En el texto de la Ley 6.976, el pueblo ostenta como sujeto fundamental de la seguridad pública con derecho y deber de participar protagónica, responsable e informadamente. Para ello, el Plan de Capacitación y Participación Ciudadana en Seguridad Pública ofrece herramientas conceptuales y prácticas para fortalecer las capacidades de los diversos actores e instalar la cultura de la participación en el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad con un horizonte de integralidad, situadas y contextualizadas.

En síntesis, el nuevo paradigma de Participación ciudadana en seguridad pública implica por tanto poner en acción la dimensión de la responsabilidad del gobierno y de los ciudadanos en su promoción y mantenimiento. Asimismo, el sustento del discurso político en la Teoría crítica deviene de la pretensión de cambiar el *statu quo* vigente —valor compartido— para alcanzar un óptimo de seguridad como bien común a partir del conocimiento, instrumento al servicio de los protagonistas (Estado-sociedad), para su concienciación respecto del rol y responsabilidad en relación con la participación en el fenómeno social de la seguridad. A la vez, provee claves utópicas de escenarios futuros.

Los graduales avances en el ciclo de formación de actores de la sociedad civil —registrados por algunos municipios al momento del estudio— permitirán en el corto, mediano y largo plazo cristalizar, aunque con diferente alcance territorial (barrio-municipio), las funciones de:

- Intervención y participación en la elaboración, implementación y control de estrategias y planes de prevención social de la violencia y el delito de organismos especializados y en las acciones comunitarias de la unidad de seguridad preventiva de base.
- Diseño, coordinación e implementación de acciones de prevención de faltas y/o conflictos sociales en el barrio/municipio e intervención en su gestión y resolución por la vía pacífica.

En estas funciones se vislumbran los niveles de participación de concertación, decisión y gestión. A la vez, estos planes singulares y situados y darán cuenta de la participación como acción conti-

nua plasmada en los comportamientos socio-culturales ubicados y condicionados históricamente en torno a “realidades” de seguridad construidas socialmente, dinámicas y evolutivas hacia un “deber ser deseable” para cada quien.

En el nuevo paradigma la participación de la comunidad propende a encarnarse en efectivas estrategias y modalidades de participación. Así, la *modalidad de participación* ciudadana postulada en el plano discursivo es la participación *sustantiva* por la que el Estado y la sociedad civil ejecutan acciones a fin de satisfacer necesidades de seguridad. Sin embargo, y en consistencia con la carencia de una cultura de la participación y la percepción subjetiva de inseguridad, pervive la participación *reivindicativa*. Será necesario fomentar una cultura de la legalidad y civilidad en la sociedad para lograr una verdadera participación y eficacia en las acciones de prevención. Puede hipotetizarse que la poca participación de los ciudadanos puede darse por desinterés, miedo o desconfianza y/o falta de credibilidad.

Las voces de algunos de los gestores entrevistados señalan la posibilidad de riesgos o sesgos en la participación de los habitantes, esto es devenir en participación *instrumental* por parte de las organizaciones o comunidades locales o en participación *formal*, sin que la comunidad denote un papel activo en la toma de decisiones.

El *contenido político de la participación ciudadana* concatena postulados de la corriente democrática y del paradigma crítico de la participación social. Se sostiene una democracia participativa, situada y construida sobre la base de valores compartidos Estado- sociedad (seguridad pública para todos como bien común), con espacios e instancias para canalizar y desplegar la energía social y retroalimentar los procesos y escenarios globales, en favor de la legitimación de las políticas públicas sobre seguridad.

De acuerdo con la escalera de la participación de Roger Hart, ésta se encuentra en la transición entre los niveles de participación en acciones pensadas y ejecutadas por la propia población y la incorporación de ésta para pensar y aportar respecto de la acción pensada por agentes externos (Hart, 1993).

Se corre el riesgo, según entrevistados, de caer en la mera participación “con información y consulta” o en la participación de “asignados pero informados” (primer nivel de participación real).

De la mano de Claudia Serrano —cruzando la dimensión “apropiación de la ciudadanía en la participación” con la dimensión “grado de influencia de los usuarios”— se infiere en la ley un mix entre participación como habilitación social y empoderamiento y participación gestiona-ria. En esta visión confluyen premisas que hacen a

la gobernanza y contribuyen a la gobernabilidad. Por un lado, el fortalecimiento de organizaciones de la comunidad en cuanto a sus capacidades propositivas y de negociación con el sector público, y por otro la disponibilidad de información y el ejercicio del liderazgo para gestionar respuestas a problemas locales.

No obstante, puede desvirtuarse en la praxis y derivar en participación instrumental o meramente participación consultiva. Se observa la participación en diversos niveles, desde el elemental (la información) al más complejo (el de la gestión), en las funciones de Foros Vecinales y Consejos Municipales:

- Nivel de información:

- “Información y asesoramiento a vecinos y organizaciones comunitarias sobre asuntos de seguridad pública del ámbito local”.

- Nivel de iniciativa:

- “Invitar a funcionarios públicos para tratar asuntos de seguridad pública en el ámbito de incumbencia” y;
 - “Solicitar informes, presentar reclamos y formular sugerencias y propuestas al titular de la unidad de seguridad preventiva en lo referido a la temática en el ámbito barrial o municipal”.
 - “Derivar inquietudes, reclamos comunitarios sobre seguridad y formular propuestas al Consejo Municipal de Seguridad Pública”.
 - “Mantener reuniones periódicas”.

- Nivel de fiscalización:

- “Fiscalización y evaluación de las actividades, funcionamiento y desempeño de las unidades policiales y empresas de seguridad privada”.

- Nivel de consulta:

- “Coordinar con universidades, ONG e instituciones educativas acreditadas la organización de cursos, seminarios y talleres abiertos al público sobre seguridad comunitaria”, a efectos de que los actores puedan informarse y formarse para analizar y entender las dinámicas del cambio social, las limitaciones estructurales y las contradicciones existentes en la sociedad chaqueña y compartir valores en torno a la participación en sí y a cuestiones de seguridad pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Santiago de Cali 2005 “Manual de Participación Ciudadana y Gestión Comunitaria. Asociación Escuela Ciudadana” en Proyecto: Fortalecimiento de las organizaciones pertenecientes a la Asociación de Proyectos Comunitarios, A.P.C. (Santiago de Cali: Asociación Escuela Ciudadana).
- Dammert, Lucía 2005 Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos? en <http://www.academia.edu/2401057/Participacion_comunitaria_en_prevenccion_del_delito_en_America_Latina>.
- Garay, Luis 2002 Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social (Bogotá: PNUD).
- González Pérez, Luis Raúl 2007 “Libertad de expresión, seguridad pública y poderes fácticos”, ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional Seguridad Pública, Transparencia y Libertad de Expresión, 25 de marzo en <http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/01_derecho_a_la_seguridad_ciudadana.pdf>.
- Hart, Roger 1993 La escalera de la participación en <www.formacionsve.es/salida/documentos/17.pdf>.
- Kessler, Gabriel (comp.) 2009 *Seguridad y ciudadanía: Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras* (Buenos Aires: Edhasa).
- Latinobarómetro 2011 en <www.latinobarometro.org>.
- PIPP - Plataforma de Información para Políticas Públicas 2012 “Marcelo Saín y el Gobierno de la Seguridad”, en Entrevistas Justicia y Seguridad en <<http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/entrevistas/index/marcelo-Saín-y-el-gobierno-de-la-seguridad56>>.
- Saín, Marcelo 2008 El leviatán azul. Policía y política en Argentina (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Saín, Marcelo 2009 “El crimen organizado en el Cono Sur y Brasil: Tendencias y respuestas”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Iniciativa Mérida y el Crimen Organizado: Diagnóstico y Desafíos en las Américas, 23 de febrero (Tijuana: CASADE-COLEF).
- Saín, Marcelo F. 1999 “Seguridad pública, criminalidad y crisis estatal” en POSTData N° 5 en <<http://www.revistapostdata.com.ar/2011/12/seguridad-publica-criminalidad-y-crisis-estatal-marcelo-fabian-Saín/>>.
- Saín, Marcelo y Sersale, José Luis 2008 “Condiciones institucionales de la seguridad pública en la Argentina” en Chereski, Isidoro (ed.) Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas.

Condiciones políticas para la igualdad de derechos (Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
Samayoa, Salvador 2003 “Prevención social: nuevo paradigma de la seguridad pública”, ponencia publicada por la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, en <<http://www.femica.org>>.

José Alfredo Zavaleta Betancourt*

LAS PARADOJAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA SEGURIDAD EN MÉXICO

El uso de paradojas¹ en las ciencias sociales es poco frecuente, no obstante en los años recientes en el debate académico nacional se han sugerido con ironía algunas paradojas célebres tales como la improbabilidad de la comunicación, la autonomía relativa del Estado, la destrucción de la pluralidad democrática mediante la supresión del conflicto y la política como la continuación de la guerra por otros medios.

Las paradojas como improbabilidad de lo probable² permiten la comprensión de lo contingente o lo inesperado. En el campo de la seguridad se utiliza la paradoja de la inseguridad para describir el des-

* Doctor en Sociología, investigador nacional I, integrante del grupo de trabajo Paradojas de la seguridad ciudadana del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

1 Las paradojas se crean cuando las condiciones de posibilidad de una operación son al mismo tiempo las condiciones de su imposibilidad [...] tiene la forma A porque no A, donde las condiciones de su afirmación son al mismo tiempo las condiciones de su negación [...] el sistema jurídico, que opera mediante la distinción entre quien está en lo legal y quien se halla en lo ilegal, se encuentra ante una situación paradójica cuando se le pregunta con qué derecho el sistema jurídico establece quién está en el derecho y quién no (Luhmann, 1996: 124).

2 “Proposición contraria a la opinión común generalmente admitida que se opone al pensar corriente y que desconcertándonos, llama más la atención consiguiendo de este modo poner de relieve una idea o un punto de vista” (Russ, 1999: 287).

acoplamiento entre miedo y tasas delictivas, sin embargo la paradoja más conocida en éste es la que describe el encierro habitacional, para después representar simbólicamente a los “otros” como “peligrosos”, mediante el trazado de una “frontera interna” (Wagner, 1997). La autoclousura de las unidades habitacionales de la misma forma que las fronteras nacionales clasifican a los extraños como un peligro externo:

Los mexicanos con mayores ingresos se sienten especialmente amenazados por la delincuencia y, buscando garantías en términos de seguridad personal, se refugian cada vez más en redes y circuitos privados altamente protegidos [...] estas prácticas urbanas no parecen atenuar el clima general de tensión en el espacio urbano. Al contrario, la desconexión y la fragmentación que favorecen pueden ser vistos como agravantes del clima general de tensión social que permiten el mantenimiento de altos niveles de delincuencia [...] una creciente desconexión del espacio público y del resto de la población, que paradójicamente parece hacer aumentar la sensación de peligro (Guerrien, 2006: 93-109).

Esta paradoja de la vida diaria sostiene otras en el campo de la seguridad de los ciudadanos, por ejemplo el uso retórico del discurso de la seguridad ciudadana para legitimar viejas prácticas policiales, el control del delito en sociedades desiguales que reproducen en escala amplia las condiciones del delito³, la sanción penal que produce más violencia y corrupción⁴, la convocatoria a la participación de los ciudadanos en la prevención de la violencia para después bloquearla selectivamente. El uso de las paradojas para pensar de forma realista los discursos y las prácticas ciudadanas indica que la participación ciudadana para la prevención se desea pero no se posibilita, se incentiva pero no se cuenta con ella cuando más se le necesita, se le convoca pero no todo tipo de participación es considerada deseable.

El campo de la seguridad es un espacio social en el cual se producen múltiples luchas por la regulación institucional de la participación legítima de los ciudadanos mediante ciertas tecnologías legales y políticas. Las luchas discursivas que en éste se libran establecen diferenciaciones conceptuales entre el carácter público o ciudadano de la seguridad, el carácter forzado de las desapariciones o la no localización de personas; asimismo las luchas políticas por el monopolio

3 De acuerdo a Bauman (2011: 76): “una pequeña minoría de personas inempleables e inválidas [...] deja de ser objeto de cuidado social para transformarse en un problema a resolver mediante la ley y el orden; la incapacidad de un individuo para involucrarse en el juego del mercado [...] tiende cada vez más a ser criminalizada o sospechosa de intenciones delictivas”.

4 Edgardo Buscaglia habla de la “paradoja de la sanción penal” (Buscaglia, 2010).

de la investigación de los delitos que supone la reforma de la justicia penal o la prevención social son ejemplos de los conflictos en torno a la regulación institucional de la intervención de los ciudadanos en funciones que públicamente son reconocidas como estatales.

En México, los últimos dos gobiernos federales (2011-2014) han impulsado políticas de prevención de la violencia y el delito como un complemento sistémico de la estrategia militar de control de las organizaciones de la delincuencia organizada. La implementación se ha focalizado en municipios urbanos, y actualmente se hace también en zonas metropolitanas, delegaciones del Distrito Federal consideradas demarcaciones de intervención urgente⁵. En contrapartida, el espacio rural será, de acuerdo al gobierno federal, el teatro de operaciones de la Gendarmería que debía ser presentada en 2014.

Las leyes y los programas de prevención instituidos en los últimos cuatro años son un logro que debe describirse en su justa dimensión. La estrategia de control militar ha sido el marco institucional en el cual se implementan los programas y políticas preventivas. La implementación de estos programas se realiza además en el contexto de reformas en las instituciones de seguridad e involucran una modalidad de prevención policial. El discurso gubernamental de la prevención considera a la participación ciudadana como el eje central de la implementación de programas de prevención. Para tal efecto, utiliza el léxico del sector social, la sociedad civil organizada, la participación de la “ciudadanía” para señalar después que la prevención es el centro de la estrategia de seguridad del gobierno federal y que los ciudadanos son el núcleo de la prevención. Dicen los programas:

Establecer los objetivos [...] integrando la participación del sector social [...] el desarrollo y participación de las y los jóvenes como agentes de transformación social [...] para que la sociedad civil organizada participe en las políticas públicas [...] El programa considera las siguientes prioridades [...] integrar a la ciudadanía en los procesos de adopción e implementación de decisiones (BPNPVD, 2013: 21-23).
[...] su fundamento descansa en el enfoque de seguridad ciudadana, el cual privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, además de entender la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado pero que a su vez debe ser coproducido por todos los acto-

5 Respecto de este punto dice el secretario de Gobernación: “[...] una política integral que está dando resultados a partir de la coordinación, el uso de la inteligencia, la prevención del delito, así como el fortalecimiento institucional. Estamos consolidando una política con enfoque ciudadano, donde las personas y el pleno respeto a los derechos humanos son el centro de nuestras acciones [...]” (Osorio Chong, 2014).

res sociales [...] incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias; reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria; generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana; fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, estatales y federal; y asegurar la coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la implementación de programas de prevención social [...] es de suma importancia la participación activa de la sociedad civil organizada, las instituciones académicas, la iniciativa privada, los medios de comunicación y, de manera especial, de la ciudadanía (PNPVD, 2014).

En el diseño, el discurso del gobierno federal “integra”, “posibilita”, “privilegia” la participación, invita a la coproducción y la corresponsabilidad de la seguridad de los ciudadanos, sugiere el desarrollo de competencias ciudadanas. El mismo discurso de la seguridad ciudadana aparece por supuesto en el Reglamento del Centro Nacional de Prevención del Delito y la Participación Ciudadana que establece las siguientes atribuciones para el titular del Centro:

- III. Promover el intercambio de experiencias en materia de prevención del delito con instituciones nacionales y extranjeras.
- IV. Promover la participación ciudadana en materia de cultura de la legalidad.
- XIII. Emitir opiniones y recomendaciones en materia de prevención del delito y participación ciudadana.
- XV. Promover ante instituciones de seguridad pública el establecimiento de órganos de consulta en el que se permita la participación de la ciudadanía.
- XVI. Promover la participación de la comunidad y de instituciones y organizaciones públicas, privadas y sociales para el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos, así como coadyuvar en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de políticas y programas de prevención del delito (RCNPDPC, 2011).

En el papel, el reglamento establece los ámbitos de la participación y las modalidades legítimas, las técnicas de gubernamentalidad de la necesidad de participación ciudadana bajo tutela. De acuerdo al reglamento el gobierno federal “permitirá” o considera deseable la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de prevención social del delito, pero sólo mediante consultas, comités vecinales o debates en coadyuvancia con las autoridades gubernamentales.

La contribución en las fases del diseño e implementación de políticas públicas en el campo puede interpretarse mediante el concepto de cierre operacional para describir la selección de la influencia de los ciudadanos competentes. Esta idea de selección de la influencia ciudadana en las políticas y programas tiene consecuencias para el sentido gubernamental de la coproducción de la seguridad y la corresponsabilidad en el campo de la prevención. En éste circuito de las políticas el gobierno decide mediante clasificaciones lo que es legítimo o responsable para compartirlo en la toma de decisiones.

La prevención social de la violencia y el delito gubernamental ha sido diseñada mediante el discurso de la seguridad ciudadana⁶, pero la implementación se ha basado en relaciones conflictivas en el seno del gobierno y entre organizaciones civiles y movimientos sociales con los gobiernos. La participación de los ciudadanos en el campo de la seguridad en ciclos de violencia es paradójica. En situaciones de violencia la participación ciudadana es altamente improbable.

El uso político del recurso de la participación ciudadana es una variable de los regímenes políticos. La participación ciudadana se invoca a menudo como solución a los problemas públicos, pero hay ciclos en los cuales la participación de los ciudadanos es improbable. La participación ciudadana puede pensarse como mecanismo de cooperación y alianza en ciclos de bajo crecimiento económico y baja legitimidad, no así necesariamente en los casos contrarios. En los ciclos de alto crecimiento y alta aceptación de los regímenes democráticos las élites no requieren de la participación ciudadana, al contrario, la observan como obstáculo estructural para la toma de decisiones.

En México, el bajo crecimiento económico, el incremento de la violencia y el delito y la baja legitimidad estatal han determinado en los años recientes que la participación ciudadana se utilice como un mecanismo de legitimación política. Particularmente en el campo de la seguridad pública, la participación ciudadana en los consejos institucionales es una acción social ni participativa ni ciudadana. Por lo contrario, la participación ciudadana efectiva se desarrolla mediante organizaciones de la sociedad civil localizadas regionalmente con agendas similares pero diferentes, sin una estrategia nacional que articule los trabajos de la primera y segunda generación de organizaciones de defensoría de derechos, por ejemplo las redes de familiares de víctimas de los femicidios y la de los desaparecidos; las redes empresariales preocupadas en el secuestro y la extorsión y las organizaciones preocupadas por el lavado de dinero; las defensorías de derechos humanos y las autodefensas y las policías comunitarias.

6 El PNVD dice: “descansa en el discurso de la seguridad ciudadana” (PNVD, 2014).

En efecto, la complejidad territorial y regional del país impide una estrategia extensa de participación ciudadana, pero también las estrategias particulares de las organizaciones y las redes gubernamentales. ¿Quién desea en realidad la participación ciudadana en el campo de la seguridad pública? ¿Por qué se invoca la participación en la prevención de la violencia y el delito y al mismo tiempo se le hace improbable? ¿Por qué se habla de la seguridad ciudadana y se considera que cooperar con las élites es no-ciudadano? ¿Cómo es posible el tránsito de la seguridad pública a la seguridad ciudadana en México? Esta paradoja de la participación ciudadana puede enunciarse de la siguiente forma: la participación ciudadana es necesaria pero no es necesario todo tipo de participación. En tales circunstancias, la probabilidad de la participación de los ciudadanos depende en primer lugar de la confianza entre las élites y los ciudadanos realmente existentes en el actual ciclo de acumulación y el régimen político.

En el uso político del recurso de la participación ciudadana en el campo de la seguridad se concede a los ciudadanos un lugar central pero no se conceden mecanismos eficaces de contraloría ciudadana. La estrategia nacional de prevención de la violencia y el delito, más allá de las críticas al diseño, refiere a los ciudadanos como claves para el éxito de los programas en las jurisdicciones de implementación. Por lo contrario, la calidad de la participación depende del tipo de ciudadanía. Puede decirse entonces que también tenemos la ciudadanía que merecemos. La participación en la seguridad no existe cuando más se le necesita. En su mayoría, los ciudadanos consideran que no es su responsabilidad, que en la inseguridad cada quien debe autoasegurarse y obtener beneficios de la cultura de la ilegalidad. La incivildad ciudadana e institucional, habitantes inciviles y funcionarios inciviles son evidencia de una forma específica de declive de lo público y lo nacional.

Es seguro que en un ciclo de miedo, violencia e impunidad las formas de participación se polaricen de forma extrema o hacia el vigilantismo o hacia el repliegue privatista, en lugar de las formas de acción colectiva o socialcivilismo. En los años recientes se han producido formas de participación no invocadas ni consideradas deseables por los funcionarios tales como los linchamientos, el movimiento por las víctimas, las policías comunitarias, las autodefensas que son formas que abren el campo de la participación y respecto de las cuales no había fórmulas políticas adecuadas para su institucionalización.

En México, la liberación comercial y las múltiples reformas estatales se han acompañado de violencia. El globalismo ha sido acompañado de la globalización de nuevas modalidades de violencia y delito. El miedo estructura la vida diaria y la violencia desestructura la integración social. Hay una correlación entre sentimiento de inseguridad,

desconfianza en las instituciones y el bajo desempeño institucional de policías, ministerios públicos y juzgados como resultado de las reformas policial, penal y penitenciaria inacabadas.

Respecto de este punto, la primera generación de diagnósticos sobre esta problemática describen para nuestras ciudades patrones similares de las causas de la violencia y el delito, por ejemplo la urbanización desregulada, las migraciones, la desestructuración de la familia tradicional, la baja confianza en los otros, el bajo impacto de las políticas sociales, el bajo desempeño en los procesos de reforma de las instituciones de seguridad, legalidad y justicia están generando nuevas formas de violencia urbana, violencia de género, violencia en las escuelas, violencia juvenil y contra los jóvenes, violencia policial.

Desde hace tres décadas, la violencia ha dificultado la construcción de ciudadanos al grado que en la vida cotidiana predomina la incivilidad y en casos extremos como en la violencia de la delincuencia organizada formas de barbarie cuya crueldad tiene implicaciones biopolíticas. Así, se han incrementado el robo, los homicidios, las desapariciones, los linchamientos. La descripción paradójica de la violencia en las ciudades y el campo permite la observación de la delincuencia organizada como una forma de inclusión patológica, una empresa racional de la economía ilegal cuyas fronteras con la economía legal y la parapolítica son invisibles. ¿Cómo controlar la violencia y el delito en una escala ampliada de desigualdad? ¿Cómo utilizar las políticas sociales, instrumentos de distribución como mecanismos de prevención? ¿Cómo incentivar la participación cuando los ciudadanos no desean participar por miedo o desconfianza hacia las instituciones?

La invocación normativa de la sociedad civil y la acción colectiva ha menguado en el debate público. Los medios de comunicación banalizaron la idea normativa de la sociedad civil y la acción colectiva para describir la violencia de la sociedad mexicana y en contraparte utilizan espontáneamente cada vez más la idea de la sociedad incivil y la acción colectiva ilegal mediante la fórmula de la cultura de la ilegalidad. La respuesta ciudadana generalizada ha sido el repliegue privatista de la autorrestricción de itinerarios, hábitos defensivos y autoaseguramiento o la seguridad de sí.

Por otra parte, excepcionalmente, han aparecido nuevas formas de resistencia que se diferencian de las redes previas de defensa de las víctimas. En este caso son encomiables el movimiento de Paz con Justicia y Dignidad, las autodefensas rurales, las policías comunitarias, las bases sociales zapatistas, las redes locales y colectivos por los desaparecidos y la defensa de la libertad de expresión y de la vida de los periodistas.

Desde otra perspectiva, la invocación de la participación ciudadana en el campo de la seguridad es una variable de la cons-

trucción del sistema policial y la cultura de la ilegalidad. Las leyes abren la posibilidad de la inclusión subordinada de los ciudadanos. La invocación se ha convertido en reclamo. La participación en el campo es mínima. La transición de la seguridad pública a la ciudadana en el actual ciclo de bajo crecimiento y consolidación autoritaria impide hasta ahora la realización de la coproducción y la corresponsabilidad. En la segunda alternancia (2012-2016) no es visible la discontinuidad de la estrategia de seguridad. Hay causas estructurales que impiden cambios institucionales y la realización de lo planificado en el papel. Esto es evidente en la estrategia de prevención del delito.

Los ciudadanos no conocen ni participan de los procesos de reforma institucional y la nueva institucionalidad resultado de la estrategia gubernamental es inoperante, basada en la sobrecarga de responsabilidades a los ciudadanos seleccionados. Hay una destrucción de la ciudadanía mediante una gestión arcaica de la comunicación y la reducción de la dinámica de los consejos de seguridad y prevención. En tales circunstancias, la participación ciudadana en el campo de la seguridad se orienta normativamente y se regula políticamente mediante mecanismos de control que son arquetipos de la cultura política electoral y la administración tecnopopulista. Los mecanismos⁷ de regulación institucional de la participación ciudadana en el campo de la seguridad son de tres tipos y corresponden a ellos tres modalidades de participación ciudadana.

Los mecanismos son procedimientos técnicos, legales y políticos mediante los cuales se sujetan a los individuos a un campo de fuerzas. Los mecanismos de inclusión, inclusión subordinada y exclusión regulan los conflictos por la legitimidad de la participación en el campo. Esta diferenciación conceptual no descarta la articulación de mecanismos en casos concretos de participación en los ámbitos referidos. En estos mecanismos puede observarse cómo se rehacen los márgenes del estado mexicano mediante ciertos programas institucionales en el campo de la participación en la prevención y el desecho de otras formas de participación inútiles para la prevención urbana y focalizada en polígonos de riesgo.

La inclusión que supone la participación ciudadana nacionalista del viejo régimen es predominante y se basa en el control selectivo de algunos ciudadanos que mediante intercambios legitiman las funciones de instituciones cerradas. Los ciudadanos participan mediante una

7 Dice Foucault (1988: 231): "Pero estos mecanismos no constituyen meramente la terminal de otros mecanismos más fundamentales. Mantienen relaciones complejas y circulares con otras formas".

cultura política de clientes en un mercado político-electoral y en la prevención sólo en la implementación de las políticas y los programas.

La inclusión subordinada supone la inclusión no voluntaria de ciudadanos organizados contra-gubernamentalmente en torno a demandas de prevención y control de la violencia y el delito, pero que logran mediante el diálogo reformas legales e institucionales que reorganizan las políticas públicas aunque la implementación de ellas sea otro capítulo de conflictos.

La exclusión como aislamiento de la participación radical autogestionaria de algunos ciudadanos que se organizaron para controlar la violencia de la delincuencia organizada regula formas de participación indeseable para el gobierno federal en tanto representan para éste riesgos de ingobernabilidad y contrapoderes.

En el caso de la inclusión puede clasificarse la participación de organizaciones civiles, consultorías, universidades públicas y privadas que han aceptado el encargo de diagnósticos y planes locales de prevención. Esta modalidad de participación debe describirse positivamente en la medida en que representa una inflexión en la lógica de la toma de decisiones gubernamentales que no habían considerado insumos los trabajos de investigación en torno a la inseguridad, asimismo, porque en el país no había diagnósticos de ese tipo. Con esta modalidad se transitó de la consulta a la consultoría.

Los diagnósticos y planes locales realizados por estos agentes se concentraron en cabeceras urbanas sin la cobertura integral de localidades rurales y congregaciones, en parte porque la metodología obligada para el encargo se diseñó para municipios urbanos y asimismo estaba tan desagregada que no enfatizaba la necesidad de la conexión de variables salvo en el caso de identificación de factores de riesgo y contención del problema.

La planeación local desarrollada con base en los diagnósticos no garantizaba un control integral de las localidades, por lo cual se identificaron polígonos de riesgo en los cuales se focalizaron las intervenciones derivadas de otros programas de prevención subsidiados por el gobierno federal en los municipios. Los observatorios de la violencia y el delito no han homologado sus indicadores para un monitoreo comparado de regiones y zonas metropolitanas puesto que se han construido en el plano municipal y estadual. Los observatorios no observan ni actualizan los diagnósticos contratados ni cumplen con sus funciones de diseño de propuestas de política pública.

En el caso de la inclusión subordinada, participan un conjunto de organizaciones y movimientos pero el más representativo ha sido el movimiento pacifista. El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad se ha encargado de la articulación de las luchas locales por el acceso a

la justicia penal en los estados en los cuales la desaparición y la desaparición forzada no han sido tipificadas como delito. Este movimiento nacional logró dos diálogos públicos con el gobierno federal aunque la aprobación de la Ley General de Víctimas se haya aprobado hasta el gobierno actual en 2013. Los diálogos por la paz del gobierno federal y los representantes del movimiento por la paz permitieron identificar la vulnerabilidad de las víctimas directas o indirectas de la violencia de la delincuencia organizada y de algunos militares, marinos y policías.

El movimiento se opone en la actualidad al reglamento de la ley referida porque “contradice el espíritu de lo instituido en la ley general”. La preocupación del movimiento por el retroceso legal en la protección de las víctimas es parte de la discusión acerca de la homologación de las leyes secundarias en los estados en los cuales no se ha discutido el tema o se ha discutido parcialmente a pesar de que los colectivos por la paz presionan a los gobernadores para avanzar en la conformación de sistemas estatales de protección de víctimas. La inclusión subordinada del movimiento ejemplifica la institucionalización de la protesta y encaja en el enunciado que objetiva a la protesta como influyente.

En los dos casos de participación descritos, producidos por los mecanismos institucionales de inclusión e inclusión subordinada, la protesta se realiza en la legalidad estatal. El déficit de participación se describe institucionalmente como baja densidad de capital social o asociativa, desconfianza en las instituciones de seguridad y justicia y como complicidad de quienes no se implican corresponsablemente en la construcción de la seguridad de los ciudadanos en el campo de la prevención⁸.

8 Dice el PNVD (2014): “La comunidad mexicana se ha caracterizado por ser solidaria y recíproca, lo que ha contribuido a la consolidación de su capital social. Sin embargo, el aumento de la violencia y la delincuencia ha modificado el tejido social, toda vez que ha generado contextos permeados por la inseguridad y desconfianza y, por tanto, ha fragmentado la reciprocidad y cooperación entre sus integrantes. Por lo anterior, actualmente buena parte de las relaciones interpersonales se caracterizan por la desconfianza, la falta de respeto y la intolerancia en los ámbitos familiar, vecinal y comunitario, de tal suerte que los conflictos se convierten en riñas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010). En consonancia con esto, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP) reporta que el 69% de los entrevistados considera que no se puede confiar en la mayoría de las personas y el 35% encuentra difícil organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común. Sin embargo, la misma encuesta reporta que las acciones más frecuentes a las que recurre el ciudadano para darle solución a un problema son: organizarse con otras personas (34%) y quejarse ante las autoridades (27%) (ENCUP, 2012). De igual modo, la Encuesta Nacional Sobre Capital Social en el Medio Urbano 2006 reportó que sólo un 21% de los entrevistados se organizó con sus vecinos durante el año previo al levantamiento de la encuesta para resolver alguna necesidad o problema de su colonia. Lo mismo se muestra en la

El tercer caso representa un tipo no deseado de participación que el gobierno rechaza y sólo acepta si se incluye subordinadamente, por el contrario la declara públicamente ilegal. Dejemos a un lado el problema de los linchamientos populares realizados por habitantes del campo y las colonias urbanas, para concentrarnos en la participación de ciudadanos en movimientos de autoprotección. En efecto, la participación ciudadana radical, indeseable para el gobierno federal, es impulsada en el campo de la seguridad por movimientos autogestorios que problematizan las fronteras de lo legítimo y lo ilegítimo, lo legal e ilegal y lo responsable o irresponsable.

En este segmento del campo de la seguridad, los movimientos que representan las policías comunitarias, las autodefensas y las juntas de buen gobierno son clasificadas como “vigilantistas” y “peligrosos” para el monopolio estatal de la violencia, sugiriendo retóricamente su eventual alianza de estos con la delincuencia organizada. Estos movimientos desarrollados en el espacio rural, en las comunidades y localidades rurales, tienen un componente popular con formas comunitarias o rancheras y no se han propuesto soluciones estatales a los problemas de la violencia y el delito en sus comunidades (Anexo).

La descripción de estos movimientos en los cuales participan ciudadanos rurales, indígenas y campesinos, nos interrogan acerca de cómo estas formas de ciudadanía pueden observarse como modelos ejemplares para la prevención y la seguridad en los municipios urbanos. La reflexión obliga a la observación de los usos de las armas y los proyectos sociales de estas experiencias autogestionarias. Los movimientos de autoprotección no desarrollan proyectos militares. El uso de armas para la protección comunitaria es un recurso de las dinámicas de las instancias de decisión que los ciudadanos de algunas regiones del país se dan para resolver los problemas de la violencia y el delito en los márgenes estatales.

Ahora bien, es evidente que la estrategia de control de la violencia del gobierno federal ha generado más violencia de la ya producida por la delincuencia organizada, a diferencia de lo acontecido con los monopolios comunitarios de la violencia. La violencia en México inhibe la participación y obliga a los ciudadanos al repliegue para la internalización de los costos de la delincuencia en lugar de ejercicios públicos de transparencia y rendición de cuentas. En el campo de la seguridad los ciudada-

ENVIPE 2013, donde el porcentaje de población encuestada refiere tener muy poca organización vecinal para la solución de problemas que se presentan en su colonia, sólo el 22,7% de la población se organizó ante la presencia de robos y el 19,9% ante pandillerismo violento (ENVIPE, 2013a)”.

nos se refugian en el privatismo⁹ de la autoprotección. En el actual ciclo de violencia caracterizado por el miedo de los ciudadanos a la participación vecinal, en la denuncia, al seguimiento de procesos judiciales y la participación en organizaciones de defensoría o contra la impunidad, es paradójico que la participación de quienes comunitariamente participan para realizar las funciones del Estado sean excluidas en lugar de observarse como matrices de innovación que oponen a la centralización del diseño de estrategias y políticas lo comunitario a lo militar, la proximidad a la federalización centralista de la violencia estatal.

Los mecanismos de inclusión e inclusión subordinada regulan asimismo la participación ciudadana enunciada retóricamente en los programas de reforma institucional en la reforma policial para el mando único, la institucionalización de los juicios orales del sistema penal adversarial y acusatorio y de la reforma del sistema penitenciario. En conjunto, las relaciones entre el gobierno federal y los otros gobiernos y entre éstos y las organizaciones y movimientos han sido determinadas por la baja confianza, “están paralizados en este ámbito de colaboración operativa”, no obstante que se hayan producido estas formas de participación (Buscaglia, 2010). En los conflictos se manifiesta el declive de lo público nacional y la institucionalización de una nueva forma de integración social como respuesta a la violencia y el delito.

En estas circunstancias, los retos de la prevención que se derivan de la paradoja de la improbabilidad de la participación ciudadana ejemplificada en la exclusión de casos de innovaciones en los municipios rurales e indígenas, pueden enunciarse como la insistencia en la idea de que las organizaciones de la sociedad civil deben asumir la tarea pública de reinventar localmente la prevención y sujetar a rendición de cuentas a los gobiernos en el campo de la seguridad. Buscaglia (2013) sostiene que para el cierre del actual ciclo de violencia y delito “la alianza entre el Estado y la sociedad civil es fundamental”.

Desde esta perspectiva, las lecciones de los casos de participación ciudadana radical en el campo mexicano nos instruyen en la necesidad del retorno a lo local, a la construcción de relaciones de proximidad entre los gobiernos y los ciudadanos sin reducirla a una sección de la policía, a la apertura pública de los consejos de participación, a la liberación de los observatorios, a la descentralización efectiva de las políticas de seguridad y prevención de la violencia y el delito, a la evaluación

9 Jürgen Habermas (1999) utiliza el concepto para la descripción del proceso mediante el cual en situaciones sociales menos extremas y de políticas de bienestar los individuos se comportan mediante la indiferencia política a la espera de recompensas. En México, el privatismo adquiere una forma de estrategia de autoprotección y en algunos casos de víctimas directas o indirectas de sobrevivencia en sentido alto.

sistemática ciudadana de las reformas institucionales de la policía, el ministerio público y las cárceles, pero sobre todo enseñan que el control del delito no supone la excepcionalidad o la suspensión del Derecho dentro del Derecho mismo mediante los abusos militares.

En esta lógica debe acometerse la “correcta transferencia de experiencias gubernamentales exitosas” y las buenas prácticas nacionales e internacionales de prevención. El desanclaje de las soluciones de otras ciudades globales americanas, europeas o latinoamericanas no va a funcionar en el actual ciclo de violencia y delito del país si no se posibilita la participación efectiva de los ciudadanos en el campo de la seguridad. Las organizaciones de la sociedad civil son los pivotes imprescindibles de una forma de integración sin las patologías de la delincuencia organizada. Desde esta plataforma pueden evaluarse las salidas falsas al laberinto de la inseguridad que proponen que nuestro país transite por los escenarios de mayor violencia institucional mediante el eslogan: “mejor samba que cumbia”¹⁰ y la recomendación de que “México gire su atención hacia Brasil, con el fin de obtener lecciones importantes y distintas en el tema de la seguridad ciudadana”, entre ellas, dicen paradójicamente algunos especialistas, los logros de las violentas Unidades de Policía Pacificadora.

BIBLIOGRAFÍA

- Baronet, Bruno; Mora, Mariana y Stahler-Sholk, Richard
2011 Luchas “muy otras”. Zapatismo y autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas (México: UAM).
- Bauman, Zygmunt 2011 Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global (México: FCE).
- Buscaglia, Edgardo 2010 “La Paradoja Mexicana de la Delincuencia Organizada: Policías, Violencia y Corrupción” en *Policía y seguridad pública* Vol. 1 N° 2 en <www.institutodeaccionciudadana.org/docs/documentos/2.pdf> acceso 25 de julio de 2014.
- Buscaglia, Edgardo 2013 Vacíos de poder en México (México: Random House Mondadori).
- Fernández de Castro, Rafael; Desmond, Enrique y Santamaría, Gema 2013 “Violencia en México: mejor samba que cumbia” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13, Núm. México.
- Foucault, Michel 1988 “El sujeto y el poder” en Rabinow,

10 Fernández de Castro y otros (2013) dicen: “México podría encontrar en Brasil lecciones valiosas para resolver sus problemas de violencia... esto implica ver más allá de Colombia”.

- Paul y Huber, Dreyfus 1988 Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica (México: Universidad Autónoma).
- Guerrien, Marc 2006 "Arquitectura de la inseguridad, percepción del crimen y fragmentación del espacio urbano en la zona metropolitana del Valle de México" en Fraile, Pedro y otros 2006 Paisaje ciudadano, delito y percepción de la inseguridad. Investigación interdisciplinaria del medio urbano (España: Dykinson).
- Habermas, Jürgen 1999 Problemas de legitimidad en el capitalismo tardío (España: Cátedra).
- Luhmann, Niklas 1996 Glosario sobre teoría social (México: UIA-ITESO).
- Mazadiego, Rafael 2014 Pensar y construir la utopía. Autonomía y la otra política en los caracoles zapatistas. Maestría en Ciencias Sociales, Universidad Veracruzana, México.
- Osorio Chong, Miguel Ángel 2014 Comparecencia ante senadores, en <<http://noticiascanal10.com/tvc/item/58932-inicia-comparecencia-de-osorio-chong-en-el-senado.html>> acceso 30 de mayo de 2014.
- Russ, Jacqueline 1999 Léxico de filosofía (España: Akal).
- Wagner, Peter 1997 Sociología de la modernidad (España: Herder).

OTRAS FUENTES

- BPNPVD - Bases para Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito 2013 (México).
- ENCP - Encuesta Nacional de Cultura Política 2012 (México).
- ENVIPE - Encuesta Nacional de Victimación 2013 (México).
- PNPVD - Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito 2014 (México).
- RCNPDPC - Reglamento del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana 2011 (México).

ANEXO

El sistema de las policías comunitarias de Guerrero

Contexto	Municipios/ Región	Estructura	Seguridad	Justicia	Discurso
* Violencia y delincuencia. Robos, abigeato, violaciones, cultivo y tráfico de marihuana. * Policías preventivas y ministeriales vinculadas al narcotráfico. * Los ministerios públicos del fuero común y federal no tienen desempeños suficientes.	* San Luis Acatlán	* Rondas * Los policías son electos sin salario y alimentados por las comunidades. Los infractores realizan trabajos comunitarios en diferentes comunidades que los alimentan. * Delegados * El sistema de cargos mediante principales o respetados.	* Comisarios * La relación policía comunitario e infractor es horizontal y no se utiliza la fuerza física. * No se oponen al Ejército aunque han tenido conflictos. * El Ejército registró las armas de bajo calibre usadas por los policías comunitarios.	* Reglamento * Casas de Justicia * Asambleas regionales de coordinadores. * Cárceles * Reeducación mediante trabajo comunitario (1998)*. * Oposición a los linchamientos	* Soberanía * Interlegalidad * Seguridad para la convivencia comunitaria basada en el Derecho consuetudinario y positivo (Artículo 39 Constitucional, Convenio 169 OIT y Ley 701).
UPOEG (2012) Presencia en 21 municipios	* Marquella, Tierra Colorada, Tecomanapa, Florencio Villarreal, Ollinalá.	* Los policías son electos sin salario y alimentados por las comunidades. * La capacitación de exmilitares a los policías comunitarios.	* Comisarios * La relación policía comunitario e infractor es horizontal y no se utiliza la fuerza física. * El gobierno estatal credencializa a los policías comunitarios (2013). * No se oponen al Ejército, aunque han tenido conflictos. * El Ejército desarmó a las policías comunitarias.	* Soberanía * Interlegalidad * Seguridad para la convivencia comunitaria basada en el Derecho consuetudinario y positivo (Artículo 39 Constitucional, Convenio 169 OIT y Ley 701). * Cárceles comunitarias	* Soberanía * Interlegalidad * Seguridad para la convivencia comunitaria basada en el Derecho consuetudinario y positivo (Artículo 39 Constitucional, Convenio 169 OIT y Ley 701).

Fuente: Sierra, 2010; México Evalúa, 2013.

Las autodefensas en Michoacán

Contexto	Municipios/Región	Estructura	Seguridad	Justicia	Discurso
* Violencia y delincuencia. Extorsión, secuestro, violaciones, homicidios cultivos y tráfico de minerales, anfetaminas. * Policías preventivas y ministeriales vinculadas al narcotráfico. * Los ministerios públicos del fuero común y federal no tienen desempeños suficientes.	* La Huacana, Tepalcatepec, Coahuacán, Aguila, Aguililla, Buenavista, Nueva Italia, Apatzingán, Uruapán. * La asociación ganadera * La asociación de productores de limón.	* Consejos ciudadanos * Consejo Estatal de Autodefensas * Vocero * Las autodefensas se basan en una relación jerárquica entre productores, ganaderos y cortadores de limón y aguacate. * Infiltradas por falsas autodefensas controladas por la delincuencia organizada. * Asambleas regionales de coordinadores.	* Líderes y grupos de autoprotección. * La relación entre autodefensas es de proximidad en la medida en que saben quién trabaja con la delincuencia organizada. * Entregan aprehendidos a instituciones de seguridad y justicia estatal. * Usan armas no legales en las tomas de palacios municipales y desarme de policías locales.	* Devolución de bienes asegurados a la delincuencia organizada. * Desarrolló procesos de depuración interna contra infiltrados.	* La legitimidad de recursos basados en la legalidad y la ilegalidad. * Seguridad para la sobrevivencia.
* Autodefensas Presencia en 36 municipios (2013). * Autodefensas Unidad y Aliadas (2014).			* No se oponen al Ejército, la Marina y la Policía Federal. * El Ejército registró las armas usadas por las autodefensas y las incorporó a la Fuerza Rural Estatal que opera en cinco municipios. Aquella se propone una guardia comunitaria como en Cherán.	* El gobierno federal dividió a las autodefensas, aisló a líderes radicales. * Capturó a los líderes michoacanos de la delincuencia organizada con ayuda de autodefensas.	* Realizó una inversión de política social urgente.

Fuente: Diario Reforma, 2013/2014; Fuentes, 2014.

Las juntas de Buen Gobierno zapatistas

	Contexto	Municipios/Región	Estructura	egritud	Justicia	Discurso
* Caracoles (2003) Influencia en 27 municipios.	* Control militar * Paramilitarismo * Los ministerios públicos del fuero común y federal no tienen desempeños suficientes.	* Los robos y tráfico de madera * El tráfico de alcohol y drogas * El tráfico de migrantes.	* Caracoles * Juntas de Buen Gobierno * Delegados de Consejos autónomos. * Municipios autónomos. * Comisión de Vigilancia. * Comisión de honor y justicia. * Asambleas comunitarias en las que eventualmente las mujeres son excluidas.	* Líderes y grupos de autoprotección. * La función de policía no se orienta al castigo sino a la reparación del daño mediante la deliberación. * Cárcel comunitaria.	* El trabajo comunitario.	* La autonomía municipal mediante una práctica diferente de la relación entre ciudadanos y gobierno basada en el discurso del mandar obedeciendo.
				* Es una resistencia antistatal. * Hay relaciones con algunos indígenas de municipios circunvecinos que utilizan el sistema de justicia zapatista para la solución de conflictos no resueltos en las instituciones legales institucionales.	* El gobierno federal pre-siona mediante los programas de política social.	* El estado de Chiapas se presenta como el más seguro y uno de los más avanzados en la reforma de la justicia penal en México.

Fuente: Barónnet y otros, 2011; Mazadiego, 2014.

Carolina Sampó*

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA TREGUA ENTRE MARAS EN EL SALVADOR DEL TRIUNFALISMO A LA DURA REALIDAD**

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, América Latina se ha convertido en la región —sin guerras— más violenta del mundo (Lagos y Dammert, 2012), principalmente como resultado del avance del crimen organizado y de la violencia desatada por su accionar. Centroamérica se presenta como una región particularmente violenta donde los países del Triángulo Norte (Honduras, Guatemala y El Salvador) se destacan sobre el resto, en especial cuando se toman los homicidios cada 100.000 habitantes como indicadores de la misma. La ecuación resultante de años de marginalidad y exclusión de amplios sectores sociales —en conjunto con nuevas oportunidades generadas por organizaciones transnacionales vinculadas al narcotráfico, al tráfico de armas y de personas— parecen verse reflejadas en los altísimos índices de homicidios y secuestros que reflejan la cotidianeidad de millones de personas.

* Fue becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella. Licenciada en Ciencia Política, UBA. Docente de la UBA.

** Trabajo preparado para el Quinto Encuentro Internacional de Investigadores del Grupo de Trabajo de CLACSO “Seguridad en Democracia en Latinoamérica: un reto a la violencia” Organizado por el Grupo y la Universidad Nacional de Villa María, Córdoba.

Es en este contexto en el que las Maras, entendidas como pandillas juveniles sumamente violentas y de alcance transnacional, son capaces de poner en jaque el orden social vigente. De acuerdo al Banco Mundial (2011), la violencia juvenil y las Maras son la preocupación fundamental de los centroamericanos, ya que quienes constituyen la mayoría de las víctimas de homicidios en la región —al tiempo que forman parte de estas organizaciones— son hombres de entre 15 y 34 años de edad.

Aunque las más numerosas y conocidas son la Mara Salvatrucha (MS 13) y la Mara 18 (M 18), en Centroamérica operan casi 900 Maras que nuclean a unos 70.000 miembros¹. Si bien no está claro hasta qué punto las Maras son responsables de la violencia que atraviesa a las sociedades centroamericanas, son percibidas por la sociedad como la principal causa de delitos violentos en la región dada su activa participación en extorsiones, secuestros, cobro de peajes, narcomenudeo y asaltos a comercios. Para ellas, el delito es un medio para dominar su territorio (UNODC, 2012).

Todas estas actividades delictivas no impactan directamente en el número de homicidios cada 100.000 habitantes que se toma como vara de medición de la violencia objetiva, aunque sí impactan en los índices de victimización que pueden construirse en base a las opiniones y vivencias de los ciudadanos. En este sentido, es importante destacar que la seguridad subjetiva está vinculada al miedo y a la probabilidad que uno supone tiene de sufrir un ataque violento, que puede terminar con su vida.

Sin duda, dos elementos que facilitan la vinculación de las Maras con la criminalidad organizada más allá del control territorial que ejercen sus clicas —células que interconectadas conforman la Mara— son: 1) La facilidad para acceder a distinta clase de armas de fuego, y 2) La debilidad de las instituciones que hace que fallen los mecanismos cooptativos y coercitivos. Pero además, la ineficacia de la justicia —que resuelve un porcentaje muy bajo de los casos denunciados— provoca no sólo la falta de respeto por el Estado de Derecho, sino que desincentiva las denuncias en caso de delitos sin desenlace trágico.

En este contexto, y como consecuencia de la abrupta caída de los niveles de violencia en términos objetivos —es decir en tanto homicidios cada 100.000 habitantes que no encuentra correlato en la “sensación de inseguridad” que vive la población— el presente trabajo propone un análisis de la tregua entre Maras que comenzó hace poco

1 Este número varía muchísimo según la fuente que se tome. De Acuerdo con UNODC (2012) hay alrededor de 54.000 mareros en los países del Triángulo Norte, y más de la mitad pertenece a la Mara Salvatrucha. Mientras que Bruneau (2011) incluye a Nicaragua en el recuento y estima cerca de 77.500 mareros presentes en el Istmo.

más de dos años en El Salvador. En primer lugar se analizarán sus raíces así como también los objetivos planteados por los mareros y el lugar adoptado por el gobierno. En segundo lugar, se evaluarán las consecuencias de la tregua en términos de reducción de la violencia pero también en torno al lugar del gobierno y su deber de asegurar la seguridad de sus ciudadanos. Tercero, veremos si es posible que el modelo perdure y se reproduzca en Honduras y Guatemala como pretende la Organización de Estados Americanos (OEA). Finalmente, en las conclusiones veremos el verdadero impacto en la sociedad civil de la implementación de la tregua en las Maras y en la clase política.

LA TREGUA EN EL SALVADOR

A principios del siglo XXI, cuando los Estados centroamericanos tomaron real conciencia de la complejidad del fenómeno de las Maras —importado de Estados Unidos y reproducido en el istmo gracias a la debilidad estatal (Sampó, 2007)— desarrollaron una serie de políticas que buscaban deliberadamente combatir su existencia y expansión. Presionados además por una sociedad civil cansada de la violencia, la implementación de políticas de Mano dura, de fuerte impronta tanto represiva como punitiva, se presentó como la alternativa más viable dadas las características sociopolíticas del fenómeno y de los países afectados. En ese contexto, El Salvador desarrolló una estrategia muy similar a la que siguieron Honduras y Guatemala, de manera tal que estableció una serie de planes para erradicar a las Maras.

LAS RAÍCES DE LA TREGUA: EL FRACASO DE LAS POLÍTICAS DE MANO DURA

Las políticas públicas desplegadas por los gobiernos centroamericanos desde principios de la década de 2000 apelaron casi exclusivamente a la tarea policial, que tenía como objetivo contrarrestar el accionar de las Maras y debilitar el poder que habían logrado construir en “sus territorios”, los barrios que dominaban. El Salvador en particular estableció en el año 2003 un operativo policial denominado “Plan Mano Dura”, que incluía la promulgación de un decreto que penalizaba la participación en pandillas y autorizaba a la policía y a las Fuerzas Armadas a detener sospechosos presentando como cargos la vestimenta, los tatuajes y hasta reuniones en la vía pública (Thale, 2007).

Como consecuencia de la relajación de los criterios utilizados como pruebas, se produjeron arrestos en masa de jóvenes sospechosos que eran interrogados y encarcelados pero que difícilmente llegaban a ser enjuiciados (Reisman, 2008). Asimismo, los jóvenes sospechados de participar en pandillas fueron sometidos a procesos como adultos, aunque en la mayoría de los casos se trataba de menores de edad. Como consecuencia, las condenas eran severas y

se cumplían en cárceles comunes, pobladas por adultos (y cada vez más compartidas por mareros). Como resultado, el sistema carcelario —ya al límite— colapsó al ver superada su capacidad en más de un 200%.

En este contexto, los motines eran frecuentes pero lo más preocupante era la utilización de las prisiones como “escuelas del crimen”, que además incentivaban el acercamiento entre mareros de distintos barrios, al tiempo que fomentaban el antagonismo entre las dos Maras dominantes.

Sin embargo, no debe perderse de vista que —como respuesta al endurecimiento de las políticas establecidas desde el gobierno— las Maras lanzaron una oleada de violencia al azar que afectó directamente a la sociedad civil. Aquello que en un principio se había planteado como un conflicto entre Maras, entre ellas y el gobierno o incluso entre clicas —o células— de las mismas Maras, se extendió a la sociedad imposibilitando una división taxativa entre el estado de guerra y de paz. La sensación de vivir en un estado de guerra de todos contra todos se hizo cada vez más palpable.

A pesar de la ola de violencia desatada tras la implementación del Plan de Mano Dura, la Asamblea Legislativa de El Salvador promulgó en 2004 la “Ley Anti-Mara” profundizando las políticas represivas. Esta ley privilegiaba la acción punitiva por sobre la preventiva y establecía la profundización de las regulaciones que se habían implementado un año antes, al promulgarse el decreto firmado por el presidente Francisco Flores². Ese mismo año se puso en marcha un plan conocido como “Super Mano Dura”, que estipulaba sanciones más severas para los miembros de las pandillas: a modo de ejemplo, hasta cinco años de prisión por participar en una pandilla y hasta nueve años por ser líder de una (Manwaring, 2008).

Sin embargo, no puede decirse que el plan haya sido efectivo, aún cuando el expresidente Elías Saca se encargó de destacar que este programa logró reducir los homicidios en un 14%. Lo cierto es que esta situación fue un espejismo creado por el encarcelamiento de una gran cantidad de miembros de las Maras en pocos meses, que habían sido detenidos por su vestimenta, su manera de hablar o sus códigos de conducta. Al ser condenados sólo el 5% de esos detenidos —casi 5.000 en pocos meses— (BBC News, 2005), los sospechosos fueron liberados y la violencia volvió a las calles, habiendo sumado además nuevos adeptos.

2 La ley, muy criticada desde los organismos de Derechos Humanos, fue derogada en abril de 2004 y en su lugar la Asamblea Legislativa puso en vigencia la Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales.

Tras algunos años de implementación de políticas que atacaban exclusivamente el problema en lo inmediato, buscando soluciones que apuntaban más a sumar votos que a solucionar el problema de raíz, los países centroamericanos parecieron empezar a entender que los programas de endurecimiento por sí solos funcionan exclusivamente durante un período de tiempo limitado e incluso profundizan el problema a largo plazo. Como resultado de este balance, pareció quedar de manifiesto que la única manera de terminar con las Maras a largo plazo y de forma definitiva es a partir de la resocialización e inclusión social de la población más joven.

Como consecuencia, durante el año 2005 se puso en marcha una iniciativa complementaria a las políticas de Mano Dura que en su fase de prevención se denominó “Mano Amiga” y en la fase de rehabilitación se dio en llamar “Mano Extendida”. Estos programas tenían como objetivo crear una red de contención donde instituciones gubernamentales, empresas privadas y Organizaciones no gubernamentales (ONG) contribuyeran, por un lado a rehabilitar a ex mareros y, por el otro, a evitar que nuevos jóvenes cayeran en la droga o en manos de las pandillas, proveyéndoles tanto de nuevos trabajos como de herramientas para enfrentar el mercado laboral (El Diario de Hoy, 2005). Desafortunadamente estos programas no sólo no fueron muy exitosos sino que son prácticamente desconocidos debido a la falta de presupuesto y apoyo para su ejecución.

Pero, más allá de estos intentos es importante destacar que en julio de 2010 una clica quemó un ómnibus lleno de gente trabajadora, reclamando el “peaje” que no había sido pagado por la compañía. Como consecuencia, el gobierno decidió reforzar el brazo represivo de sus iniciativas criminalizando la pertenencia a las pandillas³. Por un lado, se declaró la creación de una ley antipandillas —que entró en vigor en septiembre bajo el nombre de “Ley de Proscripción de pandillas o maras y grupos de exterminio”— y, por otro lado, se dispuso la incursión del Ejército en los penales de máxima peligrosidad (Toda Noticia, 2010). Aunque de alguna forma este incidente desincentivó los planes de rehabilitación y prevención, éstos no fueron suspendidos ya que el presidente entendió que debía trabajar a mediano y largo plazo con niños y jóvenes que aún no habían sido reclutados al tiempo que combatía el accionar de las Maras con políticas de Mano Dura.

3 La ley prevé entre 3 y 5 años de prisión para quienes formen parte de las pandillas y entre 6 y 9 para quienes las lideren. Además, si se trata de crimen organizado, la pena se eleva hasta 2/3 del máximo previsto. Los menores no pueden ser juzgados bajo esta ley y quedan fuera de este tipo de penalizaciones.

LA TREGUA, ¿UNA INICIATIVA DE LAS MARAS CON BENEPLÁCITO GUBERNAMENTAL?

A principios de marzo del año pasado, las dos Maras más poderosas de El Salvador —la MS 13 y la M 18— anunciaron una tregua en la contienda que mantienen entre ellas hace más de una década. A pesar de su enemistad, el encarcelamiento de los líderes más importantes de ambas Maras así como las condiciones de hacinamiento en que viven reclusos y la gran cantidad de muertos que entierran por año, parecen haberlos llevado a negociar entre ellos.

De acuerdo con Monseñor Colindres, representante de la Iglesia católica y primer mediador en este proceso, las Maras comenzaron el diálogo que las llevaría a “calmarse” entre las clicas que las componen. Una vez limadas las asperezas y negociados los requerimientos entre las distintas clicas —con ayuda de Colindres y del exguerrillero y actual legislador Raúl Mijango— las Maras comenzaron a negociar entre ellas las condiciones de la tregua que implicaría detener los asesinatos y no sumar nuevas extorsiones.

Como resultado, el 9 de marzo de 2012 la MS 13 y la M 18 anunciaron la tregua. “Hemos tomado esta decisión porque nadie desconoce que una buena parte de los muertos los ponemos nosotros mismos” (La Prensa, 2012), dijeron a través del documento que presentaron en conjunto. Estas declaraciones y la voluntad de “conseguir la paz” llegaron en un momento de muchísima virulencia, momento en el que El Salvador era el segundo país más violento de la región —después de Honduras— y detentaba 14 muertes diarias vinculadas a la criminalidad (La Prensa, 2012). La tregua quedó plasmada en el mencionado documento y contó con el respaldo y la mediación de la Iglesia Católica.

“Si nosotros somos parte del problema, también podemos ser parte de la solución” (Documento, 2012) afirmaban los líderes de las dos Maras dominantes que no querían seguir haciendo la guerra, en especial porque la mayor parte de los muertos eran propios y porque reconocen que “juegan con sus vidas” ya que no tienen nada que perder. Dicen saber del dolor que han generado en la sociedad y aceptan pagar por ello en cárceles superpobladas que dejan mucho que desear en cuanto a condiciones de habitabilidad, sin embargo solicitan que se les permita colaborar en la pacificación de El Salvador, que reconocen como su tierra.

En este sentido, cabe mencionar que los mareros se encargaron de destacar que ni el gobierno en particular ni la clase política en general han estado involucrados en las negociaciones entre las Maras ya que en otras oportunidades habían demostrado un fuerte oportunismo político a la hora de involucrarse en distintos procesos. En cambio, tanto Monseñor Colindres como Mijango fueron señalados como “la gente correcta”, ya que actúan por convicción y no por conveniencia.

Más allá de que los mareros nieguen cualquier tipo de participación por parte del gobierno, el día que entró en vigor la tregua 30 de los líderes más importantes de las dos Maras fueron trasladados de cárceles de máxima seguridad a cárceles comunes, donde se les permitió comunicarse con el exterior y convivir con miembros de su organización (los de la MS 13 y los de la M 18 están ubicados en cárceles distintas). Según fuentes periodísticas, las autoridades gestionaron los traslados como “gesto humanitario y de buena voluntad” para acceder a los beneficios del pacto entre los líderes de las dos Maras (Colatino.com, 2013). Estas fuentes destacan que es cierto que las Maras no negociaron con el gobierno, por el contrario, les presentaron la tregua como la única alternativa posible y pusieron como condición de implementación el traslado a las mencionadas cárceles, además de solicitar mejoras en las condiciones de reclusión de todos los miembros de sus filas.

De acuerdo con un informe del Congreso de los Estados Unidos, el Ministro y ex General Munguía Payés apoyó la labor de mediación de Colindres y Mijango (Ribando, 2013) aunque en paralelo reestructuró la Policía y creó una unidad de élite anti Maras. Es por eso que, aunque el gobierno insista en despegarse de las negociaciones alrededor de la tregua es claro que fue un implementador clave de la misma (Dudley y Pachico, 2013).

Pero más allá de quiénes están implicados en el diseño y la implementación de la tregua, lo importante es preguntarse qué posibilidades tiene de sostenerse en el tiempo. En primer lugar, hay que destacar que las Maras no se caracterizan por ser disciplinadas y son muchas veces decisiones pasionales las que resuelven un conflicto de manera intempestiva. Sin embargo, es indispensable entender el valor que tiene para ellos “dar la palabra”. Para muchos, en especial aquellos que están encarcelados, es todo lo que les ha quedado, por eso, como ellos mismos destacan, “Si la palabra nuestra es paremos esta violencia, se para” (Dudley y Pachico, 2013).

Sin embargo, esto no quiere decir que las Maras se vayan a disolver ni a cambiar su esencia. La Mara es la familia y, como tal, se sigue atado a ella hasta la muerte. A pesar de ello, el mantenimiento de la tregua está atado al desempeño del gobierno y de la sociedad civil en la formulación de alternativas de inclusión que permitan a los mareros vivir dignamente financiándose con actividades lícitas. “Para que podamos desmontar la violencia del todo, pedimos, además, que a nuestra gente en la calle y en los barrios le den oportunidades, educación, salud, trabajo. Si la sociedad no es capaz de cumplir con este deber, ni nosotros seremos capaces de desmontar la violencia y delincuencia” (Dudley y Pachico, 2013), sostiene uno de los líderes encar-

celados de la M 18, “El Viejo Lin”; en coincidencia con lo que ya había destacado “El Diablo”, líder de la MS 13.

Es por eso que la importancia de convertir a la Mara en un espacio productivo se sustenta en la idea de que la dinámica en la que los mareros están inmersos hace que no haya futuro para ellos, que mueran cotidianamente al enfrentarse con la otra Mara o con las Fuerzas de Seguridad del Estado. El cambio es necesario para garantizar la perpetuidad de esa familia sustituta que tanto les costó conseguir y de un reconocimiento social que, si bien llegó por el miedo infringido, puede alcanzarse a través de la rehabilitación y el trabajo.

Para las Maras, el inicio del proceso —la idea de “calmarse”— canceló todas las acciones relativas a potenciales ataques contra militares, fuerzas de seguridad estatales y custodios con el fin último de contribuir a la pacificación de la sociedad que beneficiará de forma directa al pueblo de El Salvador. A eso se le sumó un poco más adelante la propuesta de Mijango y Colindres de establecer “Zonas de Paz”. Estas son zonas en las que no hubiera agresión alguna entre las pandillas, ni secuestros, ni extorsiones, se entregaran armas voluntariamente y se estableciera un municipio donde se transitara libremente y se aprovecharan oportunidades de reinserción, entre otras iniciativas (Alertamerica.org, 2013).

EL IMPACTO REAL DE LA TREGUA

Desde la implementación de la tregua se puede hablar de dos tipos de resultados. Los positivos, claramente relacionados con la reducción de los homicidios, y los negativos vinculados especialmente a la precariedad del acuerdo.

En primer lugar, es necesario destacar la drástica reducción de los asesinatos que han pasado de 14 a 5 diarios (La Nación Mundo, 2013). Mientras que en 2011 hubo 4.371, en 2012 ese número se redujo a 2.376, es decir que hubo una merma del 45,6% de los homicidios (Agenzia Fides, 2013), según destacó el ex Ministro de Seguridad Munguía Payes.

Sin duda, la mejora en términos de seguridad ha tenido réditos políticos para el gobierno, que ha ganado legitimidad y relevancia internacional tras la tregua. En este sentido es necesario destacar que es difícil creer que esta iniciativa pueda llegar a buen puerto sólo a partir del acuerdo entre Maras, en especial considerando que las Fuerzas Armadas y de Seguridad han dedicado sus últimos años a combatirlos. De allí se desprende que, lo asuman o no, existe un pacto implícito entre el gobierno y las pandillas, es decir si se respeta la tregua no se los persigue desde el Estado. El gobierno entró en una especie de stand by, se situó como observador del proceso mediado por la Iglesia y parte de la sociedad civil, mientras esperaba los resultados de la ini-

ciativa. Estos resultados no sólo tenían que ver con el cumplimiento de la tregua por parte de las Maras sino también con la percepción de la sociedad civil respecto del acuerdo. En una segunda instancia, que comenzó en noviembre de 2012, el gobierno se incorporó abiertamente al proceso cuando el ex viceministro de Seguridad, Douglas Moreno, se reunió con los voceros de las pandillas en vísperas de la incorporación de mareros a los proyectos de formación en protección civil que iba a desarrollar el Centro de Convivencia del municipio Llopango (Sanz, 2013).

La iniciativa pareció correr sobre ruedas durante todo 2012 y a principios de 2013 se inició la segunda fase de la tregua, cuando se declararon cuatro “Zonas de Paz”. Este número ascendió a 11 de un total de 262 pero no logró extenderse mucho más (Associated Press, 2013). Esta etapa fue anunciada por el Secretario de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos (OEA)⁴, Adam Blackwell, quien explicó que la nueva fase se iba a basar en la suscripción de pactos locales por la paz con el objetivo de recuperar “la paz social perdida por el actuar delictivo de miembros de las pandillas” como cita el comunicado del Comité Técnico de Coordinación del Proceso de Reducción del Crimen y la Violencia en El Salvador (Morán, 2013).

El gobierno, como ya mencionamos, informalmente y a través del viceministro Moreno mantuvo diversas reuniones con miembros de la MS 13, la M 18 y la Mara Máquina, coincidentemente con el lanzamiento de un municipio libre de violencia de forma tal que se garantizara el respaldo de las Maras frente al desembarco estatal (Sanz y Martínez, 2013). Las reuniones tenían como fin “solicitar que el liderazgo nacional acompañara los procesos locales, contribuyera a administrar ansiedades y de alguna manera acompañara el proceso” ya que, según Mijango, era la única manera de operativizar las “Zonas de Paz”. Estos encuentros siempre se realizaron con facilitadores que trabajaban con los mediadores de la tregua.

Entre los aspectos negativos es necesario destacar al menos tres: el primero está relacionado con la precariedad de la tregua, ya que la sustentabilidad de la misma depende exclusivamente de la voluntad de las partes. No existe ningún acuerdo de tipo vinculante, por lo que cualquiera podría romper la tregua de un momento a otro. El segundo

4 La OEA se incorporó al proceso en noviembre de 2012, con el objetivo de dar seguimiento al proceso de reducción de violencia en El Salvador, como garante del proceso de pacificación, y lidera el Comité Técnico de Coordinación de Proceso de Reducción de Crimen y Violencia en aquel país, conformado además por la Fundación Humanitaria, un enlace de parte del gobierno salvadoreño (del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública), los mediadores en el diálogo y la representación de medios de comunicación.

problema está vinculado con la idea de que el gobierno no ha tenido otra alternativa que aceptar esta solución aún cuando el control de la violencia escapa de sus manos y, como dice Villalobos, (2013) no depende “de las capacidades del Estado, sino de la voluntad de los pandilleros”. Aunque se quiera presentar de otra manera, la posición en la que ha quedado el gobierno es un reconocimiento indirecto de la ineficacia de las políticas establecidas por los distintos gobiernos y de la necesidad de los funcionarios de reducir los niveles de violencia, que se reflejaban en un estado de guerra permanente con impacto directo sobre la sociedad civil.

Finalmente, aunque violencia haya bajado en términos objetivos —reducción de homicidios— esto no quiere decir que la seguridad se haya visto incrementada en términos subjetivos. Es decir, la sociedad civil se siente igual o más vulnerable que antes en su vida cotidiana ya que el Estado no es capaz de proveerle un bien básico como la seguridad, adicionalmente las extorsiones, asaltos, violaciones y desapariciones siguen más vigentes que nunca, de allí que la tregua no es popular entre los salvadoreños (Villalobos, 2013). Sin duda este es el tercer aspecto negativo a destacar, ya que el 55,2% de los salvadoreños tiene una imagen negativa del proceso y el 53,6% considera que el pacto no se cumple, que la violencia continúa y se puede ver en extorsiones, desapariciones y robos. Finalmente, más de la mitad de los entrevistados considera que el proceso les da más poder a los mareros (Segura, 2013). Los últimos meses han demostrado que la sociedad tenía sobrados motivos para desconfiar de la tregua. Desafortunadamente, los homicidios volvieron a crecer y la previsibilidad de cualquier acuerdo es puesta en jaque de manera constante.

¿LA TREGUA SE PUEDE EXPORTAR?

A poco tiempo de comenzado este año, representantes de la MS 13 y la M 18, en Honduras, pidieron perdón a la sociedad por los crímenes cometidos y se comprometieron a frenar la violencia a cambio de la inserción socioeconómica de niños y jóvenes, de manera tal que puedan alejar su vida de los ilícitos. Desde la prisión de San Pedro Sula, la ciudad más violenta del mundo de acuerdo a una ONG mexicana, importantes líderes de ambas Maras afirmaron que necesitan estar en paz con Dios, con la sociedad y las autoridades. “Queremos enseñarle a la sociedad que no somos monstruos, y lo vamos a demostrar con hechos, pero queremos que nos apoyen para trabajar, para que podamos mantener a nuestros hijos, no más violencia, queremos un cambio”, dijo uno de los portavoces de la Mara Salvatrucha (Siscar Banyuls, 2013).

Este evento fue presenciado por el mediador de la Iglesia católica, el Obispo Rómulo Emiliani, y por el representante de la OEA,

Blackwell. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en El Salvador, la tregua no tiene carácter oficial. A pesar de ello, el presidente Porfirio Lobo destacó que apoya las gestiones para buscar la tregua entre las dos pandillas más poderosas del país y la región. Sin embargo, esto no quiere decir que el gobierno esté dispuesto a formar parte de las negociaciones, por el contrario, el ministro de Seguridad, Arturo Corrales, sostuvo que en esta etapa no hay espacio para el gobierno ya que el diálogo tiene que ser entre las Maras (Fredo, 2013).

De acuerdo con Blackwell, la iniciativa es similar a la desarrollada en el país vecino, “no hay una receta mágica, pero la estrategia de mano dura no ha funcionado” (Siscar Banyuls, 2013). En este sentido, queda claro que aunque sea difícil de sostener en el tiempo, es mejor apostar a una solución pacífica y negociada que centrar los esfuerzos y las pocas capacidades del Estado en el establecimiento de políticas meramente represivas, en especial si a las Maras se les atribuyen entre el 80 y el 90% de los homicidios cometidos en el país (Tager, 2013).

Dada la transnacionalidad del fenómeno, los partidarios del proceso —como la OEA— consideran que es necesario extender a todos los países donde existen Maras la implementación de la tregua. De lo contrario, aquellos países donde no se llegue a un acuerdo pueden terminar por convertirse en santuarios para los mareros libres que quieran seguir dentro de la actividad criminal.

En el caso de Guatemala, ha sido la OEA la que recientemente ha sugerido la implementación de una tregua similar a la de El Salvador. Según fuentes periodísticas, Backwell viene dialogando con líderes de la Mara 18 y de la Mara Salvatrucha desde hace meses y espera que el pacto entre ellas se formalice en breve. La idea es que las Maras salvadoreñas puedan transmitir su experiencia a sus correligionarios guatemaltecos poniendo especial énfasis en los beneficios del pacto, no sólo por la reducción del número de homicidios —en la sociedad en general y entre mareros en particular— sino también en torno a las mejoras en la vida carcelaria y las oportunidades de reinserción que han empezado a presentarse (Montenegro, 2013).

Es sabido que la Iglesia católica ha intentado propiciar el dialogo dentro de las Maras en este sentido y que el gobierno mira el proceso desde afuera, en forma expectante. Sin embargo, en el caso de Guatemala la iniciativa aún es demasiado nueva como para sacar algún tipo de conclusión, de hecho no dejan de ser charlas entre las Maras y quienes ofrecen posicionarse como mediadores.

LOS EFECTOS DE UNA TREGUA IMPUESTA

Para muchos, la posibilidad de que los mareros se hayan arrepentido realmente de los crímenes cometidos parece mera ficción. Incluso el

pedido de oportunidades socioeconómicas de inserción que les permitan alejar su vida de las actividades ilícitas con las que se sustentan podría ser una estrategia para justificar el fracaso del proceso y retomar el camino de la violencia. Lamentablemente, a mediados del año 2013 los asesinatos volvieron a incrementarse y se empezó a hablar de la fragilidad del proceso.

Aunque la sociedad civil nunca se mostró muy confiada por la propuesta de las Maras, algunos testimonios gubernamentales parecen confirmar sus sospechas. Si bien es cierto que el número de homicidios en El Salvador cayó estrepitosamente desde la implementación de la tregua, otras actividades vinculadas a la criminalidad continuaron activas. Según el actual ministro de Seguridad, Ricardo Perdomo, las Maras han utilizado la tregua para consolidar sus lazos con el narcotráfico transportando drogas hacia Guatemala (Astorga, 2013).

La incautación de un millonario cargamento de cocaína en los primeros días de julio parece confirmar esta teoría, así como el informe presentado a principios de 2013 por Farah y Phillips Lum, que demuestra que los carteles de droga usan de transportistas a mareros de la 18 y de la Salvatrucha, de forma tal que han estrechado sus lazos de manera directa, proveyéndose no sólo de drogas, sino también de armas y dinero.

En este sentido, parece importante resaltar que a pesar de la entrega de armas por parte de las Maras, todo es parte de una estrategia general. No sólo es necesario destacar que el número de armas entregadas es casi absurdo, ya que en más de un año se recibieron sólo alrededor de 500, sino que luego de los análisis realizados por las autoridades se supo que la mayoría no estaba en condiciones de uso (McDermott, 2013). Es decir, aquello que fue presentado y entendido como gesto de buena voluntad terminó por ser una estafa que buscaba mantener vivo un proceso que, en términos prácticos, estaba convaleciente.

Lo mismo parece ocurrir en lo referente a las desapariciones, tal como denunciaban desde el año pasado algunos ciudadanos las desapariciones han aumentado un 18% según las cifras de la Policía. En este sentido, la sospecha más preocupante es que se estén ocultando cadáveres a fin de mantener los beneficios obtenidos con la implementación de la tregua (Bargent, 2013).

Este aumento en las desapariciones también tiene su correlato en la ola de violencia que se desató entre fines de junio y principios de julio del año pasado, que según el Ministro de Seguridad obedeció a un plan de expansión territorial de la Mara 18, que terminó generando ataques a miembros de la Salvatrucha (Astorga, 2013). En ese periodo, los homicidios volvieron a subir pasando de los 5 de promedio diarios que se habían sostenido el año pasado a 16 por día (La Prensa, 2013).

Esto es, más que antes de la implementación de la tregua en 2012 cuando se registraban 14 asesinatos diarios. Según el Instituto de medicina legal, en tan sólo una semana se registraron 103 asesinatos por disputas entre Maras, lo que pone en serio riesgo la continuidad de la tregua (La Prensa, 2013). Aunque luego de ese periodo los homicidios cayeron, nunca se volvió a bajar la cifra a los 5 diarios conseguidos en el inicio de la implementación de la tregua.

Las Iglesias cristianas —católica y evangélica— hicieron un llamado conjunto a las Maras para que la tregua se mantenga, dejando de lado no sólo los homicidios sino también las extorsiones y sus vínculos con el narcotráfico, luego de que se conocieran los datos antes mencionados.

Como apuntan Farah y Phillips Lum (2013) el punto central de todo este proceso está vinculado a un gobierno que ha cedido en las negociaciones frente a las Maras. Es decir, que cada vez que estas organizaciones necesitan algo amenazan con reactivar la violencia y lo obtienen. Así fue como se implementó la tregua, a partir del trato preferencial recibido por los líderes que pasaron de estar recluidos en cárceles de máxima seguridad a cumplir sus condenas en prisiones desde las que dan órdenes a través de celulares y mensajeros que tienen a su disposición, ya que se les permiten las visitas.

En pocas palabras, aquello que se presenta como una victoria en el ámbito regional, ya que efectivamente se ha logrado reducir los homicidios, tiene un aspecto bastante desconocido que se relaciona con lo que las Maras persiguen a partir de la implementación de la tregua y con aquello que los gobiernos están dispuestos a ceder. La llegada de Perdomo al ministerio de Seguridad parece haber cambiado el viento, tras renuncias forzadas y reducciones en los privilegios que el anterior ministro había entregado a los mareros, la violencia parece haber regresado comenzando por el primer municipio declarado libre de violencia, donde ya no hay dudas de los enfrentamientos entre la MS 13 y la M 18, balaceras tremendas aunque sin muertos abiertamente declarados (Martínez y Sanz, 2013).

CONCLUSIONES

En primer lugar cabe destacar que aquello que se presentaba como un intento de reconciliación con la sociedad, que procuraba garantizar la inclusión y rehabilitación de aquellos que “empujados por las circunstancias” habían decidido vivir de los negocios ilícitos, ha dejado entrever segundas intenciones. Más allá de las mejoras en las condiciones de detención de los líderes de las Maras, que buscaban garantizar la viabilidad nacional de la implementación de la tregua, el traslado a cárceles comunes les permitió retomar el control de los negocios de la Mara. De acuerdo con fuentes oficiales, la tregua les permitió estrechar vínculos

con el narcotráfico aprovechando la pseudo paz establecida. El gobierno, más atento a la reducción de los índices de homicidios que a la criminalidad creciente, observó expectante el proceso de pacificación.

Sin duda, la gran victoria ha sido de las Maras: han conseguido marcar la agenda del gobierno, imponer una tregua que parece haber sido una cortina de humo para profundizar sus negocios con distintos carteles de drogas y ahora van por más. El recrudecimiento de la violencia, el número de desapariciones, la ruptura de la tregua en “Zonas de paz” y el descubrimiento de que las armas entregadas por los mareros como gesto de buena voluntad no estaban en condiciones de funcionar, dejan bastante mal parado al gobierno.

Quizás eso explique por qué el presidente Funes ha intentado despegarse de la tregua desde su irrupción: era consciente de la precariedad del acuerdo, sabía que dependía de la voluntad de las partes para mantener los niveles de violencia bajos y tenía en claro que negociar era reconocer al Estado como incapaz de lidiar con el problema.

Las Maras saben que tienen al gobierno en sus manos ya que, aunque la sociedad civil no crea en la tregua y resalte que no se cumple en términos de extorsiones, desapariciones y robos, el mantenimiento de la calma puede determinar la victoria del partido de gobierno. En cambio, la reactivación de la violencia, un nuevo incremento en el número de homicidios cada 100.000 habitantes y, sobre todo, el crecimiento del miedo a una muerte violenta entre los ciudadanos puede hacer que el gobierno quede fuera de carrera aún antes de que esta se largue⁵.

Es innegable que la tregua ha marcado un punto de no retorno en términos políticos. Una vez que se negoció con las Maras y se les permitió liderar un proceso como el aquí descrito, la única manera de enfrentarlas sin depender de su voluntad es a través de una dura represión. Sin embargo, ya hemos demostrado que las políticas de mano dura no han resultado a mediano y largo plazo. Entonces, ¿existe una solución distinta y viable? Posiblemente el único camino hacia la erradicación de las Maras como fenómeno criminal —no social— esté vinculado con un trabajo paralelo, en dos niveles: el primero de ellos involucraría una fuerte embestida contra las Maras en un momento en el que creen que el gobierno depende de ellas. Sin embargo, en paralelo, deberían funcionar programas de inclusión, rehabilitación e incluso resocialización para aquellos que han sido excluidos de la sociedad o se sienten marginales. Es necesario entonces redistribuir las fuerzas y utilizar la sorpresa como un factor clave.

Sin inclusión social, sin nuevos puestos de trabajo y sin oportu-

5 Vale decir que por un muy ajustado margen, el partido de gobierno logró consagrarse ganador en las elecciones de 2014, durante la segunda vuelta electoral.

nidades de crear un futuro mejor para los niños, los jóvenes y sus familias, el problema de las Maras no tiene solución. Paradójicamente es como dicen los mismos mareros, si la sociedad y el gobierno no generan oportunidades para que se alejen de los negocios ilícitos, no pueden hacerlo. Sin embargo, con eso no alcanza. Hace falta también voluntad real y definitiva para que los miembros de las Maras se ganen la vida honradamente. En ese sentido, hay que ver qué les resulta más atractivo: si una vida llena de drogas, dinero y sexo —“vida loca” aunque posiblemente corta y con desenlace violento—, o una vida calma, formando parte de la sociedad, siendo reconocidos por ellos e incluidos más allá de su pasado, una vida larga pero absolutamente ordinaria.

La suerte está echada y, lamentablemente, la sociedad civil parece ser rehén de las decisiones tomadas tanto desde el gobierno como desde las Maras.

BIBLIOGRAFÍA

Agenzia Fides 2013 “La tregua entre las bandas es una iniciativa positiva pero hay que hacer más” (Città del Vaticano) 8 de marzo, en <http://www.fides.org/es/news/35217-AMERICA_EL_SALVADOR_La_tregua_entre_las_bandas_es_una_iniciativa_positiva_pero_hay_que_hacer_mas#.Ufj_hI1LPQh> acceso 30 de julio de 2013.

Associated Press 2013 “Insulza respalda trabajo de municipios libres de violencia en El Salvador” (San Salvador) en <<http://latino.foxnews.com/latino/espanol/2013/07/26/insulza-respalda-trabajo-de-municipios-libres-de-violencia-en-el-salvador/>> acceso 31 de julio de 2013.

Astorga, Lucía 2013 “El Salvador: Maras fortalecieron vínculos con el narcotráfico, según el ministro” en CB24, en <<http://cb24.tv/el-salvador-maras-fortalecieron-vinculos-con-el-narcotrafico-segun-ministro/>> acceso 8 de agosto de 2013.

Banco Mundial 2011 Crimen y Violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo. Departamento de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza y gestión económica (Washington DC: BM).

Bargent, James 2013 “Aumento de las desapariciones plantea dudas sobre la tregua en El Salvador” en Insight Crime, en <<http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/aumento-en-las-desapariciones-plantea-dudas-sobre-la-tregua-en-el-salvador>> acceso 5 de agosto de 2013.

BBC News 2005 “Maras: combate internacional” en BBC news on line (Londres), en <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/>

- newsid_4295000/4295895.stm> acceso 23 de mayo de 2013.
- Bruneau, Thomas 2011 "Introduction" en Bruneau, Thomas; Dammert, Lucía y Skinner, Elizabeth. *Maras. Gang Violence and Security in Central America* (Austin: University of Texas Press).
- Colatino.com 2013 "La tregua entre pandillas" (El Salvador) 4 de marzo, en <<http://www.diariocolatino.com/es/20130304/editorial/113349/La-tregua-entre-pandillas.htm>> acceso 28 de julio de 2013.
- Documento presentado por los Voceros Nacionales de la Mara Salvatrucha MSX3 y Pandilla 18 2012 (San Salvador) en <http://vitalstreamcdn.com/americainteractiva_vitalstream_com/2012/03/pandillas.pdf> acceso 15 de junio de 2013.
- Dudley, Steven y Pachico, Elyssa 2013 "El Salvador's Gang Truce: Positives and Negatives" en *In Sight, Organized Crime in the Americas*. en <<http://www.insightcrime.org/specials/elsalvadorgangtruce.pdf>> acceso 20 de julio de 2013.
- El Diario de Hoy 2005 "Aplicación de la ley Combate a las pandillas una mano dura y otra suave" (San Salvador) en <www.elsalvador.com/noticias/2005/09/28/nacional/nac21.asp> acceso 23 de marzo de 2010.
- Farah, Douglas y Phillips Lum, Pamela 2013 "Central American Gangs and Transnational criminal organizations. The changing relationships in a time of a turmoil" (United States of America: International Assessment and Strategy Center) en <http://www.strategycenter.net/docLib/20130224_CenAmGangsandTCOs.pdf> acceso 15 de junio de 2013.
- Fredo, Carlos 2013 "Gobierno no participará en tregua entre maras en honduras" en Notimex, en <<http://noticias.starmedia.com/violencia-inseguridad/gobierno-no-participara-en-tregua-entre-maras-en-honduras.html>> acceso 31 de julio de 2013.
- La Nación Mundo 2013 "Delegación salvadoreña expondrá en Washington Tregua entre pandillas" (Costa Rica), en <http://www.nacion.com/mundo/Delegacion-salvadorena-expondra-Washington-pandillas_0_1334266760.html> acceso 30 de julio de 2013.
- La Prensa 2012 "Violentas pandillas en El Salvador pactan tregua" en <<http://www.prensa.com/uhora/mundo/violentas-pandillas-de-el-salvador-pactan-tregua/77586>> acceso 26 de julio de 2013.
- La Prensa 2013 "Virulento Aumento de los asesinatos en El Salvador" (Tegucigalpa) en <<http://www.tiempo.hn/portada/noticias/virulento-aumento-de-los-asesinatos-en-el-salvador>> acceso 25 de julio de 2013.
- Lagos, Marta y Dammert, Lucía 2012 *La Seguridad Ciudadana*.

El problema principal de América Latina (Lima: Corporación Latinobarómetro).

Manwarig, Max 2008 “La Soberanía bajo asedio. Las pandillas y otras organizaciones criminales en Centroamérica y México” en *Air & Space Power Journal* (Montgomery).

Martínez, Carlos y Sanz, José Luis 2013 “Los días más difíciles de la tregua” en *Diario El Faro*, en <<http://www.elfaro.net/es/201306/noticias/12378/>> acceso 19 de julio de 2013.

McDermott, Jeremy 2013 “Armas entregadas por las maras de El Salvador no funcionan” en *Insight Crime*, en <<http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/armas-entregadas-por-las-maras-de-el-salvador-no-funcionan>> acceso 10 de agosto de 2013.

Montenegro, Álvaro 2013 “OEA promueve una tregua entre Maras en Guatemala” en *El periódico*, en <<http://www.elperiodico.com.gt/es/pais/230642>> acceso 31 de julio de 2013.

Morán, Gloria 2013 “Tregua entre pandillas en segunda fase” en *Diario Digital Contrapunto*, en <<http://www.contrapunto.com.sv/violencia/tregua-entre-pandillas-en-segunda-fase>> acceso 30 de julio de 2013.

Alertamerica.org - Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA 2013 “Avanza tregua entre pandillas en El Salvador” en <www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_noticiasSSM47.asp> acceso 19 de julio de 2013.

Reisman, Lainie 2008 “Bandas Delictivas en América Central” en *Air & Space Power Journal* (Montgomery).

Ribando Seelke, Clare 2013 “Gangs in Central America” Congressional Research Service, Washington.

Sampó, Carolina 2007 “Violencia Social y Criminalidad: El Fenómeno de las Maras”, *Revista Estrategia para el Nuevo Milenio* N° 9, Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (CIEE), Buenos Aires.

Sanz, José Luis y Martínez, Carlos 2013 “Exviceministro de seguridad negoció en persona con pandilleros” en *Salanegra* (El Salvador: *El Faro*) en <<http://www.salanegra.elfaro.net/es/201307/cronicas/12785/>> acceso 31 de julio de 2013.

Segura, Edwin 2013 “Tregua, entre dudas” en *La Prensa Gráfica*, en <<http://www.laprensagrafica.com/Tregua--entre-dudas>> acceso 30 de julio de 2013.

Siscar Banyuls, Majo 2013 “Las Maras de Honduras ofrecen una tregua a cambio de reinserción” en *El País*, en <<http://>>

- internacional.elpais.com/internacional/2013/05/29/actualidad/1369778555_934021.html> acceso 31 de julio de 2013.
- Thale, Geoff 2007 “Las Pandillas Juveniles Centroamericanas y las respuestas de mano dura” en Quorum 16, Ciudadanía y Violencia Social (Washington: WOLA).
- Toda Noticia 2010 “El Salvador endurece su estrategia contra las maras” (San Salvador) en <<http://www.todanoticia.com/15146/salvador-endurece-estrategia-contra-maras/>> acceso 19 de septiembre de 2010.
- UNODC - U.N. Office on Drugs and Crime 2012 Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: a Threat Assessment (Hereinafter: UNODC) en <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_english.pdf> acceso 23 de junio de 2013.
- Villalobos, Joaquín 2013 “Tregua de maras, la ‘revolución lumpen’. El pacto con los grupos armados no debe ser una estrategia de seguridad pública” en El País, en <http://elpais.com/elpais/2013/06/13/opinion/1371120944_177354.html> entrado 31/07/13> acceso 23 de julio de 2013.

Pablo Emilio Angarita Cañas*

POLICÍA

ORDEN PÚBLICO Y USO DE ARMAS “NO LETALES”**

INTRODUCCIÓN

Por intermedio de sus ministros del Interior y de Defensa, en diciembre de 2012 el gobierno colombiano presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley para expedir un nuevo Código Nacional de Policía, que comprende 281 artículos sobre muy diferentes aspectos de orden sustancial y procedimental y que busca ponerse a tono con las nuevas actividades sociales y los diversos conflictos de convivencia presentes en la sociedad colombiana, en esta

* Doctor en Derechos Humanos y Desarrollo. Profesor titular e investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia. Coordinador del Grupo interdisciplinario de investigación sobre Conflictos y Violencias, INER - U. de A. Cofundador y miembro del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín. Último coordinador del Grupo de Trabajo de CLACSO “Seguridad en democracia: un reto a la violencia en América Latina y el Caribe”. Actual miembro del GT “Paradojas de la seguridad ciudadana”.

** Esta es una versión actualizada del texto que fue presentado como ponencia en la V reunión internacional del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), GT Seguridad en Democracia: un reto a la violencia en América Latina y el Caribe, realizada en Villa María y Córdoba (Argentina), 21 al 23 de agosto de 2013. Agradezco a mi amigo Camilo Castellanos por haberme motivado a investigar sobre este tema y además por suministrarme valiosos documentos sobre el mismo.

segunda década del siglo XXI¹. Como señala el proyecto de ley, su objeto y finalidad son establecer los “Principios fundamentales de la convivencia. Derechos, libertades y deberes de las personas y de las autoridades de policía” (Congreso de la República, 2012)².

Del conjunto de temas que aborda la propuesta de nuevo Código de Policía Nacional, en este artículo tiene interés detenernos en el análisis del punto referido al uso de armas por parte de la Policía, consagrado en el Artículo 207, que reza:

Medios de apoyo. El personal uniformado de la Policía Nacional podrá utilizar medios de apoyo de carácter técnico, tecnológico o de otra naturaleza, que estén a su alcance, para prevenir y superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia y la seguridad pública. De tratarse de medios de apoyo que puedan afectar físicamente a la persona, deberán ser usados bajo los criterios de necesidad, proporcionalidad y racionalidad según las circunstancias específicas; su empleo se hará de manera temporal y sólo para controlar a la persona. Cuando el personal uniformado de la policía haga uso de medios de apoyo deberá informarse por escrito al superior jerárquico (Congreso de la República, 2012).

Aunque el proyecto de ley no hace expresa alusión al tipo de medios que podrían ser usados por la policía, para conocerlos tenemos que acudir a la reglamentación interna existente en la Policía, la cual según Resolución expedida por el general José Roberto León Riaño³, en su Artículo 3 establece que:

Las armas de letalidad reducida que se emplearán en el servicio de policía son aquellas clasificadas de manera técnica como mecánicas, cinéticas, químicas, acústicas, Dispositivos de Control Eléctrico y auxiliares, utilizadas por organismos internacionales de seguridad y protección, así:

Mecánica cinética: fusiles lanza gases, postas o perdigones de goma. Lanzadores de red de nylon o materiales.

1 Proyecto de Ley 202 de 2012, por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, eradicado en la Secretaría del Congreso de la República por parte del Ministro del Interior Fernando Carrillo Flórez y el Ministro de Defensa Nacional, Juan Carlos Pinzón Bueno.

2 El proyecto de ley fue archivado el 20 de junio de 2013. No obstante el Gobierno y la Policía han insistido en que es una necesidad urgente el tener un nuevo Código de Policía Nacional que esté actualizado para responder a las nuevas realidades de la convivencia y el orden público.

3 Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, dirección general. Resolución número 02686 de 31 de julio de 2012, “Por la cual se reglamenta el uso de armas de letalidad reducida para el servicio de policía”.

Proyectiles de Goma.

Lanzador de esferas. Lanzadores de tinta e irritante.

Químicas: Disparador de spray pimienta, con mecanismo de propulsión, puede ser pirotécnico, por gas o aire comprimido.

Gas pimienta.

Gases irritantes.

Cartucho de gases irritantes.

Acústicas: Granadas de aturdimiento.

Granadas de luz y sonido.

Dispositivos acústicos para distancias largas.

Dispositivos de controles eléctricos y auxiliares: Tofa.

Pistolas de disparo eléctrico o dispositivos de control eléctrico.

Bastones eléctricos.

Dispositivos de shock eléctrico.

Lanzadores Flash.

Granadas de múltiple impacto CS/OC.

Granadas lumínicas y sonido (luz y sonido). Animales encadenados.

Parágrafo 1: Las armas de letalidad reducida serán empleadas, siguiendo los protocolos de uso internacionales, y los reglamentos que adopte la Policía Nacional.

Parágrafo 2: las armas de letalidad reducida, que no fueron enunciadas en los párrafos precedentes también podrán ser utilizadas por los miembros de la Policía Nacional, una vez se tenga el estudio técnico y no se contraríen las normas del ordenamiento jurídico interno” (Min-Defensa, 2012).

El Artículo 4 de la misma Resolución advierte que la policía no utilizará las armas técnicamente consideradas “bacteriológicas (biológicas) y tóxicas”. Mientras que en el Artículo 5 se destaca que: “El uso de las armas de letalidad reducida estará circunscrito a objetivos lícitos de acuerdo con la Constitución, la ley y los reglamentos, teniendo en cuenta los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptados por el octavo congreso de las Naciones Unidas en 1990” (MinDefensa, 2012).

Por otra parte, desde 2009 la policía colombiana adquirió 190 pistolas eléctricas Modelo X26, “para uso exclusivo de los grupos de operaciones especiales”. Según el diario colombiano El Tiempo del 25 de julio de 2014, “En los registros oficiales aparece que el año pasado fueron adquiridas 368 de estas pistolas, tipo X2, por un valor de 4.475.280 de pesos cada una. A Cali, Medellín y Bogotá fueron enviadas 300 (100 para cada ciudad), y las restantes fueron dejadas en los grupos especiales. Las vendió la empresa Eagle Comercial, que representa a Taser en el país, Perú y Ecuador. La misma firma provee el entrenamiento”.

En diversos sectores de la sociedad y del Estado colombiano hay preocupación por el uso que se pueda hacer de este tipo de armas. El defensor del Pueblo, Jorge Otálora, le pidió a Medicina Legal que lleve a cabo una evaluación técnica para “determinar con precisión los efectos que estos dispositivos puedan tener en la salud humana”, al mismo tiempo que solicitó a la Policía Nacional más detalles sobre los protocolos de la fuerza pública para su uso (Semana, 2014). Por su parte, el secretario de Gobierno de la Alcaldía de Bogotá, Hugo Zárate, dice que aunque respeta la nueva política de la Policía, “el gobierno distrital no está de acuerdo con armas que pongan en alto riesgo la integridad física de las personas, la Bogotá Humana se ha distinguido por no ser un gobierno represor [...] en el aspecto de la convivencia y la sanción a las conductas de los ciudadanos, no nos parece que la utilización de estas armas sea conveniente” (Semana, 2014). En Medellín existe experiencia en el uso de pistolas eléctricas por parte de las fuerzas especiales de la Policía Nacional que operan en el área metropolitana, dotadas con armas Taser X26 desde hace tres años y que se emplean en allanamientos donde los policías han encontrado respuesta armada, frente a lo cual la Personería ha recibido denuncias de ciudadanos que se han quejado por el uso desmedido, sobre todo durante manifestaciones (Semana, 2014).

En el mismo semanario colombiano se registra que el ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, aseguró que los miembros de la Policía están siendo capacitados sobre el uso de los nuevos dispositivos y que “la Policía sigue en su proceso de modernizarse, de encontrar herramientas que causen el menor daño posible a los ciudadanos, incluso cuando han violado la ley y es necesario aplicar la fuerza” (Semana, 2014). El doctor Efraín Gómez, presidente de la Sociedad Colombiana de Cardiología y Cirugía Cardiovascular, explica que hay evidencia “insuficiente” sobre la seguridad de estos dispositivos. Agrega que “Es muy difícil precisar qué carga es segura porque se conoce muy poco sobre el efecto que [las pistolas eléctricas] puedan tener en las personas; no hay estudios clínicos” (Semana, 2014).

Tanto lo consagrado en el proyecto de ley como en la Resolución de la Policía y las compras de las pistolas Taser, aparentemente se hallan en concordancia con lo expresado por la constitución y la ley. No obstante, esta situación amerita un análisis desde el punto de vista jurídico nacional e internacional, y particularmente desde la dimensión ética y política de derechos humanos⁴.

4 Sobre este asunto puede consultarse una ampliación en los documentos que se referencian en el anexo bibliográfico incluido al final de este artículo.

REGULACIONES INTERNACIONALES Y EVIDENCIAS EMPÍRICAS

El Departamento de Defensa de los Estados Unidos define las “armas no letales” como aquellas que son “expresamente diseñadas y principalmente utilizadas para incapacitar a personas o bienes, al tiempo que permiten reducir al mínimo el número de víctimas mortales, evitar las heridas permanentes a las personas y los daños indeseables a bienes y al medio ambiente” (DDEEUU, 1996).

Desde el punto de vista del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y del Derecho Internacional Humanitario (DIH), la preocupación estriba en torno al concepto mismo de “no letal” y al riesgo que implica el dejar abierta la posibilidad del empleo de futuras tecnologías que se han venido desarrollando en las dos últimas décadas. Por las enormes implicaciones que estas han conllevado para la salud, incluso que el uso de algunas de estas aunque se anuncian como no letales, terminan causando la muerte.

Para citar un caso reciente, el martes 6 de agosto de 2013 en la ciudad de Miami (Estados Unidos) el joven artista colombiano Israel Hernández, de 18 años de edad, murió víctima de una descarga eléctrica por un Taser usado por la Policía de Miami, la cual informó que intentaba arrestarlo después de que lo vieron pintando un grafiti en un muro de la ciudad. La muerte del joven grafitero causó repudio entre sus familiares y amigos. Incluso el gobierno colombiano solicitó al de los Estados Unidos una investigación por el posible abuso en el que pudiere haber incurrido la fuerza policial (El Espectador.com, 2013). Según la policía, el joven huyó de los oficiales y, al ser perseguido, no atendió sus órdenes y logró ser alcanzado por el agente Jorge Mercado quien le descargó un Taser. El joven Hernández fue transportado al hospital Mount Sinai, a pocos kilómetros del incidente, donde fue declarado muerto. Por otra parte, se conoció que el policía Mercado dos días más tarde fue obligado a tomar una licencia administrativa.

¿ARMAS NO LETALES?

Como lo destaca un analista del diario El Espectador, el Taser es un arma que dispara agujas que administran descargas eléctricas a través de un cable. Es en apariencia “no letal”, sin embargo durante 2013 se han presentado varios casos que han puesto en tela de juicio el uso de estas armas por parte de las autoridades (Jiménez H., 2013). Según el mismo articulista, “hace dos semanas un hombre de 95 años fue “controlado” por la Policía de Chicago (Estados Unidos) a punta de descargas de Taser y golpes. El hombre murió a las pocas horas”. Otros casos similares se presentaron en Manchester (Inglaterra) el 11 de julio de este año, “cuando a un joven de esa ciudad, Jordan Begley, le fueron propinadas varias descargas de Taser lo que, según una investigación,

fue uno de los factores de su muerte”. Por su parte, en Alberta (Canadá) “dos personas han muerto este mes en casos que involucran el uso de un Taser. La Policía Montada de ese país ha sido investigada varias veces por hechos similares” (Jiménez, 2013: 16).

En los casos anteriores nos encontramos frente a hechos protagonizados por personas que posiblemente puedan haber infringido normas de convivencia o cuyas conductas hayan violado normas penales. Pero, ¿qué ocurre en aquellos casos en las cuales ciudadanos o personas de una sociedad apelan a acciones calificadas como terroristas? ¿Qué regulación existe al respecto? ¿Cuáles son los límites en el uso de la fuerza por parte de los agentes estatales para controlar la situación?

Pues bien, a partir de la experiencia de Moscú en octubre de 2002, en que las fuerzas rusas lograron dar muerte a todos los terroristas y rescatar a cientos de rehenes, por ejemplo, ningún tratado regula directamente el desarrollo o el uso de armas de microondas. Sin embargo, el DIH establece obligaciones generales en relación con el uso de cualquier arma de microondas, incluido el requisito de que ese empleo debe hacer distinción entre combatientes y no combatientes, como lo señala Henckaerts, al igual que no debe causar males superfluos o sufrimientos innecesarios a los combatientes (Henckaerts, 2005).

La experiencia de Rusia en cuanto al uso de armas no letales para producir el rescate —y sus consecuencias efectivamente letales sobre los rehenes— revivió el debate sobre el empleo de estas armas y especialmente sobre la línea divisoria existente entre lo “letal” y lo “no letal”, ya que como quedó comprobado el uso del fentanilo en el contexto del ambiente específico del teatro de Moscú no pudo controlarse, produciendo una tasa de mortalidad elevada entre las personas expuestas, con lo cual animó el punto de vista de los críticos que han propugnado por eliminar esa diferenciación entre armas letales y no letales para señalar que todas en general deben considerarse como armas, a lo cual se agrega la situación desde el punto de vista de los derechos humanos de la falta de preparación del gobierno ruso para atender a los afectados con este químico después de la toma del teatro (Kelle, 2005).

El uso de fentanilo durante la crisis de Moscú despertó un renovado interés por las disposiciones de la Convención sobre las Armas Químicas (CAQ) relativas al manejo de agentes químicos incapacitantes, en particular el artículo II.9 (d), que permite el uso de sustancias químicas tóxicas con fines de mantenimiento del orden (CAQ, 1997). Esa disposición sobre el mantenimiento del orden fue motivo de preocupación durante y después de la negociación de la CAQ (CWCB, 1994), pero las cuestiones sobre su alcance y sus posibles efectos en la CAQ persistieron hasta la crisis de Moscú

(CWCB, 2002), que las volvió inevitables y significativas por lo que respecta a la CAQ y al debate más amplio sobre las Armas No Letales (ANL) y el derecho internacional. La mayoría de los expertos estuvo de acuerdo en que lo sucedido en Moscú cabía dentro de la disposición de la CAQ sobre el mantenimiento del orden, y ese consenso sumó más inquietud a las controversias sobre cómo debería interpretarse esa normativa⁵.

¿QUÉ SUSTANCIAS QUÍMICAS TÓXICAS PUEDEN UTILIZARSE CON FINES DE MANTENIMIENTO DEL ORDEN?

La cuestión interpretativa inicial se refería a la gama de sustancias químicas tóxicas permitida con fines de mantenimiento del orden. En el Artículo II.9 (d), claramente se incluye dentro de esa gama a los agentes de represión de disturbios⁶. Algunos expertos sostuvieron que cualquier sustancia química tóxica utilizada con fines de mantenimiento del orden debía tener las mismas propiedades que un agente de represión de disturbios (Chayes y Meselson, 1997). Esta interpretación es errónea por cuatro motivos:

En primer lugar, en el Artículo II.9 (d) se autoriza a los países a utilizar sustancias químicas tóxicas para penas capitales, y las sustancias químicas utilizadas con tal fin no son agentes de represión de disturbios⁷.

En segundo lugar, las normas de interpretación convencionales no apoyan la restricción del Artículo II.9 (d) a las sustancias químicas tóxicas que son agentes de represión de disturbios. Conforme al derecho internacional, “un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin” (Convención de Viena, 1996: Art. 31.3).

En el Artículo II.1 (a) de la CAQ se afirma: “Por ‘armas químicas’ se entiende, conjunta o separadamente: a) Las sustancias químicas

5 Otro factor que puso de manifiesto la importancia del significado de la disposición sobre mantenimiento del orden incluida en la CAQ fue la convocatoria, en la primavera boreal de 2003, unos seis meses después del incidente de Moscú, a la Primera Conferencia de Examen de la CAQ. Como los Estados partes en la CAQ no lograron abordar en esa conferencia los problemas planteados por la crisis de Moscú, la controversia se acentuó.

6 Donde se define a los agentes de represión de disturbios como “cualquier sustancia química no enumerada en una lista, que puede producir rápidamente en los seres humanos una irritación sensorial o efectos incapacitantes físicos que desaparecen en breve tiempo después de concluida la exposición al agente” (Art. II.7, CAQ, 1997).

7 Algunos de los que promovieron la restricción de la gama de sustancias químicas tóxicas para el mantenimiento del orden a las que correspondieran a la definición de los agentes de represión de disturbios reconocen que se pueden utilizar dosis letales de sustancias químicas tóxicas en penas capitales (Chayes y Meselson, 1997).

tóxicas o sus precursores, salvo cuando se destinen a fines no prohibidos por la presente Convención, siempre que los tipos y las cantidades de que se trate sean compatibles con esos fines”. Por consiguiente, las ‘sustancias químicas tóxicas’ son armas químicas, excepto cuando están destinadas a fines no prohibidos por la CAQ, como el mantenimiento del orden. La disposición sobre el mantenimiento del orden se aplica, pues, a las ‘sustancias químicas tóxicas’, tal como están definidas en el Artículo II.2⁸, y no sólo a los agentes de represión de disturbios, tal como están definidos en el Artículo II.7. En el Artículo II.1 (a), no se hace mención de los agentes de represión de disturbios como una limitación sobre las “sustancias químicas tóxicas” que pueden utilizarse con fines no prohibidos por la CAQ.

En tercer lugar, los agentes de represión de disturbios están definidos como sustancias químicas que no están enumeradas en una lista de la CAQ (Art. II.7). Las sustancias químicas tóxicas que pueden utilizarse con fines que no están prohibidos, incluido el mantenimiento del orden, pueden incluirse en las listas 2 y 3 de la CAQ. El Anexo sobre la Aplicación y la Verificación de la CAQ lo establece claramente: un Estado Parte en la CAQ no puede producir, adquirir, conservar o emplear las sustancias químicas enumeradas en la Lista 1, a menos que, entre otros factores, “las sustancias químicas se destinen a fines de investigación, médicos, farmacéuticos o de protección” (CAQ, 1997: Art. II.7)⁹. El mantenimiento del orden no se enumera como un fin para el que pueden producirse, adquirirse, conservarse o emplearse las sustancias químicas incluidas en la Lista 1.

Como observaron Krutzsch y Trapp, el Anexo de Verificación relativo a la Lista 1 de sustancias químicas es más restrictivo que el Artículo II.9, lo que significa que “una sustancia química que figura en la Lista 1 no puede utilizarse con otros fines distintos de los que están enumerados, aunque ese fin fuera pacífico y no estuviera relacionado con el desarrollo, la producción o el uso de un arma química” (Krutzsch y Trapp, 1994: 418). Por lo tanto, el Anexo de Verificación

8 En el Artículo II.2 de la CAQ se definen las “sustancias químicas tóxicas” de la siguiente manera: “Toda sustancia química que, por su acción química sobre los procesos vitales, pueda causar la muerte, la incapacidad temporal o lesiones permanentes a seres humanos o animales. Quedan incluidas todas las sustancias químicas de esa clase, cualquiera que sea su origen o método de producción y aunque se produzcan en instalaciones, como municiones o de otro modo. (A los efectos de la aplicación de la presente Convención, las sustancias químicas tóxicas respecto de las que se ha previsto la aplicación de medidas de verificación están enumeradas en listas incluidas en el Anexo sobre sustancias químicas)”.

9 Anexo de Verificación, Parte VI, A.2(a).

de la Lista 1 significa que los Estados Partes en la CAQ no pueden producir, adquirir, conservar o utilizar las sustancias químicas tóxicas que figuran en la Lista 1 con fines de mantenimiento del orden. En cambio, el Anexo de Verificación de la Lista 2 o 3 no restringe de la misma manera los fines que no están prohibidos, lo que significa que las sustancias químicas tóxicas que figuran en las Listas 2 o 3, que no pueden ser agentes de represión de disturbios, pueden emplearse con fines de mantenimiento del orden.

En cuarto lugar, en el incidente de Moscú el uso de una sustancia química tóxica que no es un agente de represión de disturbios con fines de mantenimiento del orden es una prueba de la práctica estatal de que la CAQ no limita la gama de sustancias químicas que pueden utilizarse conforme al Artículo II.9 (d) a los agentes de represión de disturbios. De conformidad con el derecho internacional, la práctica ulterior de un Estado en relación con la aplicación de un tratado puede tomarse en consideración para la interpretación de éste (Convención de Viena, 1969: Art. 31.3 (b)). La práctica estatal creada por el incidente de Moscú abarca no sólo el uso por Rusia de la sustancia química tóxica, sino también el consentimiento de los otros Estados Partes en la CAQ en ese uso. Como observó Mark Wheelis, “la mayor parte de los analistas consideran que el uso por Rusia de un derivado del fentanilo ha sido lícito” en virtud del Artículo II.9 (d), (Wheelis, 2004). Por consiguiente, el Derecho Internacional sobre la interpretación de los tratados señala que la CAQ no limita la gama de sustancias químicas tóxicas que pueden utilizarse con fines de mantenimiento del orden a los agentes de represión de disturbios.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos —como órgano de Derecho Internacional relevante bajo las normas de interpretación de los tratados (Convención de Viena, 1969: Art. 31.3(c))— respalda esa conclusión. En situaciones extremas de mantenimiento del orden, los Gobiernos que piensen hacer uso de agentes químicos incapacitantes tienen la obligación de proteger el derecho a la vida (DUDH, 1948: 71; Art. 6) y (PIDCP, 1966). Esa obligación prohíbe a los Gobiernos poner en riesgo arbitrariamente la vida de las personas bajo su jurisdicción (CDH, 1994), y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no permite menoscabo alguno de esa obligación, ni siquiera en situación de emergencia pública (PIDCP, 1966: Art. 2.1).

La incapacidad de controlar la dosificación o las condiciones de exposición si los agentes químicos incapacitantes se utilizan en situaciones extremas de mantenimiento del orden acentúa la responsabilidad de los Gobiernos de asegurar que se tomen todas las precauciones para reducir al mínimo el daño causado a personas inocentes y

prestar atención médica en forma inmediata a quienes hayan estado expuestos y tal vez hayan sido afectados adversamente¹⁰.

Conforme a las normas de interpretación de los tratados, la norma sobre “tipos y cantidades” ha de interpretarse a la luz del Derecho Internacional pertinente aplicable entre Estados (Convención de Viena, 1996: Art. 31.3 (c)). Por consiguiente, una situación de mantenimiento del orden que conlleve la custodia física de personas exige que el derecho de los derechos humanos se incorpore en el análisis¹¹. El Derecho Internacional sobre los derechos civiles y políticos aborda directamente las actividades de mantenimiento del orden¹². Una interpretación de la norma de “tipos y cantidades” a la luz de los derechos humanos limita considerablemente los contextos en que las autoridades encargadas de mantener el orden podrían utilizar sustancias químicas incapacitantes contra personas detenidas.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos prohíbe la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, y no permite suspensión alguna de esa prohibición¹³. El empleo no convencional, no terapéutico de una sustancia química incapacitante contra personas detenidas sería un trato degradante y, en función de la severidad de los efectos fisiológicos de la sustancia, constituiría un trato cruel o inhumano e incluso, tal vez, tortura (Fidler, 2005).

Los Estados, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos han condenado desde siempre el empleo no convencional, no terapéutico, de drogas psicotrópicas y otros tipos de sustancias químicas contra personas detenidas. Las únicas situaciones en las que el uso no convencional, no terapéutico, de una sustancia química neutralizante en una persona detenida podría ser compatible con el derecho de los derechos humanos son

10 En su comentario sobre el posible empleo de sustancias químicas neutralizantes con fines de mantenimiento del orden, el Gobierno británico sostuvo: “La decisión de emplear cualquier tipo de sustancia química sea para inducir un estado de calma o de inconciencia exige conocer la historia médica de la persona a la que se aplica, en particular si ha tomado algún medicamento recetado o no, y las condiciones de orden médico pertinentes. Asimismo, esa decisión conllevaría una responsabilidad considerable en cuanto a los cuidados que se requerirán inmediatamente después del incidente y a largo plazo” (Davisony Lewer, 2005: 47).

11 La CAQ se negoció bastante después del desarrollo del derecho de los derechos humanos, lo que refuerza la legitimidad de hacer referencia a ese derecho cuando se interpreta la disposición sobre mantenimiento del orden que figura en la CAQ.

12 Véase por ejemplo los Arts. 6 (prohibición de la privación arbitraria de la vida y normas sobre la imposición de la pena de muerte) y 7 (prohibición de la tortura y de los tratos y las penas crueles, inhumanos o degradantes), 9-10 (normas relativas a la privación de la libertad), y 14-15 (normas sobre la acusación y el enjuiciamiento de personas por la comisión de delitos) (PIDCP, 1966).

13 Art. 5 DUDH; Arts. 4.2 y 7 PIDCP.

aquellas en que la persona detenida representa una amenaza de violencia inmediata para su propia seguridad física (por ejemplo, un intento de suicidio) o para la seguridad y el orden del lugar de detención (por ejemplo, un ataque contra los guardias o participación en disturbios).

Por consiguiente, los fines de mantenimiento del orden en los que legítimamente pueden utilizarse sustancias químicas incapacitantes en personas detenidas físicamente son muy limitados conforme a la norma de “tipos y cantidades” que figura en la CAQ. Para esa interpretación es fundamental la pertinencia del derecho de los derechos humanos, a fin de determinar los tipos y las cantidades de sustancias químicas incapacitantes que pueden utilizarse legítimamente con fines de mantenimiento del orden relacionados con la detención de personas.

La CAQ, influida por el derecho de los derechos humanos, establece considerables límites al desarrollo y al uso por un Estado de sustancias químicas incapacitantes con fines de mantenimiento del orden. El hecho de tomar el derecho de los derechos humanos como base para interpretar la limitación sobre “tipos y cantidades” corresponde a los objetivos éticos a los que los defensores de las armas “no letales” atribuyen su interés por las sustancias químicas incapacitantes. Los defensores de las ANL actuarían incoherentemente desde un punto de vista ético si rechazaran la aplicación de las normas de derechos humanos al empleo de sustancias químicas incapacitantes con fines de mantenimiento del orden. Por consiguiente, la posición de los escépticos y la de los defensores coinciden con respecto a la interpretación de las normas sobre “tipos y cantidades” presentada más arriba.

Volviendo al caso colombiano, en el proyecto de Código Nacional de Policía, en su Artículo 30, se expresa que “para preservar el orden público la policía empleará sólo medios autorizados por la ley y el reglamento y escogerá siempre los más eficaces, aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y de sus bienes. Tales medios no podrán utilizar más allá del tiempo indispensable para el mantenimiento del orden o su restablecimiento” (MinDefensa, 2012).

ORDEN PÚBLICO: LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD

Pero, ¿qué significa orden público? ¿Qué significa *law enforcement* (mantenimiento del orden)¹⁴. También corresponde en español a “hacer respetar la ley” o “aplicar el derecho”. El significado corriente de *enforcement* es mostrar observancia y obediencia (SDO, 1993: 820). El significado corriente de *law* tiene claramente la connotación de derecho interno, o el derecho que se aplica a actividades dentro del territorio

14 N. de la T: la expresión inglesa *law enforcement* ha sido traducida en la CAQ como “mantenimiento del orden”.

—o sujetas a la jurisdicción— de un Estado soberano. De modo que el Artículo II.9 (d) de la CAQ se refiere a la aplicación del derecho interno.

En el Artículo II.9 (d) se autoriza el empleo de dosis letales de sustancias químicas tóxicas para penas capitales, función de mantenimiento del orden que se ejecuta dentro de la jurisdicción de un Estado. Además, en el Artículo II.9 (d), se autoriza el uso de sustancias químicas tóxicas con fines de “mantenimiento del orden, incluida la represión interna de disturbios”. La frase “incluida la represión interna de disturbios” ilustra un tipo de actividad de mantenimiento del orden permitido por el Artículo II.9 (d) y centra la atención en la cuestión de hacer aplicar el derecho interno dentro de los límites o la jurisdicción de un Estado¹⁵. El uso de fentanilo por Rusia se efectuó dentro del territorio de ese país como respuesta a actos criminales violentos. A pesar de que el Artículo II.9 (d) dispone sobre el mantenimiento del orden dentro del territorio de un Estado soberano, subsisten dos cuestiones: ¿apoya el Artículo II.9 (d) el empleo de sustancias químicas tóxicas para operaciones de mantenimiento del orden fuera de la jurisdicción de un Estado y para hacer respetar el derecho internacional?

Cuadro 1

Principales tecnologías de Armas No Letales

Tecnología de ANL	Ejemplos
<i>Energía cinética</i>	Municiones de impacto (proyectiles de espuma de goma, clavijas de madera, sacos rellenos, balas de plástico, cañones de agua, proyectiles de plano aerodinámico circular).
<i>Barreras y redes de retención</i>	Dispositivos para reducir la marcha y detener vehículos o embarcaciones (por ejemplo redes, cadenas, puntas, espuma rígida).
<i>Eléctrica</i>	Tecnología de interrupción electromuscular (por ejemplo armas de electrochoque Taser, “espada paralizante”, exoesqueleto, armas paralizantes, armas eléctricas inalámbricas como por ejemplo el CloseQuartersShock Rifle), armas de plasma inducidas por láser.
<i>Acústica</i>	Generadores acústicos, cañón acústico, dispositivos acústicos de largo alcance.
<i>Energía dirigida</i>	Microondas de alta potencia, ondas milimétricas, láser, arma de proyectiles impulsados por energía.
<i>Química</i>	Agentes de represión de disturbios, bombas de peste, materiales antitracción, agentes oscurecedores, espuma adhesiva, sustancias químicas antimateriales, defoliantes, herbicidas.
<i>Química/bioquímica</i>	Calmantes, convulsionantes, incapacitantes.
<i>Biológica</i>	Microorganismos antimateriales, agentes anticultivos.
<i>Tecnologías combinadas</i>	Municiones traumatizantes, dispositivos de dispersión químicos y cinéticos, dispositivos de dispersión químicos y ópticos.
<i>Sistemas de lanzadores</i>	Municiones “no letales” (por ejemplo granadas de morteros), minas terrestres, vehículos y embarcaciones sin piloto, encapsulación/microencapsulación.

Fuente: Davison y Lewer, 2004-2005.

15 La práctica de los Estados suele mostrar un uso frecuente de agentes de represión de disturbios por los Gobiernos dentro de sus territorios soberanos (Davison y Lewer, 2004: 34-35), (donde se registran usos de agentes de represión de disturbios en todo el mundo para la represión de multitudes).

Sin embargo, las armas “no letales” no coincidían con esas pautas según el Departamento de Defensa estadounidense, las armas no letales son armas “expresamente diseñadas y principalmente utilizadas para incapacitar a personas o bienes, al tiempo que permiten reducir al mínimo el número de víctimas mortales, evitar las heridas permanentes a las personas y los daños indeseables a bienes y al medio ambiente” (DDEEUU, 1996). Definidas de esa manera, las armas “no letales” reflejaban el objetivo del DIH de que los conflictos armados sean más “humanos” (Moreno, 2004). Además, el examen de las ANL estuvo guiado, en cierta medida, por las restricciones que el DIH impone a las fuerzas militares que conducen operaciones no tradicionales, como las de mantenimiento de la paz. Esa aparente convergencia de intereses creó un contexto en el que las fuerzas militares y los juristas y los expertos en Derecho Internacional Humanitario tal vez hubieran podido abordar juntos esa nueva tecnología de armas.

El Estado Colombiano, mediante la Ley 525 de 1999, ratificó la CAQ cuyo texto en las obligaciones generales señala que: “cada Estado Parte se compromete a no emplear agentes de represión de disturbios como método de guerra” (Ley 525, 1999). Asimismo, en su Artículo II. 9, se consagra el uso de agentes químicos para fines no prohibidos, que son:

- a. Actividades industriales, agrícolas de investigación, médicas, farmacéuticas o realizadas con otros fines pacíficos;
- b. Fines de protección, es decir los relacionados directamente con la protección contra sustancias químicas tóxicas y contra armas químicas;
- c. Fines militares no relacionados con el empleo de armas químicas y que no dependen de las propiedades tóxicas de las sustancias químicas como método de guerra;
- d. Mantenimiento del orden, incluida la represión interna de disturbios (Ley 525: 1999).

El análisis acerca del tipo de armas que un Estado puede emplear para mantener el orden va más allá de los estrechos límites de los Convenios de Ginebra (regulatorios del Derecho Internacional Humanitario), para ponernos de cara frente a los límites éticos de un Estado que pretende legitimarse frente a la sociedad. El uso de la fuerza por parte de un Estado que se autoproclame democrático necesariamente debe tener unas barreras de contención que no son otras que los límites del respeto a la dignidad humana de todos sus asociados, la garantía de que quienes infringen las normas tendrán derecho a un juicio justo de acuerdo a los procedimientos claramente estipulados en la ley, es de-

cir a todos aquellos principios fundamentales que distinguen un Estado de Derecho y que han sido consagrados en tratados internacionales de derechos humanos. El respeto por parte del Estado y sus agentes a esas normas básicas de convivencia es la piedra de toque que permite diferenciar a un régimen autocrático —es decir una dictadura bajo la forma que sea— de una sociedad civilizada y organizada en un Estado democrático de derecho.

CONCLUSIÓN

Resulta de trascendental importancia que exista suficiente claridad sobre los alcances y limitaciones impuestas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos frente al uso de la fuerza y el tipo de armas consideradas no letales. La claridad en la materia es indispensable, tanto para el legislador que debe redactar con precisión estas normas de orden público y convivencia ciudadana, como para la policía encargada directamente de ejecutarlas, al igual que para los ciudadanos que son potencialmente los sujetos pasivos de los procedimientos policiales. En el *modus operandi* de la policía confluyen muchas situaciones delicadas: los derechos humanos de las personas, la vida de los agentes policiales que actúan, la legitimidad de la institución policial y del Estado del que hace parte la institución, y finalmente la convivencia democrática de una sociedad que no se puede dar el lujo de sacrificar vidas humanas en aras de una supuesta eficacia en la persecución a los delinquentes y en alcanzar una seguridad, pues nuevamente cabe preguntar: ¿seguridad de quién y para qué?

BIBLIOGRAFÍA

- Congreso de la República 2012 Proyecto de ley 202 de 2012. Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia (Bogotá: Imprenta. Cámara de representantes. Secretaría general) en <http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=202&p_consec=34622> acceso 19 de julio de 2013.
- CAQ - La Convención sobre las Armas Químicas 1997 Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción; Art. II.9 (d), en <<http://www.opcw.org/sp/convencion-sobre-las-armas-quimicas/>> acceso 26 de agosto de 2012.
- Chayes, Abraham y Meselson, Matthew 1997 “Proposed guidelines on the status of riot control agents and other toxic chemicals under the Chemical Weapons Convention” en Chemical Weapons Convention Bulletin N° 35, marzo.

- CDH - Comité de Derechos Humanos 1994 “General Comment N° 6, Article 6, párr. 3”, en *Compilation of General Comments and General Recommendations UN Doc. HRI/GEN/1/Rev/1*, 1994, p. 6, en <<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom16.htm>> acceso 2 de marzo de 2012.
- CWCB - Chemical Weapons Convention Bulletin 1994 La disposición sobre mantenimiento del orden, artículo II.9 (d) N° 23, marzo, en <http://www.cwc.gov/outreach_industry_publications.html> *acceso 12 de junio de 2012.*
- CWCB – Chemical Weapons Convention Bulletin 2002 Editorial retoma la cuestión tras el incidente de Moscú, N° 58, diciembre, en <www.cwc.gov/.../outreach_industry_publications acceso> *acceso 11 de junio de 2012.*
- Convención de Viena 1969 Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, UNTS, Art. 31.1. Vol. 1.155, 23 de mayo, en <www.un.org/es/treaty/untc.shtml> acceso 8 de marzo de 2012.
- DDEEUU - Departamento de Defensa de EE.UU. 1996 DoDExecutiveAgentfor Non-LethalWeapons (NLW), and NLW Policy (Washington: Departamento de Defensa), 9 de julio.
- DUDH - Declaración Universal de Derechos Humanos 1948 Art. 3, AG. Res. 217A (III), UN Doc. A/810, 1948.
- El Espectador.com 2013 (Bogotá) en <<http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/sancionan-policia-provoco-muerte-grafitero-colombiano-e-articulo-438848>> acceso 9 de agosto de 2013.
- El Tiempo 2014 Policías en tres capitales del país ya tienen pistolas eléctricas. Hace parte de plan piloto para controlar riñas y amenazas. En el país hay 558, en <<http://www.eltiempo.com/politica/justicia/taser-para-la-policia-de-colombia-pistolas-electricas-en-colombia/14303816>> acceso 1° de agosto de 2014.
- Fidler, David P. 2005 “Background paper on incapacitating chemical and biochemical weapons and law enforcement under the Chemical Weapons Convention”, 25 de mayo. Preparado para un simposio sobre armas químicas incapacitantes, junio.
- Henckaerts, Jean-Marie 2005 “Estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario: una contribución a la comprensión y al respeto del derecho de los conflictos armados” en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, marzo, en <www.cicr.org/revista> acceso 20 de abril de 2012.
- Jiménez H., Sebastián 2013 “Otro joven grafitero muerto en Miami (EE.UU.). El caso que recuerda al de Diego F. Becerra” en *El Espectador*, viernes 9 de agosto (Bogotá) en <<http://www.>

- espectador.com/noticias/elmundo/otro-joven-grafitero-muerto-articulo-438857> acceso 10 de agosto de 2013.
- Moreno, Jonathan D. 2004 “Medical ethics and non-lethal weapons” en American Journal of Bioethics, Vol. 4, p. W1 (University of Virginia: Taylor and Francis) en <http://www.researchgate.net/publication/7572739_Medical_ethics_and_non-lethal_weapons> acceso 10 de junio de 2012.
- Kelle, Alexander 2005 “Science, technology and the CBW control regimes, Disarmament Forum” pp. 8-10, en <www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2214.pdf> acceso 22 de junio de 2012.
- Krutzsch, Walter y Trapp, Ralf 1994 A Commentary on the Chemical Weapons Convention (La Haya: Martinus Nijhoff).
- Davison, Neil y Lewer, Nick 2004 Non-Lethal Weapons Research Project Research Report N° 7 (Bradford).
- Davison, Neil y Lewer, Nick 2005 “Non-lethal technologies: An overview” en Disarmament Forum Non-Lethal Weapons Research Project Research Report N° 7 (Bradford) en <<http://www.fas.org/cw/documents/Lewer%20and%20Davison.pdf>> acceso 10 de septiembre de 2012.
- Ley 525 1999 Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción en <http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/1999/Ley_525.pdf> acceso 13 de septiembre de 2012.
- MinDefensa - Ministerio de Defensa Nacional 2012 Policía Nacional. Dirección General: Resolución 02686 de 31 de julio (Bogotá: Policía Nacional) en <<http://www.mindefensa.gov.co>> acceso 13 de agosto de 2013.
- PIDCP - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 1966 UNTS, Vol. 999.171, en <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>> acceso 1° de abril de 2012.
- Semana (revista) 2014 “Aumenta el debate por el uso de pistolas eléctricas”, 28 de julio de 2014, en <<http://www.semana.com/nacion/articulo/la-policia-empleara-pistolas-electricas-en-vigilancia/397248-3>> acceso 1° de agosto de 2014.
- SDO - Shorter Oxford English Dictionary 1993 Dictionary (Oxford: Oxford University Press).
- Wheelis, Mark 2004 “Will the new biology lead to new weapons?” en Arms Control Today, julio-agosto, pp. 6-8 (Washington: Centro para control de Armas y no proliferación), en <revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/download/.../27915> acceso 3 de abril de 2012.

ANEXO

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

AI - *Amnistía internacional 2010 Envíos letales el tratado sobre el comercio de armas y los controles de transporte (Reino Unido: Editorial Amnistía Internacional-EDAI)*, en <<http://www.amnesty.org/es/library/asset/ACT30/015/2010/fr/1a6c1095-e52d-412e-b6eb-ace1b72e1d49/act300152010es.pdf>> acceso 12 de diciembre de 2013.

Cámara de Representantes. Congreso de Colombia, en <<http://www.camara.gov.co/portal2011/>> acceso 20 de julio de 2013.

La información.com 2014 *Familia de colombiano muerto en EE.UU. por pistola Taser pide arrestar a policía* en <http://noticias.lainformacion.com/policia-y-justicia/policia/familia-de-colombiano-muerto-en-eeuu-por-pistola-taser-pide-arrestar-policia_fSNOuUoDMFPgxRnN8h4XT4/> acceso 22 de marzo de 2014.

Lewer, Nicholas y Schofield, Steven 1997 *Non-Lethal Weapons: A Fatal Attraction?* (Londres: ZedBooks).

Policía Nacional - Dirección Nacional de escuelas 2013 *“Dispositivo electrónico de control Taser X26” en Capacitación sobre armas de letalidad reducida - Boletín académico N° 109, junio*, en <<http://www.policia.edu.co/documentos/academico/Boletin%20del%20academico%20DINAE%20.109%20del%2004062013.pdf>> acceso 11 de noviembre de 2013.

Policía Nacional - Dirección General 2009 *Criterios para el empleo de armas no letales (Bogotá: Publicación de la Policía Nacional de Colombia)* en <http://www.policia.edu.co/documentos/doctrina/manuales_de_consulta/107938_manual%20Atencion%20Multi%2011_12_09.pdf> acceso 26 de noviembre de 2013.

Policía Nacional - Dirección Nacional de escuelas 2009 *“El empleo de la fuerza y el uso de armas no letales” en Vocación, convicción y deseo de enseñar - Boletín académico N° 27, junio*, en <www.policia.edu.co/.../Boletin%20del%20academico%20DINAE%20No> acceso 11 de noviembre de 2013.

Policía Nacional 2009 *Formato plan de compras gastos de inversión. Adquisición y mantenimiento de armamento, accesorios y equipos para la preservación de la seguridad nacional.*

Policía Nacional - Dirección General 2009 *Resolución número 03514. Manual para el servicio de policía en la atención, manejo y control de multitudes (Bogotá: Publicación de la Policía Nacional de Colombia)* en <http://www.policia.edu.co/documentos/doctrina/manuales_de_consulta/107938_manual%20Atencion%20Multi%2011_12_09.pdf> acceso 20 de octubre de 2013.

Público.es 2014 *La Policía de EE.UU. mata con un 'taser' a un joven esquizofrénico delante de sus padres*, en <<http://www.publico.es/internacional/493685/la-policia-de-eeuu-mata-con-un-taser-a-un-joven-esquizofrenico-delante-de-sus-padres>> acceso 22 de marzo de 2014.

Urna de cristal 2012 "Pregúntanos sobre seguridad ciudadana: La ponal tiene una guía para el empleo de armas no letales, como gas pimienta, porque no se da instrucción y dotación?", en <<http://www.urnadecristal.gov.co/pregunta>> acceso 18 de octubre de 2013.

Youtube.com 2014 *Colombia figura entre los 50 países que ha usado el taser*, en <<http://www.youtube.com/watch?v=2spkB8KbpgE6/03/2012>> acceso 22 de marzo de 2014.

Roberto González*

RESPUESTAS A LA VIOLENCIA EN PERSPECTIVA DE SEGURIDAD CIUDADANA

UN ESTUDIO DESCRIPTIVO DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN LATINOAMÉRICA

INTRODUCCIÓN

En el ámbito del Sistema Regional de Evaluación de Impacto de Políticas de Seguridad Ciudadana para América Latina, hemos tenido la oportunidad de tomar contacto con numerosas prácticas de seguridad que intentan dar respuesta a la problemática de la inseguridad.

En este sentido, la intención de los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Chile, Uruguay, de la provincia de Córdoba (Argentina) y de la Alcaldía Mayor de Bogotá (Colombia) de participar en un proceso de medición de lo que se ejecuta en el área de seguridad sugiere una apertura a procesos virtuosos de evaluación. Junto a ellos, la Universidad Nacional de Villa María y el Banco Interamericano de Desarrollo se constituyen como promotores de instancias científicas que permitan sacar las mejores conclusiones basadas en evidencias sobre las estrategias que se desarrollan en perspectiva de seguridad ciudadana. El apoyo técnico de Hugo Frühling —director del Centro de Estudios sobre Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile— complementa el entramado institucional. Como ejecutoras de los estudios que se realizan en consonancia con la decisión de los gobiernos mencionados de mejorar las prácticas, si así fuera la conclusión, numerosas entidades

* Es docente e investigador del Instituto A.P. de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Villa María Córdoba, Argentina: seguridadunvm@gmail.com

académicas reconocidas regional y mundialmente contribuyen a analizar los impactos de políticas previamente seleccionadas. Las organizaciones involucradas, como proveedores de la información respectiva, están nombradas al pie de cada intervención descripta.

El objeto de esta presentación es poner en conocimiento este estudio complejo de políticas de seguridad ciudadana en Latinoamérica. Estudios que no son comparables entre sí pero que aportarán datos cualitativos y cuantitativos sobre las expresiones de las políticas en países, provincias y ciudades de América Latina que no bajan los brazos a la hora de proponer alternativas de gestión, aún cuando los datos de la inseguridad son críticos. Por otra parte, las experiencias incluidas en esta presentación preliminar contienen conceptos y metodologías que vale la pena tener en cuenta a la hora de diseñar propuestas de intervención ante problemas que nos afectan como conjunto.

UNA INTERPRETACIÓN PRELIMINAR AL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD

Las políticas de seguridad ciudadana, como en otros escenarios de la planificación social, están afectadas por diversas circunstancias que ponen en evidencia su incapacidad para solucionar los problemas que les dan origen. La lucha contra el crimen, la prevención del delito y la rehabilitación social de presos pasan de ser objetivos de políticas a utopías. Como tales, la vinculación entre metas de políticas y efectos producidos es poco atendible, y por lo tanto no existen datos relacionados con evaluaciones o estudios que busquen interpretar qué ha producido una intervención en seguridad. En este sentido, la carencia de evaluaciones ha conducido muchas veces a que los gobiernos orienten sus respuestas frente a la inseguridad ciudadana a la realización de proyectos basados en información insuficiente, lo que pone en riesgo la capacidad efectiva de transformar aquella situación social en la que se advierte el riesgo a la integridad y/o propiedad de los ciudadanos por algún evento criminal. Por otra parte, la carencia de conocimiento científico orientado a medir los productos, efectos e impactos de proyectos e intervenciones en el área impide determinar si éstos deben continuarse, reformarse o simplemente concluirse.

Relacionado con la probable ineficacia de las políticas de seguridad ciudadana se encuentra el rol del Estado en esta materia. A la aparición repentina desde los años noventa de políticas de seguridad ciudadana en toda Latinoamérica debemos integrar el “desamparo institucional social que crea condiciones específicas al temor de ser víctima asociado a la difusión de noticias periodísticas, radiales y televisivas de situaciones delictivas extremadamente violentas y crueles” (Pegoraro, 2002). En este escenario, el Estado aparece como el prin-

cial actor a la hora de la decisión de las políticas pero, a pesar de sus apelaciones al respeto a la ley y a recurrir repetitivamente a soluciones represivas, no logra darle a las políticas mayor efectividad en la lucha contra el crimen, la prevención del delito y la rehabilitación penal, potenciando la sensación de inseguridad.

El papel del Estado ante esta nueva problemática que exige intervenciones efectivas es también parte de la discusión. Distintas posiciones conceptuales como la seguridad pública, la seguridad ciudadana o la seguridad democrática, entre otras, ponen en evidencia que este debate está aún irresuelto. En este sentido, la planificación y formulación de políticas de seguridad —lo que incluye a nuestro entender las instancias de evaluación— y la discusión académica parecen encontrarse en una encrucijada que no es fácil de resolver. Entre las posturas que promueven un Estado fortalecido y riguroso en la definición de políticas y aplicación de la ley, acompañando también este proceso con leyes más duras en temas de aplicación penal, a aquellas que suponen que el fortalecimiento del Estado está en contradicción con la protección de los individuos y que los programas sociales pueden extinguir la criminalidad por sí mismos sin que las instituciones democráticas insistan en el empleo de la fuerza, encontramos prácticas e intervenciones que oscilan entre la “mano dura” y el “garantismo” en un espacio, en apariencias, de corto recorrido.

El origen del problema de la inseguridad en Latinoamérica no encuentra aún una explicación única. A los efectos de este análisis aproximativo al problema podemos mencionar en primer lugar cierto acuerdo intelectual con respecto a la multiplicidad causal de la inseguridad. Ello no significa que estemos de acuerdo con la unicausalidad, y adherimos a la idea de que no existe una sola causa que de origen a los fenómenos de inseguridad sino que son varias las situaciones que al integrarse en un escenario social complejo dan como resultado intranquilidad ciudadana. Sin embargo, ante el surgimiento de diversas propuestas conceptuales ante el problema de la inseguridad, sectores políticos y académicos buscan el origen de los problemas donde no está y toman decisiones de implementación y gasto en la dirección equivocada. Ante el incremento recurrente de los índices de delincuencia, los gobiernos latinoamericanos en general responden con discursos y prácticas erráticas al tiempo que no se comprometen a proporcionar el respaldo político y las inversiones necesarias para que las instituciones de seguridad puedan cumplir la tarea que les corresponde.

Pobreza creciente, mala distribución del ingreso, falta de oportunidades ante el fenómeno de la marginalidad, impunidad manifiesta en algunos sistemas penales, consumismo, acceso irrestricto a armas, corrupción generalizada, ineficiencia policial y penitenciaria, desaten-

ción en los sistemas carcelarios, crimen organizado en mafias, maras o pandillas y expansión acelerada del tráfico de drogas ilegales son expresiones que por sí solas y en conjunto aparecen como las causas de la inseguridad en América Latina. Si a ello le sumamos la debilidad de las instituciones y las crisis diversas que vivieron los Estados latinoamericanos en los años ochenta y noventa, poniendo en jaque la capacidad de los gobiernos de planificar políticas orientadas a problemas, vemos que las políticas de seguridad son una expresión más de la lógica de corto plazo que privilegian algunos gobiernos en el diseño de estrategias para la resolución de problemas sociales vinculados a la inseguridad. Miles de latinoamericanos fueron y son asesinados, secuestrados, heridos, atemorizados, desplazados, atacados, robados y estafados como producto de una problemática que no encuentra aún solución.

PROBLEMÁTICAS QUE AFECTAN LA SEGURIDAD CIUDADANA: EL DELITO, EL CRIMEN Y LA VIOLENCIA

Es diversa la conceptualización actual de la seguridad ciudadana. En algunos casos se la suele relacionar —casi a modo de sinónimos— con la seguridad pública, y en otros se plantea una diferenciación sustancial entre una y otra caracterización.

En aquella situación en la que podemos advertir un uso similar de ambas terminologías, podemos citar el caso de España. Remitiéndonos a la Constitución vigente, en su Artículo 104 podemos ver el mismo sentido que se le otorga a ambas expresiones, al referirse a la actividad de las Fuerzas y los Cuerpos de Seguridad. De hecho, sin aludir directamente a la seguridad pública, establece que “Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana” (Congreso de España, 1978). La función de protección de personas y bienes de la cual es responsable el Estado y que consiste en la seguridad pública se realiza, pues, ante agresiones violentas o el peligro de que éstas se produzcan. Es precisamente el carácter violento el que justifica que un papel destacado en el mantenimiento de la seguridad pública recaiga sobre los Cuerpos de Policía, que son los órganos administrativos específicamente preparados para actuar por medio de la fuerza, si la ocasión así lo requiriera. En este artículo también es posible admitir que tanto la seguridad pública como la ciudadana consisten en mantener el orden público material, y en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad recae principalmente dicha actividad.

En otros casos, como en Argentina y algunos países de América Latina, se ha hecho hincapié en separar conceptualmente la seguridad pública entendida como aquella provista por el Estado

a la ciudadanía en general en un entorno de nula participación o involucramiento civil, de la seguridad ciudadana, según la cual se intenta aludir más directamente a la seguridad de cada uno de los ciudadanos incluyendo la participación activa de los civiles en un escenario tradicionalmente cerrado a la injerencia privilegiada de las fuerzas de seguridad. La seguridad ciudadana consistiría en la actividad de los poderes públicos y de los particulares, en función de colaboración con los primeros, dirigida a la protección de personas y bienes frente a posibles agresiones violentas y no violentas, incluyendo también medidas de prevención, de aminoración y de reparación de los daños.

Hecha esta primera aproximación, podemos expresar que se entiende a la seguridad ciudadana como un campo de la política pública, que abarca todo lo relativo a la violencia, la inseguridad, la criminalidad y el correspondiente quehacer de organismos gubernamentales, de la sociedad civil e instituciones académicas involucrados en este tema (Fruhling, 2013; Abizanda *et al.*, 2012). Las respuestas posibles del Estado frente a este fenómeno pueden abarcar la elaboración de políticas, planes, programas y proyectos en las siguientes áreas:

- i. Prevención social del delito;
- ii. Prevención situacional del delito;
- iii. Actividades preventivas de la policía;
- iv. Actividades de control del delito que realiza el sistema de justicia penal;
- v. Acciones e intervenciones que realiza el sistema penitenciario.

Por otra parte, se entiende como crimen de una manera amplia, refiriéndonos a todas aquellas acciones que causan un daño y están descritas y sujetas a una sanción por parte de la ley (Constitución española, 1978). Debido a las diferencias legales existentes entre los países, el concepto de delito al que se refiere el presente documento tiene su equivalente en las faltas, contravenciones, delitos y crímenes de los códigos penales de América Latina y el Caribe.

Es concebible que existan acciones u omisiones que causen daño, en cualquier forma, a las personas, pero que no sean competencia de la justicia penal. La definición de Fletcher (1998) se refiere a este aspecto, al entender al delito como toda actividad punible mediante un proceso de justicia criminal. Esta definición implica la existencia de un acuerdo social —recogido por la legislación en el Código Penal y en la definición del funcionamiento de la justicia y el proceso penales—,

y acepta al castigo como característica distintiva de la reacción de la sociedad ante conductas que considera reprochables.

Ashworth (2003) se refiere a este último aspecto, al indicar que las conductas tipificadas como delito son indicativas de que la sociedad que ha dado origen a la ley desaprueba esa conducta, lo que es el fundamento para la sanción estipulada.

En cuanto al delito, podríamos decir que es una acción como consecuencia de la combinación de múltiples factores, entre ellos los antropológicos que podrían estar relacionados con el temperamento de un individuo. A su vez, estos factores coexisten, en una relación variable, con otros factores del entorno, representados por innumerables circunstancias tanto del ambiente social o físico en el cual los seres humanos desarrollamos nuestras vidas. Ello ya nos hace pensar que tanto los sentimientos de honestidad o delito responden a variaciones, no siendo realidades estables y permanentes sino representaciones de carácter colectivo y diversas. Asimismo, algunas manifestaciones relacionadas con el delito son manifestaciones de factores estructurales propios del capitalismo como por ejemplo desempleo, selectividad del control a determinados grupos sociales y etarios, exclusión social, entre otros.

El delito se convierte en un factor preponderante a nivel social ya que involucra a diversos actores sociales, es un hecho social en sí mismo, se convierte en un problema público además de ocupar hoy un lugar privilegiado en las agendas políticas y gubernamentales. Tiene repercusiones en los procesos que cohesionan a la sociedad ya que el miedo a ser víctima de un delito distorsiona la interacción humana: delito y temor se combinarán en una situación que pone en relieve el aspecto social de esta problemática. Temor, riesgo, control, disciplinamiento y políticas de seguridad son imágenes que a partir del delito se proyectarían en una sociedad amenazada.

Desde la politología, el delito puede ser interpretado de maneras divergentes o incluso contradictorias. La emergencia de las problemáticas sociales legitima al Estado en su poder de imperio y de gestionar políticas públicas para la contención de las mismas. Sin embargo, la emergencia del temor al delito y su interpretación como problema público desfavorece al Estado. Las diversas manifestaciones del delito serían considerados más como una seria sensación de desorden, desobediencia, impunidad y falta de control por parte del Estado.

Esta paradoja está instalada en la conceptualización del delito como conducta anómica: “es el delito lo que escapa al control y muestra las insuficiencias del poder gubernamental” (Kessler, 2012) en el establecimiento del orden. Asimismo, ya en términos de instituciones de control social como cárceles y policías, el hecho de que existan más de ellas no solo agrega más costo económico

para los gobiernos sino también una relativa disminución de la legitimidad política del Estado.

Con todo, los códigos penales abarcan una gama de conductas de orden muy diverso. Esto determina que en cada país exista un continuo que va desde las infracciones legales de mayor gravedad (crímenes o simples delitos) hasta las menos graves (faltas y contravenciones, según la nomenclatura de América Latina).

Por último, el concepto de violencia al que aluden muchas intervenciones en seguridad ciudadana fue definido en el año 2003 por la Organización Mundial de la Salud como “el uso intencional de la fuerza o poder físico, como amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o contra un grupo o comunidad, que da como resultado o tiene una alta probabilidad de dar como resultado lesiones, muerte, daño fisiológico, falta de desarrollo o privaciones” (OMS, 2003).

El delito y la violencia se han convertido en un problema central para los países de América Latina. Por una parte, es una de las principales preocupaciones de la ciudadanía (Latinobarómetro, 2012) y, por otra, se ha consolidado como una prioridad en la agenda pública. Esto último se observa en los esfuerzos ejecutados por los gobiernos de la región (AlertAmerica, 2012), en las intervenciones que los organismos multilaterales desarrollan en el continente como apoyo en diversas áreas de la seguridad ciudadana (Latinobarómetro, 2012) y en el reconocimiento del delito y la violencia como obstáculos para el desarrollo (CEPAL, 2011). Esto ha determinado que en la última década se hayan multiplicado las iniciativas de los gobiernos de países latinoamericanos destinadas a combatir el delito y la violencia.

ALGUNAS RESPUESTAS AL CRIMEN, EL DELITO Y LA VIOLENCIA EN LATINOAMÉRICA

La creación y puesta en marcha del Sistema Regional de Evaluación de Impacto de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana para América Latina ha coordinado acciones entre la Universidad Nacional de Villa María (Córdoba, Argentina) y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones, en torno a la puesta en marcha de una red latinoamericana dedicada a los estudios y mediciones del impacto de las políticas que hoy se están gestionando en el área de seguridad ciudadana.

Si bien las políticas de seguridad ciudadana son diseñadas y ejecutadas con las mejores intenciones, no siempre responden al análisis sistemático que vincula —mediante un marco teórico y evidencia empírica— las acciones y los resultados obtenidos (Sherman *et al.*, 2012). A pesar del acuerdo transversal al mundo académico y gubernamental sobre la necesidad de contar con intervenciones basadas en la evidencia (Tocornal, 2011), es interesante apreciar que no existe en

nuestra región la tradición de vincular las prácticas de políticas con los efectos de las mismas a través de un análisis científico. Evaluaciones cualitativas o cuantitativas no llegan a ser lo suficientemente interpretativas del producto de las políticas de seguridad ciudadana. Es más, la carencia de evaluaciones basadas en un método científico ha hecho que los gobiernos orienten sus respuestas frente a la inseguridad ciudadana hacia la implementación de políticas reactivas y basadas en insuficiente información. Las políticas que a continuación se presentarán brevemente serán objeto de evaluación de impacto en el marco del Sistema Regional mencionado con anterioridad.

LAS CASAS DE JUSTICIA DE COSTA RICA

Las Casas de Justicia de Costa Rica se fundan en el año 2000 como una iniciativa del Ministerio de Justicia y Paz, bajo la Ley de Resolución Alternativa de Conflictos y la Promoción de la Paz Social N° 7.727. Siendo gestionadas por la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos (DINARAC) de Costa Rica, las Casas se establecieron como oficinas públicas que proveen servicios de mediación gratuitos, atendiendo aproximadamente unos 45.000 casos anuales.

Las cuatro áreas principales en las que las Casas de Justicia intervienen, aunque actualmente se ha ampliado el espectro de intervención, son:

1. Disputas entre vecinos (por ejemplo límites territoriales, exceso de ruido, daños menores a la propiedad, etc.);
2. Conflictos familiares (pensiones alimenticias, derechos de visita);
3. Problemas del consumidor;
4. Asistencia a las instituciones públicas o privadas, tales como las oficinas de asistencia jurídica en la Universidad de Costa Rica o complemento a la corte a través de la Fundación Avatar.

La creación de las Casas de Justicia responde a la idea de la resolución efectiva de conflictos como necesidad fundamental en la modernidad tardía. Usualmente, las alternativas a la reconciliación de conflictos son la violencia y los disturbios sociales. Dentro de la propuesta conceptual de esta institución orientada a la resolución amigable de conflictos yace el acceso a la justicia. Cuando las partes en disputa pueden interactuar con suficiente información y asistencia, el foro se construye a menudo como un lugar que promueve de modo óptimo la materialización de los derechos (Sturrock, 2010; Shavell, 1995).

Si bien la ejecución de la justicia es importante, no puede esperarse que el proceso basado en el tribunal provea una solución óptima a todos los conflictos en la sociedad. Es por ello que los procesos de

resolución alterna de conflictos (RAC) emergen como una alternativa para facilitar el acceso a la resolución de disputas.

Tal es el caso de una mediación, entendida por la DINARAC como un proceso consensuado que busca dar solución a una disputa legal a través de la participación activa de un tercero, quien colabora facilitando puntos de acuerdo y permitiendo que las partes en disputa concuerden bajo un resultado justo. Desde la Dirección Nacional se comparte la idea que los honorarios de mediación y los costos totales son inferiores a los gastos de un juicio, lo cual convierte a la mediación en una ruta viable para acceder a la justicia y alcanzar los derechos.

Por consiguiente, la razón de una mediación se puede encontrar tanto en el aspecto económico como en el moral. En primer lugar, existe una expectativa razonable con base empírica de que pocas disputas serán llevadas a los tribunales en el futuro (RSM McClure Watters, 2013). En segundo lugar, hay un argumento ético coercitivo: la mediación, hasta la fecha, ha producido resultados con altos niveles de satisfacción para ambas partes en disputa con un alto porcentaje de relaciones que permanecen intactas en las secuelas del conflicto (Bush y Folger, 1994).

EL STAD - SISTEMA TÁCTICO DE ANÁLISIS DELICTUAL DE CHILE

Desde fines de los años noventa, se advierte en Chile un marcado y generalizado crecimiento de los delitos y la sensación de inseguridad. En especial, se advierte un aumento en aquellos crímenes considerados de alta sensibilidad social: homicidios y secuestros. Ante estas circunstancias, las autoridades chilenas acordaron la implementación de nuevos métodos y sistemas de acción policial orientados a reconducir la lucha contra el crimen de una manera más efectiva y eficiente.

En un contexto de reformas basadas en experiencias anglosajonas, el concepto de prevención del crimen cobró especial relevancia. Las organizaciones del control social se ocuparon de identificar y reducir los factores que intervienen en la cuestión criminal en aras de desarrollar nuevos escenarios en los cuales el crimen no puede prosperar. Dos modelos emergieron como los más útiles para estos objetivos:

- a. El Modelo de Policía Comunitaria: implica la colaboración entre las fuerzas de control social y la comunidad para identificar y resolver problemas de inseguridad. Se pone en tela de juicio el rol exclusivo de las policías en la prevención del delito, convirtiéndose la comunidad en un nuevo actor involucrado en los esfuerzos de reforzar la seguridad y la calidad de vida en los barrios. Este modelo se enfoca especialmente en el control y prevención del delito, haciendo de los ciudadanos participantes activos de la resolución de problemas.

- b. Gestión Policial orientada a Problemas: implica modificar el modelo reactivo de intervención policial hacia una intervención concentrada en la resolución de los problemas criminales. Teniendo en cuenta que el crimen y los delitos son consecuencia de múltiples factores es necesario un profundo análisis preliminar de las características delictivas y del contexto que incluye a los crímenes para responder a ellos de una manera más apropiada y eficiente. Por último, en esta caracterización de las políticas de seguridad podemos decir que la evidencia pasa a ser un insumo fundamental de las mismas. De acuerdo a este enfoque, la gestión de la seguridad debería estar asentada en un análisis previo de la información disponible con un foco particular en la efectividad de intervenciones anteriores.

Como antecedentes del STAD chileno podemos mencionar el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP). Esta política estaba orientada a prevenir y reducir los niveles delictivos y de criminalidad a partir de una herramienta que combinaba recursos legales y logísticos en torno a las comunidades locales. Carabineros de Chile —como actor principal del modelo— orientó sus estrategias a la resolución de problemas y en concordancia con las necesidades de las comunidades de cada cuadrante en la que se organizó territorialmente la jurisdicción policial. La incorporación de moderna tecnología y técnicas hacia la prevención del delito ayudaron a renovar los esfuerzos por una mayor seguridad en Chile. Por último, siguiendo este enfoque, el Modelo de Integración entre Carabineros y la Comunidad (MICC) fue implementado en el año 2012 como proyecto piloto con el objetivo de enfatizar la relación de colaboración entre la policía y el sector civil, reforzando la confianza entre estas instituciones. En lo particular, el Modelo pretendía:

- Promover la solidaridad y la participación comunitaria;
- Identificar y designar soluciones a los problemas de las comunidades a través de la cooperación en la prevención de las conductas violentas y las actividades criminales;
- Promover la confianza y la credibilidad del pueblo con Carabineros;
- Colaborar en un patrullaje por objetivos en áreas específicas o consideradas muy críticas.

El lanzamiento del Plan Chile Seguro 2010-2014 significó una nueva intervención dirigida a reducir en un 15% el porcentaje de víctimas afectadas por el crimen y el delito además de aminorar el número de crímenes en el espacio público en un 25%.

En este contexto y como parte integrante del plan emerge el STAD, principalmente basado en el COMPSTAT. La propuesta surgió a partir de un estudio de *Altegrity Consulting* de Estados Unidos, en torno a la comprensión de protocolos de actuación, condiciones criminales, cultura organizacional, leyes, reglas y regulaciones específicas, procesos y procedimientos en todo el territorio de Chile. Habiendo comenzado como experiencia piloto en comunas del sur de Santiago de Chile, el STAD fue abarcando nuevos horizontes y en la actualidad tiene alcance nacional.

A los efectos de la aplicación de una metodología compleja de análisis de la información, el STAD se asienta sobre la organización sistemática de estadísticas del crimen y el análisis espacial de las conductas delictivas. Como objetivo general del STAD podemos mencionar la focalización de las actividades de gestión policial en condiciones ambientales y conductas criminales en orden a anticiparse a la ocurrencia de crímenes. Los objetivos específicos son:

- La provisión de herramientas para estrategias de patrullaje más efectivas;
- La motivación y la dirección de los oficiales de policía hacia acciones destinadas a reducir el crimen;
- Promover el aprovechamiento de las mejores prácticas contra el crimen y el delito entre las distintas unidades operativas de Carabineros;
- Promover un liderazgo organizacional positivo;
- Integrar a todos los involucrados en la seguridad.

El STAD consiste en sesiones regulares de corte operacional y estratégico entre oficiales de Carabineros responsables de cada región de Chile en la cual el sistema está siendo implementado. Estas reuniones son desarrolladas entre los prefectos y los comisarios de cada área considerada en el Comando de Operaciones de cada Cuartel de Policía (Jefe de Zona y Jefe de Operaciones), quienes están a cargo de dirigir el encuentro. Además, especialistas (Oficial Asesor de Unidades Especiales) pueden ser invitados a participar, incluyendo fiscales y representantes de la administración local. En estas reuniones se analizan de manera comparativa las estadísticas entre crímenes violentos y delitos contra la propiedad, considerando de manera especial variaciones relativas y absolutas. Todos los actores involucrados pueden analizar desde distintas perspectivas el ascenso y la caída de las estadísticas del crimen en vistas a considerar operaciones que deben ser implementadas además de buscar e identificar las mejores prácticas

ante la situación planteada. Al término de cada sesión, cada responsable Comisario elabora compromisos relacionados con objetivos específicos que se desean alcanzar. Estos compromisos son registrados y revisados en la próxima sesión del STAD.

EL PROGRAMA MUNICIPIOS MÁS SEGUROS DE HONDURAS

Honduras es, lamentablemente, uno de los países con más altas tasas de criminalidad en el mundo, siendo las muertes violentas uno de los problemas más acuciantes de la inseguridad en el país. Tan solo en el año 2013 se ha podido registrar la cantidad de 86,5 homicidios por cada cien mil habitantes durante la primera mitad de ese año.

Ante este panorama, del cual los homicidios son una expresión recortada de un escenario complejo y crítico, las autoridades del país se han visto en la necesidad de implementar acciones coordinadas con la población civil y demás fuerzas vivas que permitan un país con mayor seguridad y paz social. Algunos datos de la complejidad social de la inseguridad son los siguientes:

- Homicidios: desde enero a junio de 2013 se produjeron en Honduras un total de 4.993 muertes violentas, con una reducción sensible de 8,8%, es decir 482 muertes menos en relación al mismo período de 2012;
- Los datos reflejan que el homicidio sigue siendo la principal causa de muerte violenta con 3.547 muertes, que representan el 71% del total reportado, advirtiéndose una disminución del 1,8% en relación al año anterior;
- Las muertes en accidente de tránsito siguen a los homicidios, y los datos reflejan para el año 2013 unas 637 muertes (12,8% en relación al total de muertes), mientras que, contrariamente a la categoría anterior, se advierte un aumento de 0,3% con respecto al año 2012;
- La tercer categoría la ocupa las muertes indeterminadas con 429 víctimas (8,6%), presentando una disminución de 40,7% en relación a 2012;
- Por otra parte la violencia no intencional presenta 222 muertes (4,4%) y un 30% de reducción en relación al año anterior;
- Como cierre preliminar, se sigue manteniendo una reducción de los homicidios en los primeros seis meses del año pasado (IUDPAS, 2013).

El programa Municipios Más Seguros aparece como una respuesta estratégica a la problemática de un país convulsionado por la inseguridad. Sin embargo, vale aclarar que los problemas actuales de Honduras tienen profundas raíces sociales, derivados de enormes desigualdades, marginación y exclusión de una gran proporción de la población.

Actualmente el país ocupa el lugar 121 en el índice global de Desarrollo Humano del PNUD. Mientras que el PIB real creció un moderado 3,5% en 2011, el coeficiente de Gini sigue siendo uno de los más altos del mundo (57,7), con un 60% de los hondureños que vive por debajo del umbral de pobreza. En general, los crímenes se concentran en las zonas urbanas —con un total de 74,1% de todas las muertes—, donde los departamentos más afectados son Cortés, Atlántida y Colón, en el norte del país, así como Copán en el oeste, con tasas de homicidios que en promedio alcanzan 105,9 por cada 100.000 habitantes. El 83,4% de los homicidios se cometen con armas de fuego y el 33,9% de ellos a través de sicarios. Otro dato a tener en cuenta tiene que ver con la enorme disponibilidad de armas en el país, ya que son aproximadamente 800.000 las armas de fuego que se estima se encuentran en circulación, aunque sólo 151.003 de ellas están inscritas en el Registro Nacional de Armas Fuego.

Municipios Más Seguros es una de las referencias principales a nivel nacional para el combate y disuasión del crimen y como respuesta a la violencia mediante la prevención social de estos fenómenos. El programa tiene como principal característica la descentralización de la gestión de la seguridad otorgando mayor autonomía y libertad a los municipios para el diseño, implementación y seguimiento de los programas y subprogramas encaminados a lograr la reducción en la comisión de las distintas manifestaciones de violencia y criminalidad en el país. Esto nos advierte que la implementación del programa adopta múltiples matices, tantos como municipios comprometidos en forma de programas y subprogramas haya.

Las propuestas operativas de Municipios Más Seguros se estructuran brevemente en el del combate directo al crimen, la disuasión a la comisión de delitos y, el más moderno a nuestro entender, el de la prevención social de la violencia. En este último componente se suma un actor preponderante —la sociedad civil—, que interviene en este escenario contribuyendo conjuntamente con las autoridades a una mejor seguridad pública y ciudadana. En este último sentido, la propuesta estratégica del programa es la prevención social de la violencia y la delincuencia mediante la formación de comités ciudadanos con el fin de promover la recuperación de espacios públicos de aprovechamiento para la mujer y los menores de edad como grupos vulnerables privilegiados.

Se entiende como marco conceptual del programa a aquellas definiciones que, previamente acordadas, orientan el sentido y el entendi-

miento de las categorías relacionadas con el diseño, la toma de decisiones y la implementación de las acciones previstas en Municipios Más Seguros. Este marco está conformado por las siguientes propuestas:

- Participación ciudadana: entendida como el conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al ejercicio de la política (Alberich, 2004);
- Prevención social de la violencia: que se la puede interpretar como la disposición que la sociedad realiza en coordinación con las autoridades de forma anticipada para minimizar la ocurrencia de fenómenos relacionados con la violencia (Isaac, 2010);
- Comité de prevención social de la violencia: agrupación colegiada de personas miembros de la sociedad civil y del gobierno con el fin de coordinarse para emplear acciones que minimicen la probabilidad de ocurrencia de fenómenos relacionados con la violencia (Isaac, 2010);
- Espacio público: entendido como el lugar de encuentro donde cualquier individuo tiene derecho a entrar o permanecer sin ser excluido, cuyas características yacen en ser un ámbito abierto por y para el ejercicio de la vida en sociedad; representa el espacio idóneo para el desarrollo de actividades deportivas, recreativas, artístico-culturales y de esparcimiento (SEDESOL, 2009);
- Rescate de espacios públicos: refiriéndose a un espacio público que presentaba deterioro, abandono y/o inseguridad y que al ser intervenido presenta condiciones físicas y sociales que son favorables para el uso y disfrute de la comunidad, todo ello en un ambiente de seguridad y propicio para la sana convivencia de la comunidad. Los espacios públicos susceptibles de rescate son parques, plazas, espacios deportivos, ciclovías, malecones, plazuelas, riberas, entre otras (SEDESOL, 2009).

LAS GRANJAS PENITENCIARIAS DEL PROGRAMA YO CAMBIO DE EL SALVADOR

Se parte de la premisa que los sistemas penitenciarios pueden tener efectos reproductivos en el crimen (reincidencia, carreras criminales) y por ello es que son necesarios mecanismos y estrategias de contención de dicho fenómeno. Estos datos dan cuenta de la realidad salvadoreña del sistema carcelario:

- El Salvador tiene la tasa de PPL más alta de Centroamérica: 432 por cada 100.000 hab.

- Hacinamiento: 27 mil PPL/8.300 cupos.
- 74% condenados, 26% esperando sentencia.
- 96% de condenados en régimen ordinario, 2,5% en fase de confianza y 1,5% en etapa de semilibertad.
- Reincidencia registrada: 14,43%.

Las Granjas Penitenciarias son parte integrante del Programa *Yo Cambio*, que se aplica tanto en los establecimientos de mujeres como los de varones. Esta intervención es propuesta por la gestión penitenciaria como una estrategia gradual para incentivar a las y los internos a participar de acciones superadoras del mero estado de alojamiento y residencia carcelario. La participación voluntaria en talleres de costura y peinado semi profesional en el caso de mujeres, y de producción de calzado en el caso de hombres, significa para los internos poder acceder gradualmente a los beneficios que se operan en las fases de confianza y semi libertad. Entre ellos, residir en una granja penitenciaria en la cual no existen rejas, los candados y la desconfianza por el sostenimiento de pertenencia mínima dentro de un penal.

Las Granjas Penitenciarias constituyen la fase de semi libertad en el tratamiento penitenciario que desarrolla de manera gradual el sistema penal salvadoreño. Ubicadas en las localidades de Santa Ana e Izalco, estos centros penales se constituyen como un momento de la rehabilitación de los internos e internas previo a la recuperación de la libertad. Es por ello que el análisis de la intervención tiene especial validez en lo que se refiere al estudio de los cambios de conducta que puedan demostrar a través de la evidencia aspectos relevantes del tratamiento.

Las Granjas Penitenciarias de Santa Ana e Izalco —integradas al programa *Yo Cambio* que desarrolla la Dirección General de Centros Penales del gobierno de El Salvador— tienen por objeto tomar parte del tratamiento penitenciario como una estrategia de rehabilitación social en momentos previos a la recuperación de la libertad.

La Granja Penitenciaria femenina de Izalco, dependiente del Centro Penal de Ilopango, en la región occidental del país, es parte operativa de la política pública. Inserta en la fase de semi libertad que, a través de diversas propuestas de intervención penitenciaria, intenta promover en 9.510 internas alojadas conductas de auto limitación, trabajo y convivencia en vistas de una recuperación de la libertad en el corto plazo. Talleres de alhajas y *bijouterie*, cocina y dibujo o pintura se complementan con las propias actividades de granja que en conjunto con tutores se despliegan dentro del programa *Yo Cambio*. El cultivo de maíz, rabanitos, tomates y otras especies vegetales son el principal sustento de esta intervención. El programa insiste en el

autosustento, convivencia armónica y respeto de sí mismos como una vía de desarrollo posterior al cumplimiento de la pena.

En aspecto destacable en las granjas es la situación de madres internas que en esta fase del tratamiento penitenciario conviven con hijos pequeños (de hasta 5 años), quienes se alojan en espacios determinados. De esta manera, y dentro del programa *Yo Cambio*, el entorno familiar más cercano se integra al tratamiento penitenciario recreando condiciones de vida más afectivas coadyuvantes a la rehabilitación. Dado que el cumplimiento de la pena incide tanto en la madre alojada como en los niños que conviven en la cárcel, es que se encuentra a nivel de construcción reciente el Centro de Desarrollo Integral en el establecimiento de Izalco, destinado al alojamiento y contención de este grupo de madres que conviven con sus hijos en la granja.

El Centro Penal de Ilopango es parte integrante del tratamiento alojando mujeres en las fases ordinaria y de confianza. Aún en críticas condiciones de infraestructura, la apuesta *Yo Cambio* propone estrategias de superación en vistas a la gradualidad y los beneficios correspondientes especialmente a la fase de confianza. Una experiencia distintiva es la guardería de niños que conviven con sus madres en este centro penal de régimen cerrado. Interpretando que muchas de estas madres han sido víctimas de ataques y extorsiones, o consumidoras problemáticas de sustancias psicoactivas, uno de los objetos primordiales de la guardería es generar o regenerar en las madres conductas maternales y de cuidados básicos hacia sus hijos. Esta estrategia se proyecta luego en las Granjas Penitenciarias.

Algunas variables de especial interés para analizar los efectos de las Granjas están relacionadas con la reincidencia penal, faltas disciplinarias de los internos e internas integrados al componente Granjas Penitenciarias del Programa *Yo Cambio*, y propensión individual a participar del programa de rehabilitación, entre otras.

La Granja Penitenciaria de Santa Ana es un establecimiento destinado al tratamiento de hombres en su etapa de semi libertad. Ocupando el predio de una antigua maquiladora (fábrica textil), este establecimiento pudo recuperar infraestructura ociosa originalmente ocupada por una empresa del sector privado en desfalco. Con 128 varones residentes, en esta granja se desarrollan actividades de cultivo agrícola como maíz o elote —fundamental en la dieta cotidiana salvadoreña— en 25 hectáreas, junto a chiles y otras especies autóctonas. A diferencia de la propuesta de granja femenina, aquí se pudo desarrollar el cultivo de tilapias, pez salvadoreño de consumo popular. Asimismo actividades escolares de niveles primario y medio, y talleres religiosos se integran a la oferta del tratamiento masculino en el Programa *Yo Cambio*.

En contraste, el Centro Penal de Apanteos, del cual depende la Granja masculina, demuestra condiciones de vida sumamente críticas en un establecimiento de fase ordinaria penitenciaria y de régimen cerrado. Este establecimiento aloja internos penados por delitos comunes y aquellos que fueron condenados por participar en acciones delictivas integrando maras o pandillas. El programa *Yo Cambio*, en la fase ordinaria del tratamiento penitenciario, desarrolla talleres de calzado, pintura artística, artesanías en piedra, cría de tilapias en un espacio reducido, cría de pollos y gallinas y serigrafía. En estas experiencias, los tutores son pares internos quienes enseñan y guían las tareas a otros condenados, y en algunos casos —según comentarios de los internos e internas— emergen perspectivas de trabajos autónomos como instrumento de un futuro autosustento, ya en libertad.

Es importante destacar al programa *Yo Cambio* como oferta variada y multifacética de intervenciones penitenciarias. En lo que respecta a la comprensión de las Granjas Penitenciarias podemos expresar que constituyen una estrategia específica de la fase de semi libertad, previa a la recuperación de la plena condición humana y luego de cumplir una pena.

LAS ALARMAS COMUNITARIAS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (ARGENTINA)

La provincia de Córdoba (Argentina) ha emprendido desde el año 2007 una serie de reformas en el área de seguridad, orientadas a conformar una nueva institucionalidad promoviendo el gobierno civil efectivo de este ámbito. Sin embargo, no podemos descontextualizar estas propuestas de reforma del escenario en el cual las políticas de seguridad se convierten en fundamentales para el sostenimiento de la gobernabilidad.

En términos conceptuales, podemos decir que existe un acuerdo generalizado sobre la relación existente entre la efectividad de las políticas en materia de seguridad ciudadana y la estabilidad de las instituciones. Esta discusión no solamente se da en la actualidad sino también está relacionada con la forma en que los Estados de esta región se conformaron históricamente como poder imperante e intentaron controlar y administrar el territorio a través de instituciones efectivas. Existen variados trabajos de investigación que demuestran que —cuando ello no ocurre— generalmente se deteriora la gobernabilidad de la sociedad, con efectos importantes respecto de la insurgencia, la democratización de la sociedad (Linz y Stepan, 1996), y la efectividad del Estado de derecho (O'Donnell, 1993).

Cuando hablamos de debilidad estatal podemos decir que la misma se expresa, entre otras expresiones, en la ineficiencia de su sistema

de justicia penal. Esta situación trae aparejadas algunas consecuencias, tales como:

- Un bajo porcentaje de delitos denunciados a la justicia;
- Un bajo porcentaje de casos resueltos por la policía que terminan en soluciones de persecución criminal de calidad adecuada;
- Carencia de medidas o penas alternativas aplicables a personas que entrañan bajo riesgo para la seguridad y escasos o inexistentes programas de rehabilitación o reinserción para quienes egresan del sistema penitenciario.

La debilidad institucional se expresa en bajos niveles de respeto por la legalidad, estimulados por el hecho de que los ciudadanos tienen una baja expectativa de que los demás cumplirán con las normas jurídicas, o que el Estado las hará aplicables (Bergman, 2009). Otra expresión del mismo fenómeno se da en el frecuente reemplazo de instituciones, motivado en bajas expectativas respecto de su duración y efectividad (Muriillo y Levitzky, 2012; O'Donnell, 1994). Ello tiene efectos importantes respecto de la permanencia de las reformas a las instituciones. Es frecuente a ese respecto que se lleven a cabo cambios abruptos que afecten la organización institucional de la policía, o que reemplacen bruscamente las prioridades de la política de seguridad, o bien que se ponga término a programas que nunca llegan a pasar del nivel de experiencias piloto.

La Subsecretaría de Participación Ciudadana del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba constituye uno de los instrumentos esenciales de ejecución de intervenciones diseñadas por el Poder Ejecutivo provincial en la materia. Esto lo realiza en conjunto con la Policía de Córdoba a través de su Dirección de Planificación, que es el Departamento de programación general de las estrategias y tácticas inherentes a la prevención y esclarecimiento de delitos, y a la protección del derecho de los habitantes a gozar de la tranquilidad y seguridad pública garantizadas en la Constitución. En términos operativos, la Dirección de Policía Comunitaria tiene a su cargo la programación, diseño, ejecución y control de acciones concretas vinculadas a pautas políticas dadas para la contención de las inquietudes sociales en materia de seguridad pública, mediante la implementación de planes de participación ciudadana y programas de prevención, entre los que se cuenta el referido sistema de Alarmas Comunitarias. La coordinación entre la Subsecretaría de Participación Ciudadana y la Dirección antes mencionada es necesaria para la ejecución de la estrategia relacionada con las Alarmas Comunitarias.

La implementación del Sistema de Alarmas Comunitarias que se está llevando a cabo desde el año 2000 en la ciudad de Córdoba tiene

como objetivo principal generar un efecto preventivo y de disuasión sobre los individuos que intentan delinquir en las zonas donde se encuentran instaladas. El sistema permite también que los ciudadanos formen parte de la efectividad del sistema al ser ellos mismos los que, ante la posible ocurrencia de un delito, activen las alarmas y den el aviso a los servicios de emergencia.

Desde que el Sistema de Alarmas Comunitarias fue implementado son 242 los barrios de la ciudad de Córdoba que adoptaron este sistema de Prevención Participativa, Comunitaria y Solidaria. Con el mismo se busca generar en el vecindario un verdadero clima de participación, solidaridad y prevención contra el delito. A partir de la organización de los vecinos, el sistema de alarmas comunitarias contribuye a fortalecer y efectivizar los distintos patrullajes diarios, logrando así mayor operatividad policial. Actualmente se encuentran instaladas en la ciudad de Córdoba un total de 2.767 alarmas comunitarias. En la Tabla 1 podemos ver cómo se distribuyen las alarmas actualmente instaladas en la ciudad de Córdoba.

Tabla 1
Distribución de las alarmas actualmente instaladas en la ciudad de Córdoba

Distrito	Cantidad de alarmas instaladas	Porcentaje
IV	962	34,8%
V	670	24,2%
VI	335	12,1%
VII	800	28,9%

Fuente: Policía de la provincia de Córdoba.

Según los datos de la tabla anterior, podemos advertir —de manera preliminar— que no hay una distribución igualitaria entre los distritos. Una segunda advertencia tiene que ver con que la ciudad posee aún distritos sin alarmas instaladas. El sistema actualmente opera mediante dos modalidades:

1. Individual domiciliaria;
2. Inalámbrica por sector.

El sistema brinda un servicio de aviso a la Policía de la provincia en los casos de tentativas de delitos o contravenciones, procurando la rápida intervención del personal policial y además activa otros servi-

cios de emergencia y asistencia tales como bomberos, ambulancias, defensa civil, asistencia psicológica, negociadores, etcétera.

La Subsecretaría de Participación Ciudadana integrada a la Policía de la provincia de Córdoba es la dependencia encargada de operar el sistema, para lo cual desarrolla una tarea de aproximación a la comunidad, que se inicia en el mismo momento en que se conoce la existencia de interés por parte de algún grupo de vecinos por adherir al sistema. Las actividades que desarrolla para tal fin son:

1. Observación y relevamiento de viviendas/sectores que instalarían el sistema (características del barrio: tipos de vivienda, vecinos interesados, identificación de líderes o referentes);
2. Entrevistas personales a los vecinos a fin de recabar datos de aquellos que se muestren interesados en el sistema;
3. Reuniones informativas con los vecinos del sector: presentación formal del programa de alarmas, explicación de su funcionamiento e instalación;
4. Organización vecinal (mesas de trabajo para decidir el tipo de alarma a adoptar, la cantidad a instalar y la distribución estratégica de las mismas);
5. Instalación del sistema;
6. Inauguración y simulacro de funcionamiento;
7. Seguimiento.

LOS CENTROS DE ASISTENCIA MÓVIL A DROGODEPENDIENTES (CAMAD) DE BOGOTÁ, COLOMBIA

Según el censo de habitantes de calle elaborado por la Alcaldía Mayor de Bogotá durante el año 2011, existen alrededor de 9.614 ciudadanos habitantes de calle (CHC) en la ciudad de Bogotá, lo que equivale a 12,8 CHC por cada 10.000 habitantes. Una de las características de esta población está vinculada con el consumo problemático de sustancias psicoactivas como bazuco. Por ser una población marginada, la accesibilidad a servicios básicos para la vida en sociedad es casi nula.

Por otra parte, en lo que hace al acceso a la seguridad podemos mencionar que existe en este grupo una alta tasa de victimización e involucramiento en actividades violentas. Según datos del censo de CHC antes mencionado, dentro de las razones principales de estas personas para habitar en la calle están las dificultades en las relaciones con los familiares (44%) y el consumo de sustancias psicoactivas (34%). A su vez un 93% es consumidor de sustancias en general y más

de un 60% consume tres o más tipos de drogas (considerando también aquellas legales como alcohol y cigarrillos). Otro antecedente relevante es que esta población se encuentra concentrada en algunos sectores de la ciudad que se caracterizan principalmente por la venta y consumo ilegal de sustancias psicoactivas.

Hemos mencionado que la victimización y la participación en actos delictuales afecta a la mayor parte de este grupo. Según el mismo censo, el 49% ha cometido actos de violencia tales como riñas y golpizas y un 75% señala haber sido víctima de las mismas. A pesar de que la violencia experimentada y generada por estas personas es principalmente interna (un 83% señala que han sido víctimas de hurto por parte de otros CHC y que las golpizas han sido provocadas por otros CHC o por la policía), también se trata de una población que produce delito hacia otros habitantes de la ciudad y, en ocasiones, sus actividades básicas de supervivencia. El recogimiento de basura destinada al reciclaje junto con la mendicidad acrecienta la sensación de inseguridad y temor en la población general, por lo menos en las áreas de concentración de CHC.

La atención pública de la población habitante de calle ha sido abordada por distintas iniciativas y programas, entre los cuales se cuenta el programa CAMAD (Centros de Atención Móvil a Drogodependientes), que es ejecutado por la Secretaría Distrital de Salud (SDS), de ella dependen el Hospital Centro Oriente y el Hospital del Sur como principales operadores. A ellos se agregan la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) a través del Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON), y la Secretaría Distrital de Gobierno mediante el Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC).

El programa, iniciado en septiembre de 2012, busca —a partir de un enfoque de derechos— incorporar a los habitantes de calle con abuso de drogas a los sistemas de entrega de atención de salud. Si bien el programa se enfoca principalmente en la reducción de daños en salud, especialmente aquellos provocados por el consumo problemático de psicoactivos, también tiene como objetivo encauzar a sus participantes hacia instancias de intervención y tratamiento más exigentes que contribuyan a la reinserción social de estas personas. A pesar de que el programa no posee una vinculación directa en su formulación con la prevención del delito, opera bajo el supuesto de que la mitigación de riesgos en salud y la disminución del consumo de sustancias podrían contribuir a la reducción de los problemas de convivencia experimentados al interior y exterior de este grupo, disminuyendo los niveles de conflictividad, violencia y delito asociados con CHC.

En la actualidad existen tres zonas en la ciudad de Bogotá en que el programa opera bajo la modalidad de centro de atención móvil: CAMAD Centro Oriente, en la localidad de Candelaria (Sector Bronx); CAMAD Sur, en la localidad Kennedy (sectores El Amparo y Cartuchito); y CAMAD Rafael Uribe Uribe, sectores Antonio Nariño y Rafael Uribe Uribe. Por otro lado, el programa ha instalado otro módulo en la Cárcel Distrital de Bogotá. Esta línea de intervención tiene una vinculación más directa con la prevención del delito, en la medida en que su objetivo explícito es proporcionar tratamiento para el consumo problemático de sustancias, con el fin de a) contribuir a la reinserción social de las personas privadas de libertad; b) mejorar la convivencia intracarcelaria y; c) reducir las tasas de reincidencia una vez cumplidas las condenas en el penal.

Cabe señalar que la modalidad móvil y la modalidad cárcel difieren en cuanto a su población objetivo, sus objetivos específicos y sus modos de intervención. A continuación se presentan de manera más detallada los antecedentes de ambas formas de intervención.

La propuesta del CAMAD (móvil) surge como una estrategia de seguridad y convivencia bajo el supuesto de que con una unidad de salud en terreno —y bajo el enfoque de reducción de riesgos y daños en el consumo de drogas— se puede intervenir de manera efectiva sobre los indicadores de muertes violentas y lesiones personales en los territorios en los cuales se instala y en la ciudad en general. El programa está planteado como una intervención en salud, con el fin de poder entregar servicios de atención primaria a población marginalizada y con alta prevalencia de consumo de drogas. Los ejes que el programa aborda van en la línea de asegurar los derechos básicos de estos ciudadanos y realizar intervenciones en salud enfocadas al problema del consumo de drogas y reducir daños y riesgos provocados por dicho consumo.

Los CAMAD se justifican en un enfoque de derechos “buscando la restitución de los derechos, el desarrollo de la autoestima, autocontrol y corresponsabilidad en el cuidado de la salud a través de espacios de acogida y escucha lo mismo que espacios con alternativas socioculturales para sensibilizarlos hacia el abordaje especializado en salud mental con la pretensión de reducción del daño y movilización de redes que favorezcan las canalizaciones al interior de la institución y a otros servicios locales logrando mitigar el rechazo de las personas de la comunidad entre otros debido a la estigmatización de esta problemática con el asocio de los altos índices de inseguridad y violencia” (CAMAD, 2012). De esta manera, un objetivo principal del programa es habilitar a los habitantes en situación de marginalidad, fortalecer su auto-comprensión como sujetos titulares de derechos, generar un reconocimiento de ellos como ciudadanos y vincularlos con redes institucionales de entrega de servicios.

El programa opera a través de un vehículo móvil que cuenta con atención médica, dental, psicológica, psiquiátrica y social de carácter primario con un equipo de trabajo interdisciplinario compuesto por profesionales del área de la salud y del trabajo social (médico generalista, odontólogo, psiquiatra y psicoterapeuta y trabajador social). El vehículo se instala diariamente en dos o tres puntos de una zona delimitada por la concentración de habitantes de calle. El programa cuenta con una estrategia que combina tres componentes principales:

- Acogida, donde se brinda reconocimiento y respaldo a quienes se acercan al móvil;
- Caracterización y consejería, lo que incluye intervención primaria en las áreas de atención definidas y;
- Derivaciones hacia la red de prestaciones sociales relacionadas con salud y adicción.

Las principales rutas de derivación se dirigen hacia los servicios hospitalarios de las áreas donde opera CAMAD (Hospital Centro Oriente para el sector del Bronx y Hospital Sur para el sector de Abastos y El Amparo), y hacia los hogares de paso, que constituyen recintos de acogida diurnas para CHC que incluyen servicios de transporte, higiene, nutrición y apresto educativo. Los hogares de paso constituyen el soporte para derivaciones más complejas hacia programas de desintoxicación, tratamiento y rehabilitación que están a cargo de las instituciones especializadas (SDIS e IDIPRON para hogares de paso y SDS para centros de tratamiento). CAMAD constituye, por lo tanto, el primer eslabón en el esfuerzo por vincular institucionalmente y ofrecer alternativas de reducción de daño, rehabilitación y reinserción a esta población de CHC con problemas agudos de adicción¹³. Si bien el programa no plantea un vínculo directo con una política de seguridad ciudadana, se trabaja bajo el supuesto de que la actividad delictual, la violencia y la conflictividad son consecuencias de la marginalidad y del consumo de sustancias psicoactivas. De esta manera, una intervención en salud y con un foco en la restitución de derechos y disminución de consumo de drogas podría contribuir de manera indirecta a la reducción de la conflictividad en los barrios donde se insertan los CAMAD, y a su vez reducir el involucramiento de estas personas en actividades delictuales y violentas.

La modalidad CAMAD que se lleva a cabo en la cárcel distrital tiene por objetivo general “el tratamiento de las adicciones en el contexto de una rehabilitación integral que conduzca a un proceso de resocialización” (Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2013).

La población objetivo de este programa es población privada de libertad en la Cárcel Distrital de Varones y el anexo de mujeres de Bogotá. A diferencia de CAMAD móvil, CAMAD cárcel tiene por objetivo directo reducir las tasas de reincidencia de la población carcelaria, reducir la conflictividad dentro del recinto carcelario como así también contribuir a la reinserción social y laboral de los reclusos una vez egresados de la prisión. De esta manera, el programa plantea una vinculación directa con la prevención del delito. A su vez, el programa busca reducir el consumo de drogas de esta población, que corresponde a uno de los principales factores de riesgo para la comisión de actos delictuales.

El programa opera al interior de la cárcel con un equipo de trabajo interdisciplinario compuesto por profesionales del área de la salud y del trabajo social (sociólogos, psiquiatras, psicoterapeutas, trabajadores sociales, terapeutas ocupacionales, enfermeros, un profesional de la cultura física, un auxiliar del área de salud y un técnico en sistemas). La intervención se estructura en tres fases, la primera de ellas pone énfasis en la integración terapéutica siguiendo un modelo de intervención breve (TREANET) y el establecimiento de los objetivos terapéuticos de manera personalizada, encabezado por un psiquiatra. En esta etapa se comienza la terapia individual —evaluación previa del paciente—, la terapia colectiva —que considera un ámbito laboral, terapia colectiva, terapia corporal, socioterapia y educación para la prevención del consumo de drogas— e intervenciones sobre la red social de las personas privadas de libertad —que considera reuniones comunitarias al interior del penal, reuniones con los familiares de los pacientes, intervención familiar e intervención en el ámbito penitenciario con el personal de la cárcel.

El CAMAD Cárcel Distrital comenzó a ejecutarse durante el año 2013, y la población objetivo son todos las personas privadas de libertad condenadas, con consumo de sustancias, que hayan expresado voluntad de participar en el programa y cuyo egreso de la cárcel esté planificado para más de seis meses después del inicio del programa. Actualmente dicho programa se encuentra en su fase inicial y el objetivo es atender a todas las personas privadas de libertad del recinto.

EL PROGRAMA DE GESTIÓN INTEGRADA LOCAL PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA DE URUGUAY

Uruguay, como el resto de América Latina, sufre la inseguridad, el crimen organizado y el incremento generalizado de la actividad delictiva. Pero también se pone en evidencia la búsqueda de soluciones para enfrentar estas problemáticas de una manera democrática y participativa. El programa de *Gestión Integrada Local para la Seguridad Ciudadana* se presenta como una respuesta a la complejidad de la in-

seguridad y pretende convertirse en una solución a la inseguridad que preocupa a un alto número de ciudadanos uruguayos.

El problema a atender por el programa es el crecimiento del delito violento, con su alto grado de concentración territorial y creciente concentración etaria, tanto en víctimas como en victimarios, procurando aunar los esfuerzos del área policial con los del área social y convocando a una acción inter-agencial del Estado. Un análisis pormenorizado sobre la inseguridad en el país propone que entre las problemáticas diversas a las que hay que atender se encuentran:

a) La ineficacia policial para desarrollar una tarea disuasiva del delito: considerada como una consecuencia de la inadecuada distribución del personal operativo policial en el territorio, lo que impide que un número más alto de efectivos se concentre en tareas de prevención en las áreas con más incidencia delictiva. Por otra parte, la deficiente distribución horaria del capital humano policial es contradictoria con los datos del delito, los cuales nos hacen notar que el 70% de los hechos ocurre entre las 18:00 y 6:00 hs. mientras que la mayor cantidad de efectivos de Montevideo están operando en el intervalo de las 6:00 y 2:00 hs. Se agrega también que no existe suficiente capacidad policial para la investigación criminal ya que se nota como ineficiente la recolección, análisis y procesamiento de información delictiva y en investigación criminal posterior a la comisión de delitos, lo cual se traduce en un bajo nivel de esclarecimiento de los mismos (del total de las rapiñas cometidas durante 2011 en Montevideo sólo un 14% habían sido esclarecidas). Por último, la perspectiva comunitaria de la acción policial es débil, lo que dificulta las relaciones entre la Policía Nacional y las comunidades.

b) La debilidad de programas sociales de prevención secundaria y terciaria de la violencia: se considera como insuficiente la cobertura de servicios sociales especializados en el territorio para atender factores de riesgo que constituyen elementos facilitadores de conductas violentas. La desvinculación de los menores del sistema educativo (el 37,6% de los menores de edad que ingresan al sistema de responsabilidad penal en Montevideo tienen la primaria incompleta, mientras que el 89% tienen un retraso educativo de dos o más años), el tratamiento ineficiente de adicciones (aproximadamente el 30% de los expedientes de la justicia juvenil de Montevideo registraron en 2009 que los adolescentes habían desarrollado algún consumo problemático de sustancias psicoactivas, sin que exista cobertura adecuada para su atención), la debilidad manifiestas del grupo familiar (el 45% de los menores en conflicto con la ley proviene de familias nucleares incompletas, integradas por sólo uno de los padres) y la falta de oportunidades sociales (el 48% de los menores de Montevideo que ingresan al sistema de jus-

ticia penal no estudian ni trabajan, mientras que el promedio es del 17% para Montevideo en la población joven en general) constituyen expresiones manifiestas de la debilidad de las estrategias de desarrollo social en su lucha contra el delito.

c) La desarticulación de los sistemas de información en materia de prevención social y control delictivo: al no existir información de calidad integrada para el trabajo conjunto de la prevención policial y la prevención social, los programas específicos para esta población en riesgo no logran articularse con el resto de la oferta pública social del Estado. De esta manera, se perpetúan situaciones de conflicto con la ley que podrían prevenirse con estrategias derivadas de enfoques más participativos. En la actualidad existen sin adecuado intercambio de datos el Sistema de Gestión Policial, el Observatorio de Crimen y Violencia (en la órbita del Ministerio del Interior), el Sistema de Información para la Infancia y el Registro Nacional de Adolescentes Infractores, el Anuario Estadístico del Poder Judicial (en la órbita de la Corte Suprema de Justicia), el Observatorio Social, el Registro Único de Beneficiarios y el Sistema de Información Integrado del Área Social (en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social). Sin embargo, no existe aún una base de datos que unifique información delictiva de fuente policial, judicial y del sistema de justicia penal juvenil, ni que integre datos de las agencias sociales que operan en el territorio, lo cual posibilitaría un mejor despliegue de dispositivos de prevención. Asimismo, no se ha logrado la unificación de criterios conceptuales para el registro de hechos de los menores en conflicto con la ley, lo cual representa una dificultad para establecer un seguimiento y una atención más personalizada de los mismos.

En este contexto de problemáticas sociales es que el Programa *Gestión Integrada Local para la Seguridad Ciudadana* intenta contribuir a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo, mediante acciones focalizadas de prevención y control en territorios y poblaciones vulnerables. Concretamente, el programa busca incrementar la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en los territorios seleccionados, e incrementar la reinserción social de menores de edad de 12 a 17 años con altos factores de riesgo asociados a conductas violentas y delito en las áreas de influencia determinadas.

Al focalizar la estrategia sobre territorios y poblaciones con alta incidencia en el delito, se propone desarrollar un Modelo de Atención Integral que pueda ser probado y replicable en el resto del país, buscando tanto una mejora en los índices delictivos como en la percepción de seguridad en los barrios. Al respecto, se promoverá una metodología que combine de manera simultánea la acción policial de base

local orientada a la solución de problemas y respaldada en adecuada información delictual y criminológica con acciones socio-educativas integrales concentradas en prevención social temprana de la violencia y en atención intensiva de la población afectada.

CONCLUSIONES

Las políticas de seguridad ciudadana en América Latina son en conjunto y en sí mismas una expresión de la diversidad y complejidad existentes en esta región. Si bien el debate entre el carácter público y ciudadano de la seguridad no está aún resuelto, las políticas descritas en este trabajo coinciden en una orientación democrática en la gestión y toma de decisiones. Es por ello que en un mismo país podemos advertir el trayecto pendular que las expresiones de políticas de la misma área de seguridad sostienen, desde el carácter público y exclusivo estatal hasta el participativo con involucramiento ciudadano¹⁵. Esta conclusión preliminar plantea la duda sobre la complejidad de la realidad que hoy condiciona a cualquier tipo de intervención. Datos como los altos índices de criminalidad, secuestros, extorsiones, homicidios, delitos urbanos o los relacionados con el hacinamiento carcelario y la reincidencia delictiva que se expresan en los informes de organismos multilaterales y en las estadísticas nacionales construyen la crisis que hoy existe en el ámbito de la seguridad en algunos países. Ante este estado de situación es que también debemos tener en cuenta que muchas de las propuestas de políticas de seguridad están configuradas por esta necesidad imperiosa de afrontar problemas críticos que en algunos casos ponen en juego la gobernabilidad de los sistemas políticos.

Las políticas no solo buscan modificar el estado de situación de la inseguridad en un determinado lugar transformándolo en mejor convivencia social, sino que simultáneamente deben reprimir la ejecución de delitos, prevenir el crimen, desincentivar la comisión de una acción contra la ley, atender a las víctimas, satisfacer a los medios de comunicación, intervenir sobre los datos objetivos de la inseguridad y sobre la sensación de inseguridad, coordinar con otras naciones y actores propósitos conjuntos de lucha contra organizaciones transnacionales ilegales, integrar nuevos actores locales al diseño estratégico de programas de seguridad, etcétera. Ante esta superposición de dimensiones diversas, propia de la complejidad de la seguridad en nuestras sociedades actuales, las políticas públicas se muestran como dinámicas sociales muy sujetas a la hipersensibilidad de los ciudadanos en nuestros países.

Sin embargo, una de las carencias es la inexistencia de análisis delictual consecuente del registro de datos criminales. Al respecto, coincidimos con la propuesta de políticas que deben construirse de manera artesanal o emocional, lo que significaría construir donde sea

necesario o consolidar adonde ya se encuentren organizados, sistemas estadísticos sólidos, confiables, oportunos y comparables (Beliz, 2012).

La efectividad ante la prevención del crimen urbano de las Alarmas Comunitarias de Córdoba, de la descentralización de la gestión de la seguridad ciudadana en Honduras y Uruguay, del tratamiento en términos de salud pública de los CAMAD y del STAD de Chile, es una variable que admite diversos valores en el tiempo y el espacio, aún cuando estamos considerando una política en un solo país. Ante esta variabilidad, las instituciones de seguridad se ven profundamente afectadas por la búsqueda de impactos inmediatos y atribuibles a la intervención (y no de otro origen).

Esta evidencia preliminar presenta la oportunidad de analizar las formas de pensar y diseñar algunas de las políticas de seguridad que se desarrollan en los países mencionados. Generalmente, el modelo estratégico y participativo para el diseño de intervenciones requiere tiempo para la búsqueda de datos serios y válidos, de alternativas diversas y el involucramiento de múltiples actores en busca de una interpretación multidisciplinaria de los fenómenos de inseguridad, entre otras acciones. Sin embargo, los tiempos de gestión están condicionados por la urgencia y el impacto social y mediático de hechos delictivos cada vez más violentos, por lo que la respuesta reactiva emerge como una de las expresiones más recurrentes de las políticas contra el delito, la violencia y la delincuencia.

De una manera formal o informal, el modelo de gestión de la seguridad orientado a problemas está presente. Diversas son las circunstancias que así lo demuestran: tanto el STAD chileno como el Programa de Gestión Integrada Local uruguayo, las Alarmas Comunitarias cordobesas y Municipios Más Seguros aplican y prevén como estrategia de análisis la participación de múltiples actores policiales y civiles en el diseño de respuestas a las problemáticas de la inseguridad.

Es también atribuible al escenario complejo de la seguridad la intención definida de los gobiernos democráticos de intervenir desde una perspectiva civil en el área. Si bien en la mayoría de los casos descritos notamos que es una concreción de la democracia el concepto de gobierno civil de la seguridad —en contraposición a la exclusiva intervención policial en estos asuntos—, es posible advertir que esta injerencia no es fácil. La tensión existente entre la perspectiva civil y ciudadana de la seguridad y la proveniente del conocimiento táctico y empírico policial podría producir innumerables conflictos de diseño, interpretación, implementación y evaluación de las políticas. La práctica policial como insumo consuetudinario de las aplicaciones de políticas podría tergiversar cualquier intervención por más democrática e innovadora que sea. Por ello, es un enorme desafío para las instituciones civiles

—entre ellas gobiernos y sus equipos técnicos, universidades, centros de estudios, fundaciones y organizaciones de la sociedad civil, e incluso entidades pluriestatales— fortalecer mediante la consolidación conceptual y la sistematización de las experiencias y evidencias la perspectiva civil, participativa y democrática de la seguridad ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- Abizanda, Beatriz; Serra Hoffman, Joan; Marmolejo, Lina; Duryea, Suzanne 2012 *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence* (Banco Interamericano de Desarrollo) en <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37086774>>.
- AlertAmerica 2012 Observatorio Hemisférico de Seguridad de la Organización de Estados Americanos - OEA, en <http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_politicas.asp> acceso 15 de agosto de 2013.
- Alberich Nistal, Tomás 2004 *Guía Fácil para la Seguridad Ciudadana Manual de gestión para el fomento de la participación ciudadana en Ayuntamientos y asociaciones* (Barcelona: Dickinson).
- Ashworth, Andrew 2003 *Principles of Criminal Law* (Oxford: Oxford University Press).
- Banco Mundial 2011 *World Development Report: Conflict, Security and Development* (Washington DC: World Bank).
- Beliz, Gustavo 2012 *Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión* (Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Debate N° IDB-DP-215).
- Bergman, Marcelo 2009 *Criminality, Public Security and the Challenge to Democracy in Latin America* (Notre Dame: University of Notre Dame Press).
- Bush, Robert y Folger, Joseph 1994 *The promise of mediation: Responding to conflict to empowerment and recognition* (San Francisco: Jossey-Bass).
- CEPAL 2011 *Panorama Social de América Latina 2011* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Cohen, Marc; Rubio, Mauricio 2007 *Violence and Crime in Latin America* (San José, Costa Rica: BID), en <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1186239>>.
- Congreso de España 1978 *Constitución de España*, en <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=97&fin=107&tipo=2>> acceso 20 de mayo de 2013.

- Frühling, Hugo (ed.) 2009 *La importancia de la evaluación de programas y proyectos de prevención del delito. Programas Dirigidos a Reducir el Delito: Una Revisión Sistemática de la Literatura* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Kessler, Gabriel 2009 *El sentimiento de inseguridad: Sociología del temor al delito* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Latinobarómetro, en <<http://www.latinobarometro.org>>.
- Linz, Juan y Alfred, Stepan 1996 *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Murillo, Victoria y Levitsky, Steven 2012 *Institutional change and State Capacity in Weak Institutional Environments: Reflections on the Latin American experience* prepared for the State Building Workshop, San Pablo.
- O'Donnell, Guillermo 1993 "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries" en *World Development* Vol. 21 (España: Elsevier).
- Organización Mundial de la Salud 2003 *Informe Mundial de la Salud 2003* (Ginebra: Organización Mundial de la Salud).
- Pegoraro, Juan 2010 *Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social* (Buenos Aires: CLACSO), en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101109032656/2pegoraro.pdf>> acceso 20 de agosto de 2013.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2011 *Informe del Desarrollo Humano 2011 Sostenibilidad y Equidad: un mejor futuro para todos* (Nueva York: PNUD).
- Secretaría Distrital de Salud de la Alcaldía Mayor de Bogotá 2012 *Documento de Debate sobre la Política de Asistencia a Drogodependientes: el Caso de CAMAD*, en ocasión de la presentación del Sistema Regional de Evaluación de Impacto de Políticas de Seguridad Ciudadana para América Latina (Bogotá).
- Alcaldía Mayor de Bogotá 2013 *Decreto 540/13 Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Bogotá D.C.* (Bogotá: Alcaldía Mayor).
- Sherman, Lawrence 2012 *Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina. Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo), en <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37024856>> acceso 15 de marzo de 2013.

- Sherman, Lawrence; Gottfredson, Denise; MacKenzie, Doris; Eck, John; Reuter, Peter y Shawn Bushway 1998 *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. Report to the U.S. Congress* (United States of America: Dept of Criminal Justice and Criminology), en <<http://www.ncjrs.gov/works/>> acceso 15 de mayo de 2013.
- Tocornal, Ximena 2011 “¿Buenas prácticas o intervenciones basadas en evidencia?”, en Araya, J. (ed.) 2011 *Experiencias en América Latina. El desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*, pp. 9-13 (Santiago de Chile: Universidad de Chile).
- White, Howard A. 2010 *Contribution to Current Debates in Impact Evaluation. Evaluation 16(2)* (California: Sage) en <<http://evi.sagepub.com/cgi/content/abstract/16/2/153>> acceso 15 de junio de 2011.

Sección II

DROGAS: NUEVO PARADIGMA INTERPRETATIVO PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA

Viviana García Pinzón*

EL DISCURSO DE LA SEGURIDAD EN LA “GUERRA CONTRA LAS DROGAS”

EL PLAN COLOMBIA Y LA INICIATIVA MÉRIDA

Para la teoría de la securitización el lenguaje no es un aspecto accesorio. Por el contrario, es constitutivo de la realidad social misma. La seguridad es un acto discursivo donde el elemento clave es la sobrevivencia (Buzan, 1997). La teoría de la securitización concibe a la seguridad como un acto discursivo: “Su principal argumento es que la seguridad es un discurso, al etiquetar algo como un tema de seguridad éste se convierte en uno” (Taureck, 2006: 54). Por lo tanto, la seguridad no tiene un significado preexistente sino que puede ser todo aquello que un actor securitizador diga que es, sin que necesariamente exista la amenaza. La seguridad es una construcción social y un proceso intersubjetivo, así una lógica constructivista subyace a esta teoría: “La definición de un problema como asunto de seguridad es ante todo el resultado de una voluntad política, una construcción discursiva y de una praxis cultural que la hace posible y necesaria” (Tokatlián, 1997: 17).

El tráfico de drogas ilícitas se ha posicionado en las agendas de seguridad nacionales y subregionales de América Latina y el Caribe

* Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Miembro del Grupo de investigación en Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia.

como una de las mayores amenazas contra el Estado y la democracia (Aravena y Jarrín, 2004; Benítez, Celi y Diamint, 2009; Niño, 2011). Igualmente, el tema se convirtió en un eje de la agenda de Estados Unidos con la región. La política antidrogas estadounidense se caracteriza por el prohibicionismo y por enfocarse en el enemigo externo —es decir la oferta de drogas— que en el problema interno, que es el consumo. La idea es reducir la oferta de drogas con el objetivo de incrementar su precio en el mercado y así desincentivar su compra por parte de los consumidores. De ese modo, la tradicional estrategia de control de la oferta de drogas de Estados Unidos ha estado basada en tres programas: erradicación, interdicción y desarrollo alternativo.

Frente al llamado a formar parte de la “guerra contra las drogas” por parte de Estados Unidos, los gobiernos de América Latina han respondido por diversas razones. Contrariamente a una lectura estructuralista donde las políticas antidrogas en la región responderían simplemente a las exigencias hegemónicas, una mirada detallada evidencia que la estructura de poder no es suficiente para dar cuenta de la dinámica de la relación en torno a las drogas ilícitas. Por el contrario, la política interna, la identidad y las características de la dinámica del circuito internacional de drogas son variables a tener en cuenta. El análisis de las políticas antidrogas puestas en marcha en América Latina revela un panorama variado donde diversidad de intereses y preocupaciones están involucrados; en palabras de Smith, más que una guerra contra las drogas, en América Latina existen múltiples guerras (Smith, 2008).

Los planteamientos de la teoría de la securitización, en el marco del análisis de la política antidroga en América Latina y el Caribe, llevan a la formulación de diversos interrogantes, entre ellos, ¿cuáles son los componentes del discurso que permiten el posicionamiento de las drogas ilícitas como amenaza a la seguridad? ¿Cómo se justifican las políticas de carácter excepcional para el combate contra el narcotráfico? Teniendo en cuenta que es el mayor promotor de la cruzada antidroga y su importancia en la región, ¿cuál es la visión de los países latinoamericanos sobre Estados Unidos y viceversa? En este sentido, el presente artículo explora los elementos discursivos que estructuran la relación entre drogas ilícitas y seguridad en los casos del Plan Colombia (PC) y la Iniciativa Mérida (IM), los cuales constituyen los mayores programas de cooperación antidrogas entre América Latina y Estados Unidos, así como la visión recíproca de los actores (Estados Unidos con Colombia y México) en torno a esta problemática. Haciendo uso del Análisis de Contenido Cualitativo¹, el objetivo de este ejercicio es detectar las identidades e intereses de los actores gu-

1 El Análisis de Contenido se realizó con el programa Nvivo.

bernamentales de Colombia, Estados Unidos y México respecto a las drogas ilícitas, su perspectiva respecto a esta problemática, sobre la seguridad y su visión y relación con el otro.

En la primera parte del texto se presentan algunas reflexiones sobre la relación entre drogas de uso ilícito, narcotráfico y su relación con la agenda de seguridad. En la segunda parte, se exponen los elementos teóricos y metodológicos básicos del ejercicio, teniendo en cuenta los planteamientos de la teoría de la securitización y la pertinencia del análisis de contenido. En tercer lugar, se exponen los resultados del análisis de los discursos en el marco de la formulación del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida. El artículo culmina con la presentación de algunas consideraciones desde una perspectiva comparada.

DROGAS DE USO ILÍCITO, NARCOTRÁFICO Y SEGURIDAD

La globalización ha traído consigo la liberalización de las fronteras estatales y el desplazamiento del locus de poder, del Estado-nación hacia otros actores y a la dimensión transnacional (Rosenau, 1990; citado por Beck, 2000). En el contexto globalizado, respecto a la seguridad, el Estado continúa siendo el actor fundamental y mantiene el control de la seguridad como esfera de poder estructural, pero se enfrenta al surgimiento de diversidad fuentes de amenaza, muchas de ellas relacionadas con las nuevas interconexiones e interdependencia que caracteriza al sistema internacional, y que rebasan el campo de acción y la capacidad estatal. “Los flujos ilícitos transnacionales de bienes, información y personas —el lado clandestino de la globalización— se han convertido en una fuente creciente de tensión y conflicto en la política mundial” (Andreas, 2004: 642), siendo considerados como una amenaza para la seguridad internacional.

Las actividades transnacionales ilegales no son nuevas, lo que ha cambiado es la atención política de la que son objeto, su lugar en la agenda de seguridad y el impacto que tienen en el Estado. “Los actores transnacionales clandestinos han existido de una u otra forma en tanto los Estados han impuesto en las fronteras. Lo que ha cambiado en el tiempo es la organización de dichos actores, sus métodos y velocidad de cruce de fronteras y la forma, intensidad y enfoque de su aplicación y el nivel de ansiedad pública y atención política” (Andreas, 2003: 81). Las problemáticas transnacionales cuestionan la relación entre la seguridad interna y externa. “Dada su complejidad y su capacidad para expandirse en los dominios de seguridad interna y externa, las problemáticas transnacionales tienen efectos en las percepciones, políticas públicas, relaciones de poder y organización institucional” (Eriksson y Rhinard, 2009: 245). Las diversas estructuras, sistemas de creencias y percepciones respecto a las amenazas transnacionales han

dado lugar a campos institucionales conflictivos, y a nuevas formas de relación entre los Estados y la forma en que se concibe la dependencia de la seguridad propia respecto al otro.

El control de los flujos transnacionales ilegales como una prioridad en la agenda de seguridad evidencia un cambio en las formas de control territorial por parte del Estado en los espacios fronterizos. Así, el Estado se retira en su función de protección y reaparece en su papel de control y regulación. Ese nuevo modelo de territorialización trae consigo una variación histórica en las prioridades de control fronterizo; a medida que las fronteras se hacen cada vez más porosas por efectos de la globalización, los Estados han construido barreras contra el flujo de elementos “indeseables”, contra la ilegalidad; “[...] El Estado no se ha retirado completamente, sino que ha cambiado su eje de intervención. Si en la fase anterior su obsesión era la preservación territorial, el control del espacio, ahora su eje de acción se vincula a controlar los flujos, los movimientos de personas y mercaderías entre los países. Especialmente a promover los “flujos por arriba” y controlar los flujos por “abajo” (Grimson, 2004: 12).

En el caso de las drogas ilícitas —particularmente del circuito cocaína— cabe señalar que por siglos la hoja de coca se utilizó con fines médicos, religiosos y sociales, no fue sino hasta finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX cuando su consumo empezó a ser prohibido, y hacia fines del siglo XX empezó a ser un tema importante en la agenda internacional. En la configuración del régimen de control mundial de drogas, existe una tensión entre aquellos enfoques basados en medidas represivas y centradas en la reducción de la oferta (producción y tráfico), y los que propenden por buscar medidas alternativas y que usualmente brindan mayor atención a la dimensión del consumo y la rehabilitación. Estados Unidos ha sido el principal defensor del primer enfoque, que en general ha predominado en las medidas contra las drogas ilícitas.

A partir de la década de 1970, el consumo de drogas fue vinculado por parte del gobierno estadounidense de forma creciente con el crimen y la seguridad pública y, posteriormente, con la nacional. En el marco de los cambios sociales y culturales de los años sesenta —período durante el cual se produjo un aumento significativo en el consumo de drogas—, el gobierno de Richard Nixon (1969-1974) declaró a las drogas como “el enemigo público número uno” y de manera consecuente hubo un incremento en las medidas de aplicación de la ley tanto en el ámbito doméstico como internacional. Posteriormente, durante la presidencia de Reagan (1981-1989) las drogas ilícitas fueron definidas como una amenaza letal para la seguridad nacional de Estados Unidos, por lo cual fue declarada la “guerra contra las drogas”. La visión de las drogas ilícitas como una amenaza grave al bienestar

nacional hizo que las medidas antidrogas en el exterior se convirtieran en parte importante de las políticas de seguridad y exterior. En el marco de la “guerra contra las drogas” hubo cambios y consolidación de ciertos procesos y tendencias en la legislación antidrogas, la configuración institucional, los rubros del presupuesto destinados al asunto y la participación de los militares en las medidas contra las drogas ilícitas.

A propósito del vínculo entre drogas ilícitas, seguridad y política exterior, es muy esclarecedor el concepto de *ethos* de seguridad propuesto por Walker (2010), quien lo define como un “conjunto de ideas sobre cómo defender los intereses vitales de Estados Unidos” (Ibíd.: 85); éste surgió a finales del siglo XIX como una manera de pensar la seguridad y protección de los valores considerados centrales para la sociedad. La premisa básica para la configuración del *ethos* es que en un mundo crecientemente peligroso, la identidad y destino de la nación deben ser protegidos; en ese sentido, se considera que dos instrumentos válidos y viables para la seguridad nacional son la guerra y la promoción de los valores centrales en el exterior (Ibíd.: 66). El *ethos* de seguridad tiene incidencia directa en la política exterior de Estados Unidos, fomentando la acción unilateral y el militarismo (Bagley, 1998; Walker, 2010). La mirada de las drogas ilícitas a partir del *ethos* de seguridad ha llevado a que el problema sea visto en términos de “amenaza” y “enemigo”, llevando al tratamiento coercitivo y militarista que perdura hasta la actualidad. Así, “el término de guerra contra las drogas se convirtió en algo más que una metáfora emocionalmente evocativa” (Carpenter, 2003: 34).

Sin embargo, la efectividad de este enfoque ha sido cuestionada por múltiples actores. Por ejemplo, la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas UNGASS, celebrada en 1998, fue un escenario que reflejó la tensión entre el prohibicionismo y las perspectivas alternativas. Si bien en la declaración final fue ratificado el enfoque tradicional, tanto en las reuniones previas como en la asamblea hubo voces disidentes. Países como Holanda favorecieron un mayor énfasis en el consumo y la rehabilitación, mientras que países del sur, donde se destaca México, enfatizaron que debería terminarse la dicotomía entre los países tradicionalmente productores y países consumidores para dar lugar al principio de “responsabilidad compartida”, que debería convertirse en piedra angular del control internacional de drogas (Jelsma, 2003). Finalmente, fue establecido como objetivo principal de la UNGASS la reducción considerable del problema mundial de las drogas ilícitas para el año 2008 a través de la cooperación internacional y de medidas en el campo de la reducción de la oferta y la demanda de drogas.

El “Informe sobre los mercados mundiales de drogas ilícitas 1998-2007”, encargado por la Comisión Europea, evaluó los resultados en po-

lítica antidrogas a partir de la UNGASS de 1998. Las conclusiones del informe muestran el fracaso de la política de drogas al señalar que no hay evidencia que permita suponer una reducción en el problema durante el período de la UNGASS. El documento señala que “[p]ara algunos países el problema ha disminuido pero para otros ha empeorado, y lo ha hecho de forma aguda y sustancial. El problema de las drogas ha sido menor en los países ricos y se ha agravado en algunos países en desarrollo o transición [...] Consideramos que la política contra las drogas ilícitas no ha tenido más que una influencia positiva marginal. Los controles a la producción y el tráfico solo redistribuyen las actividades. La aplicación más estricta de la ley contra los circuitos de tráfico locales falló en evitar la continuidad de la oferta a un menor precio en la mayoría de los países. El tratamiento redujo los daños tanto en los usuarios dependientes como en la sociedad sin reducir la prevalencia en el uso de drogas. Los esfuerzos de prevención, aunque son amplios en muchos países occidentales, fueron desfavorecidos por la falta de programas de eficacia comprobada. El fortalecimiento de las prohibiciones contra las drogas ha causado daños no deseados sustanciales, muchos de los cuales eran predecibles” (p. 17). Si bien el informe no ofrece recomendaciones específicas para la política mundial de drogas, destaca la importancia de tomar en serio las lecciones que el fracaso del enfoque predominante ha generado para plantear nuevas formas de intervención que generen efectos positivos.

El fracaso del enfoque prohibicionista en la política contra las drogas ha puesto de relieve la necesidad de un cambio de paradigma en el tratamiento de las drogas ilícitas. En este sentido, algunos expresidentes latinoamericanos impulsaron el establecimiento de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia con el objetivo de evaluar los resultados de la política antidrogas y la elaboración de propuestas alternativas. Bajo el título “Una guerra perdida”, la Comisión presentó una declaración pública (2009) en la cual afirma que las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y distribución, así como la criminalización al consumo, no ha producido los resultados esperados. No es solo que los niveles de consumo siguen en expansión y América Latina se mantiene como la región de mayor producción de cocaína y marihuana, sino que la “guerra contra las drogas” ha traído consigo un aumento en la violencia, la corrupción y el fortalecimiento de agrupaciones criminales. Por ello, se plantea la necesidad de abrir el debate sobre el paradigma en torno a las drogas, reconociendo el fracaso de las políticas vigentes y particularmente el hecho de que “el modelo actual de política de represión de las drogas está firmemente arraigado en prejuicios, temores y visiones ideológicas”. La Comisión propone el desarrollo de políticas de seguridad eficientes y fundadas en los derechos humanos que prioricen la prevención y el tratamiento.

El llamado a un cambio de paradigma frente al fracaso del prohibicionismo fue ratificado por parte de la Comisión Global contra las Drogas, en un informe publicado en 2011. Entre las recomendaciones hechas por la Comisión se encuentran terminar con la criminalización, la marginalización y la estigmatización de las personas que usan drogas pero que no hacen ningún daño a otros; desafiar los conceptos erróneos comunes acerca de los mercados de drogas, el uso de drogas y la dependencia de drogas en lugar de reforzarlos; alentar a los gobiernos a que experimenten con modelos de regulación legal de las drogas a fin de socavar el poder del crimen organizado y para salvaguardar la salud y la seguridad de sus ciudadanos, y comenzar con la transformación del régimen mundial de prohibición de drogas, reemplazando las políticas y estrategias de drogas orientadas por la ideología y la conveniencia política, por políticas económicas responsables y estrategias basadas en la ciencia, la salud, la seguridad y los derechos humanos. Si bien no existe aún un compromiso claro para el cambio de paradigma por parte de los Estados, por primera vez en décadas se ha planteado la necesidad de debatir el tema².

SEGURITIZACIÓN EN EL PLAN COLOMBIA (PC) Y LA INICIATIVA MÉRIDA (IM)

El análisis de los discursos de securitización de las drogas ilícitas en la formulación del PC y la IM revela un panorama variado, en donde diversidad de intereses, percepciones y preocupaciones están involucrados. Aunque el elemento en común son las drogas ilícitas, los contextos, objetos de referencia e incluso las amenazas —desde la perspectiva de cada país— son diferentes.

SEGURITIZACIÓN Y ANÁLISIS DE CONTENIDO

Con base en el supuesto que el rasgo distintivo de la seguridad es la sobrevivencia, Waever introduce el concepto de securitización para dar cuenta del proceso mediante el cual un tema deja de ser politizado para ser parte de la agenda de seguridad. Cuando un tema se presenta poniendo una amenaza existencial a un objeto de referencia establecido es securitizado (Buzan et al., 1998: 21). La securitización es una versión extrema de politización; mediante este movimiento una problemática es llevada más allá de las reglas y los marcos establecidos, justificando el empleo de acciones extraordinarias que exceden los límites normales del procedimiento político. “El significado del concepto radica en su uso y no es algo que pueda definirse analíticamente o filosóficamente

2 En este sentido cabe resaltar la Declaración Final de la 43° Asamblea General de la OEA sobre la política de drogas en el hemisferio.

de acuerdo a lo que sería “lo mejor”. El significado no radica en lo que le gente piensa conscientemente que el concepto significa, sino en que implícitamente lo usan de una forma y no de otra” (Ibíd.: 24). La securitización se enfoca en el análisis del poder movilizador de la seguridad.

La teoría de la securitización concibe la seguridad como un acto discursivo. “Su principal argumento es que la seguridad es un discurso, al etiquetar algo como un tema de seguridad éste se convierte en uno” (Taureck, 2006: 54). Por lo tanto, la seguridad no tiene un significado preexistente sino que puede ser todo aquello que un actor securitizador diga que es, sin que necesariamente exista la amenaza. La seguridad es una construcción social y un proceso intersubjetivo, así, una lógica constructivista subyace a esta teoría. “La definición de un problema como asunto de seguridad es ante todo el resultado de una voluntad política, una construcción discursiva y de una praxis cultural que la hace posible y necesaria” (Tokatlíán, 1995: 17). Desde esta perspectiva, el estudio de la seguridad comprende el acto discursivo, las unidades de análisis de seguridad y las condiciones facilitadoras.

Como discurso, la estructura retórica específica de la seguridad es la sobrevivencia. Para que el discurso de la securitización sea exitoso debe tener tres elementos: a) La identificación de las amenazas existenciales; b) La acción de emergencia y; c) Los efectos en la relación entre unidades al ser libre de romper las reglas. “Cuando un actor afirma ‘si no enfrentamos este problema todo lo demás será irrelevante porque no estaremos aquí o no seremos libres para hacernos cargo de él a nuestra forma’, reclama el derecho para hacerse cargo del tema mediante recursos extraordinarios, para romper las reglas del juego de la política normal, y se lleva a cabo un movimiento securitizador” (Buzan et al., 1998: 24). El éxito de dicho movimiento dependerá de que el actor securitizador logre convencer a una audiencia de que es legítimo romper los límites, de allí el carácter subjetivo de la seguridad. Aunque en teoría esta es una opción abierta a cualquier actor social, en la práctica las opciones de un actor securitizador dependen de su capacidad, poder y medios para construir política y socialmente una amenaza. Sin embargo, “nadie tiene la habilidad garantizada para hacer que la gente acepte una acción de seguridad, o nadie excluye la posibilidad de tratar de articular interpretaciones alternativas de seguridad. Nadie tiene el poder conclusivo de la securitización” (Ibíd.: 35).

Las unidades de análisis son los objetos referentes, el actor securitizador y los actores funcionales. Los primeros son las cosas que son vistas como amenazadas existencialmente y que tienen una reivindicación legítima para existir. El actor securitizador es quien etiqueta un tema como parte de la seguridad al declarar un objeto como amenazado existencialmente, y los actores funcionales son actores que afectan la

dinámica de un sector, sin ser el objeto de referencia o el actor que llama por seguridad en nombre de un objeto referente. Si bien la teoría no niega la existencia de reales peligros para la sobrevivencia —que aunque reales muchas veces están fuera de la agenda pública— de los diferentes objetos de referencia, su mirada está atenta a las diferentes formas de configuración del problema y de las soluciones que se derivan.

Las condiciones facilitadoras son contextos institucionales, dinámicas y procesos que constriñen o facilitan las probabilidades de que un movimiento securitizador sea exitoso o no (Ibíd.: 37). Hay mayor probabilidad de éxito con ciertos objetos referentes que con otros, ello dependerá de la legitimidad del objeto como algo que debe sobrevivir, su vulnerabilidad y la enemistad histórica con lo que se reclama como la amenaza existencial. Si bien no hay un listado sistemático de condiciones facilitadoras, y ello es un campo abierto, algunas son: la demanda interna del discurso de seguir la gramática de la seguridad, las condiciones respecto a la posición de autoridad para el actor securitizador —es decir la relación entre el emisor y la audiencia—, que incide directamente en la posibilidad de la audiencia de aceptar las demandas hechas en un intento de securitización, y las características de las amenazas existenciales señaladas, las cuales solo pueden ser entendidas en relación con el objeto de referencia en cuestión.

Como fue señalado anteriormente, la securitización es una versión extrema de politización. Sin embargo, ello no implica que ésta siempre se realice a través del Estado, ya que el proceso puede darse también en otro foro. Por otra parte, aunque en un sentido es una intensificación de la politización, en otro la securitización es contraria a ésta última. “La politización significa hacer que un tema parezca abierto y de libre elección, algo sobre lo que es necesario decidir y por lo tanto reviste responsabilidad, en contraste a temas que no pueden ser diferentes —leyes de la naturaleza— o no pueden estar bajo control político. En contraste, la securitización significa presentar un problema como urgente y existencial, y de ese modo tan importante que no debe ser expuesto a la negociación normal de la política sino ser enfrentado con decisión y prioridad respecto a otras problemáticas (Ibíd.: 29).

En este sentido, hay una visión negativa y crítica respecto a enmarcar temas dentro de la lógica de la seguridad. Aunque mejor que una situación de inseguridad, donde no hay medidas adecuadas disponibles contra las amenazas, “la securitización debe ser vista como una situación negativa, el fracaso para hacer frente a un tema dentro de los canales de la política normal” (Floyd, 2007: 330). La excesiva securitización “produce los equivalentes internacionales del autismo y la paranoia” (Buzan, 1997: 21). Por lo tanto, la seguridad no debe ser pensada como una buena cosa siempre, a lo que hay que apuntar

según Waever (citado por Buzan, 1997 y Floyd, 2007) es a la deseguritización, que es el giro de los temas fuera del ámbito de la emergencia a un proceso de negociación en la esfera política normal de acuerdo a las reglas del sistema político (democrático).

Balzacq (2010) señala que el marcado énfasis de esta teoría en el lenguaje ha traído como consecuencia el análisis textual como la principal herramienta metodológica. Los dos métodos predominantes para el análisis textual son el Análisis de Discurso y el Análisis de Contenido. Aunque los dos apuntan a extraer conclusiones de un conjunto de textos, “en los estudios de seguritización predomina el uso del Análisis del Discurso, mientras que el Análisis de Contenido se mantiene como algo excepcional, debido básicamente al compromiso del último con la metodología positivista” (Balzacq, 2011: 51).

El Análisis de Contenido tiene por objetivo “dilucidar la forma en que los agentes usan o manipulan símbolos y revisten la comunicación con significados” (Ibíd.: 51), se concentra en el texto como entidad independiente y no toma los textos como un todo, sino que para el análisis se centra en unidades como palabras, oraciones, párrafos o temas. Por su parte, el Análisis de Discurso se enfoca en los aspectos sociales y situacionales del texto, considerando que éste emerge en un contexto intersubjetivo (Hardy, Harley y Phillips; 2004). En el plano metodológico, para el Análisis de Discurso el carácter del texto depende el significado construido por el analista, mientras que el Análisis de Contenido sostiene que el significado del texto puede ser fijado y, de hecho, puede ser replicado por parte de otros investigadores en la medida en que el plan de codificación esté bien estructurado. En otras palabras, mientras que el Análisis de Discurso opera inductivamente, el Análisis de Contenido lo hace de forma deductiva, enfatizando en la codificación y la medición de variables, lo que a su vez permite la extracción de inferencias.

Hay varios niveles en el análisis de la seguritización: el discurso como texto, el discurso como acción y el contexto de producción. El análisis del discurso como texto se enfoca en el estudio de un conjunto específico de oraciones pronunciadas por un actor seguritizador. La mirada textual apunta a identificar la forma en que el agente seguritizador posiciona el tema de seguridad y captura las principales características del objeto de referencia, la audiencia, las agencias y las interacciones a través de su discurso. Para el discurso como texto, el Análisis de Contenido es un método idóneo en la medida en que brinda las herramientas para sacar conclusiones de un conjunto de textos, con técnicas válidas y que permiten replicabilidad (Balzacq, 2010). No obstante, una de las críticas que se formulan al Análisis de Contenido es su énfasis en lo cuantitativo y el hecho de tomar el texto de forma independiente al contexto en el que se produce.

Frente a ello, Hardy et al. (2004) señalan que ésta es una limitación que se puede superar al asumir un enfoque amplio, que considere tanto los aspectos cualitativos como cuantitativos del Análisis de Contenido. En este sentido, se considera que el discurso como texto puede ser codificado y medido para el establecimiento de inferencias, pero también se reconoce que no hay significados inherentes en el texto sino que éste se construye socialmente, y por lo tanto es necesario considerar el contexto y la relación entre las diversas categorías del discurso.

Para el Análisis de Contenido de los discursos que dan cuenta de la securitización de las drogas ilícitas en el marco del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida se seleccionó una muestra siguiendo tres criterios: temporal, actores securitizadores y accesibilidad. El marco temporal para el PC fue entre 1998 y 2000 y para la IM entre 2006 y 2009. Respecto al segundo criterio, la muestra se limitó inicialmente a los actores involucrados en la aprobación de los programas, que para Colombia y México es el Ejecutivo y para Estados Unidos el Ejecutivo y el Legislativo. A partir de una primera selección, la muestra se delimitó a un mínimo de 5 mensajes y un máximo de 10 mensajes por actor, es decir que por cada país hay un mínimo de 15 mensajes y un máximo de 20 (en el anexo se encuentra la lista detallada de los discursos empleados). Finalmente, se tomó en cuenta el criterio de saturación de la muestra. El análisis se realizó mediante el uso del programa N-Vivo, la codificación del corpus textual de cada actor país se estructuró a partir de la siguiente matriz:

Cuadro N° 1
Matriz de análisis de contenido

ACTOR PAÍS:	
CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS
1. DROGAS ILÍCITAS	1.1. Salud pública
	1.2. Seguridad
2. SEGURIDAD	2.1. Definición
	2.2. Objeto de referencia
	2.3. Medidas y/o políticas necesarias
3. RELACION BILATERAL Y VISIÓN DEL “OTRO”	
COLOMBIA	Conflicto armado
ESTADOS UNIDOS	Visión propia

Fuente: elaboración propia.

EL PLAN COLOMBIA

Al término de la presidencia de Ernesto Samper (1994-1998), y tras un período particularmente tenso en la relación con Estados Unidos, la visión generalizada en y fuera de Colombia es que era un “país-problema”. La agudización del conflicto armado —con un significativo crecimiento y fortalecimiento de las agrupaciones guerrilleras y paramilitares—, el aumento de las áreas de cultivos ilícitos, la crisis política que caracterizó el período de Samper, y el debilitamiento de la economía arrojaban como resultado un Estado debilitado que se proyectaba como amenaza a la seguridad y la estabilidad de la región.

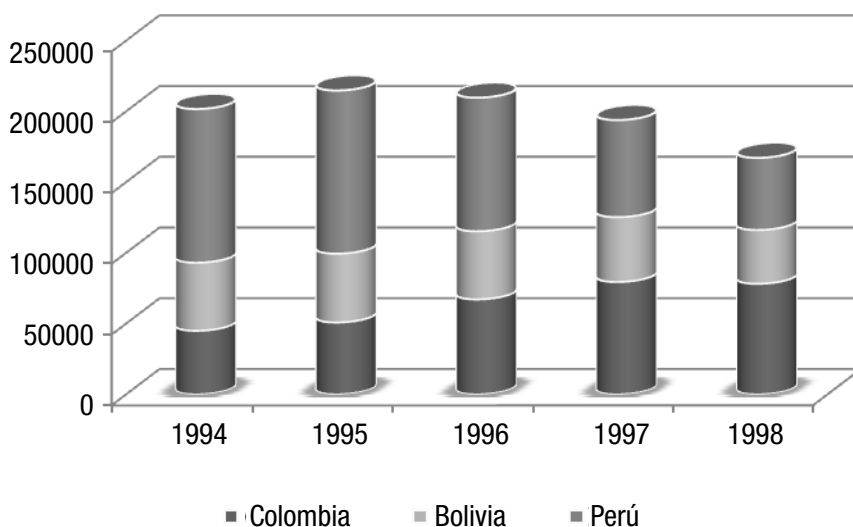
Para finales de la década de los noventa, se estimaba que el ELN tenía alrededor de 3.500 hombres, mientras que las FARC contaban con 12.000 a 15.000 hombres en sus filas. En el caso de esta guerrilla, el fortalecimiento en sus tropas se vio acompañado de una expansión y consolidación territorial, Delgado y Prieto (2007) señalan que para 1998 esta agrupación había alcanzado una fase de guerra de movimientos en su estrategia de combate y estaba acercándose a una guerra de posiciones³. Por otra parte, en este período hubo un importante crecimiento de las agrupaciones paramilitares que para el año 2000 contaban con entre 5.000 y 8.000 hombres en sus filas (Tickner, 2000: 49).

El narcotráfico ha constituido una importante fuente de financiación de las actividades de los grupos armados⁴. Entre 1994 y 1998 las hectáreas de coca cultivadas en Colombia pasaron de 45.000 a 78.200, mientras que hubo una significativa disminución de las áreas cultivadas en Perú y Bolivia en este mismo período (Ver Gráfico 1). Los programas de erradicación de coca implementados a mitad de los noventa en estos dos países generaron un “efecto globo” que repercutió en la cantidad de coca cultivada, las características del fenómeno del narcotráfico en Colombia y, a la larga, en la dinámica del conflicto armado mismo.

3 “Mientras que la guerra de movimientos se caracteriza por mantener una ofensiva y una permanente movilidad, y la guerra de posiciones busca la consolidación y defensa de un territorio, la guerra de guerrillas busca —a partir de una retaguardia— mantener tácticas defensivas y ataques relámpago” (Delgado y Prieto, 2009).

4 Sobre el impacto de la industria de las drogas en los grupos guerrilleros se recomienda ver los textos de Gutiérrez, Francisco 2004 “Criminales y rebeldes: una discusión de la economía política del conflicto armado desde el caso colombiano”, en Estudios políticos N° 24, enero-junio, pp. 37-71; y Pécaut, Daniel 2008 “Las FARC: fuentes de su longevidad y de la conservación de su cohesión”, en Análisis Político N° 68, mayo-agosto, pp. 22-50.

Gráfico N° 1
Cultivo de hoja de coca en la región Andina 1994-1998



Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) de Colombia.

Tanto para Colombia como para los Estados Unidos era clara la necesidad de un nuevo enfoque en la relación bilateral y en el tratamiento del tema de las drogas (Crandall, 2002: 143). La llegada de Andrés Pastrana (1998-2002) a la presidencia del país fue vista por los Estados Unidos como la oportunidad para restablecer la relación con Colombia y la cooperación bilateral. “Estados Unidos necesitaba ver a Pastrana como un aliado confiable dada la magnitud de la crisis colombiana, así como la percepción generalizada de que la estrategia de mano dura de los Estados Unidos había ejercido demasiada presión sobre el Estado colombiano” (Tickner, 2000: 49). Por su parte, la bandera de Pastrana durante la campaña electoral había sido la de lograr la paz mediante el desarrollo de un proceso de negociación con la guerrilla de las FARC. Ya como presidente, puso en marcha una estrategia de política exterior denominada “Diplomacia por la Paz” encaminada a lograr el respaldo político y financiero para las negociaciones con la guerrilla, esta estrategia concretaba la vinculación del Conflicto Armado a la agenda internacional, donde el apoyo de los Estados Unidos era considerado fundamental.

Antes de su posesión, en junio de 1998, Pastrana formuló la propuesta de un “Plan Marshall” para Colombia. Éste era un plan de paz

donde el narcotráfico era presentado como problemática de origen social, que debía ser abordada a partir de estrategias que fueran más allá de las medidas coactivas. Dicha iniciativa fue una primera versión de lo que posteriormente se conocería como Plan Colombia y estaba centrada en estrategias sociales, económicas y políticas vinculadas a la negociación de paz y a la reforma política. Paralelamente, el presidente colombiano había destacado la necesidad de abrir la agenda con los Estados Unidos a temáticas diferentes a las drogas ilícitas (Tic-kner, 2000 y Ramírez, 2001), así lo hizo en una reunión con Clinton antes de su posesión como presidente, así como también en octubre de 1998 en la primera vista oficial a Washington.

La crisis colombiana y sus posibles efectos en la estabilidad democrática y la seguridad regional habían despertado la preocupación en círculos políticos y de negocios de los Estados Unidos. Ya desde fines de 1997, la preocupación respecto a Colombia dejó de restringirse tan sólo al tema de la producción de drogas para involucrar los derechos humanos, la crisis económica, la estabilidad democrática y regional, todos asuntos ligados al tema del conflicto armado del país. Rojas y Atehortúa (2001) afirman que desde la perspectiva estadounidense, Colombia pasó de ser un “país paria” a ser un “país en emergencia”, “necesitado de cuidados intensivos para sobrevivir” (Ibíd.: 111).

En este escenario, una arista clave era la relación entre el narcotráfico y el conflicto armado, especialmente con las guerrillas. Si bien desde 1985 el embajador estadounidense del momento —Lewis Tambs— había usado el término “narco guerrilla” para referirse a los vínculos entre las drogas ilícitas y las agrupaciones insurgentes, para el gobierno de dicho país había sido clave la diferenciación entre la guerra contra las drogas y la guerra contrainsurgente, esta última siempre vista como un asunto de política doméstica donde no tenía lugar la intervención. No obstante, a pesar de las resistencias a involucrarse en actividades de contrainsurgencia —debido a la estrategia de seguridad del gobierno colombiano, al contexto del conflicto armado⁵ y al interés por lograr la participación de las Fuerzas Militares en las acciones antidrogas—, progresivamente las dos guerras se fueron convirtiendo en las dos caras de una misma moneda.

Un documento muy ilustrativo de esta situación es un cable enviado por la Embajada de los Estados Unidos en Bogotá a la Secretaría de Estado de dicho país en octubre de 1997. En la primera parte

5 Cabe señalar que los grupos paramilitares tenían claros nexos con el narcotráfico, sin embargo ni para el gobierno colombiano ni el estadounidense éstos eran una amenaza prioritaria contra la cual debieran tomarse medidas.

del documento se señala que el gobierno colombiano ha malinterpretado las palabras del General Barry Mccaffrey, Zar Antidrogas de los Estados Unidos, con respecto a la posibilidad de hacer uso de la ayuda norteamericana para tareas dirigidas contra la guerrilla, y afirma:

Our assistance to Colombia is strictly for counternarcotics purposes. This is clearly spelled out in the terms of the August 1st Monitoring Agreement, which was the basis for resuming aid to the colombian military. We provide assistance to the Colombian national police and to those elements of the military which are directly involved in counternarcotics efforts. We do not provide assistance to Colombia for contrainsurgency”.

No obstante, renglones después señala que aunque la guerrilla no está involucrada con todas las fases del narcotráfico, es un hecho que provee seguridad y protección a los laboratorios de procesamiento, reciben dinero de narcotraficantes e incluso a veces transportan la droga. Por ello

“[...] assistance may be used to confront anyone, including the guerrillas, who is directly involved in narcotics trafficking.

La estrategia inicial de los Estados Unidos tuvo dos elementos: por un lado, apoyar el proceso de paz emprendido por el gobierno colombiano, a pesar de las reservas y dudas que respecto a la viabilidad y resultados del mismo existían entre funcionarios y sectores políticos estadounidenses. Y por otra parte, brindar ayuda militar para la modernización de componentes de las Fuerzas Armadas. En 1999 la asistencia militar para Colombia fue de US\$ 289 millones⁶ y en diciembre de este mismo año fue firmado un acuerdo de cooperación militar entre William Cohen, secretario de Defensa de los Estados Unidos, y Rodrigo Lloreda, ministro de Defensa colombiano, este acuerdo dio lugar a la creación del primer Batallón Antinarcóticos.

Por su parte, y siguiendo con su interés de lograr el apoyo internacional para el proceso de paz, el gobierno colombiano continuó planteando una estrategia para lograr la paz articulada a partir de iniciativas sociales, económicas y políticas en el Plan de Desarrollo “Cambio para construir la Paz 1998-2002” y en dos versiones del Plan Colombia formuladas en el primer semestre de 1999. Con esta perspectiva lograron el apoyo de la Unión Europea, pero no el interés por parte del gobierno estadounidense. No obstante, con la visita de Thomas Pickering —tercer funcionario del Departamento de Estado— a Colombia en agosto de 1999, se produjo un punto de inflexión respecto al Plan y la participación de los Estados Unidos.

6 Esto convirtió a Colombia en el tercer mayor receptor de ayuda militar por parte de los Estados Unidos, después de Israel y Egipto.

Durante su visita, Pickering señaló las críticas y dudas que en los Estados Unidos existían respecto al devenir del proceso de negociación con las FARC y las condiciones en las que éste se había desarrollado; asimismo expuso que el gobierno de su país estaría dispuesto a incrementar la ayuda otorgada a Colombia si fuese formulado un plan centrado en la lucha antinarcóticos y en el fortalecimiento militar (Ramírez, 2001 y Tickner, 2001). Así, a finales de 1999 el gobierno colombiano preparó una tercera versión del Plan Colombia, ajustada a los intereses de los Estados Unidos, y enlazando el tema de la paz con la lucha antidrogas. El “Plan For Peace Prosperity, and the Strengthening of the State” fue aprobado por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en marzo de 2000, el 9 de mayo fue aprobado por el Comité de Apropiaciones del Senado, y finalmente la versión definitiva recibió la aprobación del Senado en pleno el 22 de junio de 2000.

LA DIFUSA FRONTERA ENTRE LA CONTRAINSURGENCIA Y EL NARCOTRÁFICO

En el marco del Plan Colombia, la prioridad en la agenda pública colombiana se resume en una palabra: Paz. Ésta es vista como la condición necesaria para el desarrollo y la consolidación institucional:

No cabe duda: el desafío más grande, la más estructural de las reformas, la base sobre la cual se construye el desarrollo y la viabilidad de una nación, puede resumirse en una sola palabra: ¡paz! [...] pero ¡cuanto más lograríamos en paz! Cuánto avanzaríamos en nuestro camino hacia el progreso, cuántos empleos rurales regresarían a las parcelas, cuántas fábricas volverían a producir y a contratar trabajadores, cuánta nueva inversión llegaría a nuestro país, ¡Cuántos colombianos más habrían salido ya de la pobreza! En suma, cuánto nos cuesta a todos la incertidumbre que siembran los violentos! (PC-Col-Ejec-10).

La gran amenaza es la guerra:

Colombia vive de tiempo atrás la peor y más salvaje de las guerras. El baño de sangre entre hermanos, marcado por el secuestro, la extorsión y el narcotráfico, desgarran a la Patria ante los ojos atónitos de nuestros compatriotas y el asombro del mundo entero (PC-Col-Ejec-10).

La seguridad se define entonces a partir de la ausencia de paz dada la persistencia del conflicto armado, particularmente de la guerrilla de las FARC, cuyo accionar se define como “la confrontación contra un modelo económico, social y político que la guerrilla (énfasis propio) considera injusto, corrupto y auspiciador de privilegios (PC-Col-Ejec-2).

No obstante, la violencia y la guerra no se restringen a la disputa de proyectos políticos disímiles; por el contrario, el conflicto es resultado de la confluencia de diversos factores que lo hacen más complejo, entre ellos las drogas ilícitas.

El nuestro no es solamente un conflicto de ideologías políticas. En Colombia conviven y se entremezclan un conflicto armado interno que surgió hace más de cuatro décadas con el problema mundial de producción, comercio y consumo de drogas ilícitas que apareció en la década del setenta y se incrementa a partir de la década del ochenta, transformando, con inmensos recursos, la naturaleza del conflicto [...]. Detrás de los fusiles, de las granadas, de los cilindros, de las extorsiones y los secuestros, se encuentra la mano oscura del negocio transnacional de las drogas ilícitas que alimenta la violencia. Hay que decirlo con claridad y con vehemencia: este es un problema mundial que ha afectado gravemente a Colombia y sobre el cual hemos exigido la responsabilidad internacional (PC-Col-Ejec-10).

Desde la perspectiva colombiana, la guerra y el narcotráfico están enlazados, éste último ha contribuido a potenciar las capacidades de los grupos ilegales armados. Empero, cabe señalar que aunque tanto guerrilla como paramilitares estaban involucrados en actividades de narcotráfico, la preocupación principal de las autoridades colombianas era la guerrilla:

Muchos estudios muestran la coincidencia de mapas de narco cultivo y guerrilla y de allí surge la presunción del inextinguible compromiso de la guerrilla con el narcotráfico, lo cual no está demostrado pero puede afirmarse que dicha coincidencia obedece a la inaccesibilidad de las zonas, a la coexistencia de una forma de autoridad subversiva que convive con la narco producción sin ser un cartel y a la corrupción pública y privada que favorece esa coincidencia (PC-Col-Ejec-2).

Esta asociación es la base para enlazar la guerra contrainsurgente y a lucha antidrogas, en el contexto de la búsqueda de la ayuda por parte de los Estados Unidos. De hecho, se plantea una relación recíproca donde la resolución de conflicto es necesaria para lograr medidas eficaces contra las drogas ilícitas:

En Colombia la paz es una condición ineludible para el triunfo final contra el narcotráfico [...] La prolongación del conflicto interno en Colombia beneficia en primer lugar a los capos de la droga. De allí que sean los narcotraficantes los más interesados en extender ese conflicto e impedir por todos los medios la reconciliación. (PC-Col-Ejec-2).

El logro de la paz es la tarea más urgente, toda vez que es la base para empezar a desmontar la diversidad de factores que atentan contra la seguridad y la estabilidad de la democracia. En este sentido, en la Asamblea General de la ONU en 1998, el presidente Pastrana señaló que

[e]l logro de la paz en nuestro país constituirá un aporte sustancial para comenzar a liberar a la humanidad de uno de los peores males del siglo XX: el problema mundial de las drogas ilícitas (PC-Col-Ejec-2).

El ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda, ratificaba esta asociación a finales de 1998, en una conferencia de prensa junto a William Cohen, secretario del Departamento de Defensa de los Estados Unidos:

So to the extent that we are effective in dealing with the drug traffickers we will be effective in dealing with the insurgents because they derive support from drug traffickers. So, although the United States is not directly supporting Colombia in this effort, one of its secondary effects is that insurgency in Colombia will be undermined. Now in the framework of all of this we are of course dealing with the insurgency by a peace process. We have not signed a cease fire as of yet, and therefore we must act to protect the civilian population of Colombia (PC-Col-Ejec-3).

A pesar de hacer explícito el vínculo entre el conflicto armado y las drogas ilícitas, la posición del gobierno colombiano al respecto fue zigzagueante. De la misma forma en que se reconocía una relación de interdependencia entre la guerra y el narcotráfico, también insistía en diferenciar el ámbito de las dos problemáticas como dos batallas distintas:

Colombia padece dos guerras nítidamente diferenciables: la guerra del narcotráfico contra el país y contra el mundo y la confrontación de la guerrilla contra un modelo económico, social y político que considera injusto, corrupto y auspiciador de privilegios (PC-Col-Ejec-2).

Por una parte, el narcotráfico es un problema internacional.

Las drogas ilícitas siguen siendo una de las peores tragedias de la sociedad contemporánea, provocando irreparables daños a las nuevas generaciones y con ello al futuro de la humanidad (PC-Col-Ejec).

Para su solución requiere un esfuerzo conjunto entre países productores y consumidores, en este sentido es clave el concepto de responsabilidad compartida.

“Nuestra diplomacia, además, y como ya decía antes, ha estado enfocada —y con mucho éxito— en hacer de la tesis de la corresponsabilidad

frente al problema mundial de las drogas algo más que respaldos retóricos. Pero debe quedar claro: “¡No hemos pedido caridad, ni siquiera solidaridad! ¡Lo que hemos exigido y estamos obteniendo es responsabilidad de parte del mundo hacia nuestro país!” (PC-Col-Ejec-10).

Un aspecto que cabe resaltar respecto a las drogas ilícitas y la posición colombiana en el contexto mundial es la insistencia en el hecho de que el narcotráfico no es un problema exclusivo de Colombia o del cual pueda culparse al país. Es decir, se busca superar la visión de Colombia como un “país paria” que es fuente del problema, para señalar que es un país que ha sido víctima de una problemática transnacional, que aunada con las amenazas domésticas ha socavado la institucionalidad democrática, y que requiere de la cooperación de los demás países para hacer frente a dicha amenaza. Así en la OEA, el ministro de Relaciones Exteriores Guillermo Fernández de Soto afirmó que:

Como Canciller colombiano, permítanme formular con franqueza unas preguntas sobre los problemas mencionados y en especial el de la violencia que azota a mi país. ¿Son ellos un simple producto colombiano? ¿Los factores que los avivan y exacerbaban están circunscritos a sus fronteras? ¿Podría un país como Colombia resolverlos actuando solamente por medio de sus propias políticas y acciones? La respuesta es no. Sin excluir factores internos, nadie negará que elementos de tipo transnacional, y muy especialmente el narcotráfico, han potencializado los problemas (PC-Col-Ejec-9).

Igualmente, en el año 2000 durante la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso colombiano, Pastrana afirmó que

[p]or más que a través de sus instituciones el Estado colombiano luche contra la violencia, ésta se mantendrá mientras en forma ilegal ingresen por los países de la región armas y municiones de contrabando y dinamita para los actos terroristas. Si como producto del crimen transnacional las fronteras se vuelven porosas para el tráfico de insumos y precursores dirigidos a la producción de droga, para el tránsito de todo tipo de mercancías de contrabando, y si de ambos lados en sitios de las fronteras se crean intereses y economías ilícitas complementarias (PC-Col-Ejec-6).

Por otro lado, se encuentra la lucha contrainsurgente, la batalla contra la guerrilla. La principal estrategia en este campo es el proceso de negociación con las FARC:

La paz es una política de Estado y estoy comprometido a que así siga siéndolo durante mi mandato. [...] ¡Colombia exige que la paz sea

puesta por encima de los partidos y de las conveniencias electorales!" (PC-Col-Ejec-10).

Sin embargo, la negociación se muestra insuficiente, por lo que se necesitan medidas enfocadas al fortalecimiento institucional y a la inversión social:

Sin embargo, para lograr la paz se requiere todavía más que un proceso de negociación propiamente dicho, más que recursos de inversión social en las zonas de conflicto y más que el respaldo y la solidaridad de las naciones amigas y la concreción de la corresponsabilidad internacional. Se requiere tener la garantía de que las instituciones democráticas sobre las que se funda nuestro Estado Social de Derecho están y estarán vigentes, sin sobresaltos ni amenazas, gracias a la protección de unas fuerzas legítimas de la institucionalidad modernas, capacitadas y respetuosas de los derechos humanos (PC-Col-Ejec-8).

El establecimiento de fronteras entre los dos temas es un aspecto clave para la justificación que Colombia expone respecto a su estrategia de internacionalización del conflicto y de la necesidad de cooperación por parte de los Estados Unidos. El conflicto armado es un problema interno, pero el ponerle fin mediante el proceso de negociación requiere del apoyo político y económico de la comunidad internacional. Entretanto, las drogas ilícitas son una problemática mundial, donde la responsabilidad no reposa en manos colombianas sino de todos los países involucrados:

El producto final en el mercado de la droga incorpora insumos provenientes de distintos países o regiones, hasta el punto de que el resultado es un producto internacional y no nacional. En el proceso del negocio ilegal de la droga, comúnmente participan agricultores en un país y transformadores de la planta en droga en el mismo país o en otro, los cuales deben utilizar 'precursores' provenientes de otros Estados, transportadores que traspasan fronteras, vendedores al público en otros países, lavadores del dinero en un circuito internacional, etc. Para poner un ejemplo de tantos que se podrían citar con otros productos, es algo similar a lo que sucede con la moderna industria aeronáutica europea, en la que el diseño se hace en uno o más países, el motor se produce en otro, las llantas en otro, la silletería en el de más allá y, no obstante que la fábrica que da lugar al producto final está en Toulouse, nadie dice que se trata del avión francés. De la misma manera, los efectos nocivos del negocio ilícito de la droga, con sus secuelas de violencia, corrupción, desequilibrios económicos, desestabilización democrática, etc., no permanecen estáticos en un país sino que se movilizan por donde quiera que circule este negocio ilícito (PC-Col-Ejec-9).

La respuesta planteada desde Colombia como salida a la crisis que experimenta se estructura en tres frentes:

Para trabajar sobre esta compleja situación no se podía acudir únicamente a una estrategia, sino que había que combinar varios mecanismos que nos colocaran en el camino de las soluciones. Y así lo hemos hecho, ante todo con responsabilidad frente al futuro: en primer lugar, apostamos con firmeza y decisión a buscar una solución política al conflicto armado con los insurgentes. En segundo término, exigimos y comenzamos a tomar el compromiso de corresponsabilidad internacional frente a la encrucijada que vive Colombia, la cual es también consecuencia del problema mundial de las drogas ilícitas. En tercer lugar, como supuesto indispensable para la preservación de las garantías e instituciones democráticas, hemos fortalecido como nunca nuestra fuerza pública, entendiéndola como la fuerza de la institucionalidad y la fuerza de la paz (PC-Col-Ejec-10).

El PC se vincula de forma directa con las drogas ilícitas y la necesidad de fortalecimiento militar; y de manera indirecta con el proceso de paz y el respaldo político de un actor externo al gobierno colombiano:

El Plan Colombia, además de una lucha frontal contra el narcotráfico, es una estrategia integral para la paz. Y es también el más ambicioso y coordinado programa que jamás se haya realizado en el país, con el propósito de integrar la acción internacional y nuestro esfuerzo, llevando a la práctica el principio de la responsabilidad compartida (PC-Col-Ejec-6).

Para el gobierno colombiano, el PC es una expresión concreta de parte de los Estados Unidos de la responsabilidad de dicho país sobre el problema de las drogas ilícitas: “The U.S. assistance is a recognition that the menace of illegal drugs is truly international and, therefore, requires a concerted global response” (PC-Col-Ejec-10); así como la consolidación de una relación bilateral cercana:

What this document does is to formalize a decades old relationship between the United States and Colombia, but we think that it's important at this time to strengthen our cooperation. Just like other bilateral commissions have been created between our two countries to deal with issues of trade, financial matters and other areas of cooperation, we thought that this area was very important for us to work on. This instrument will yield the creation of an agenda and this agenda among other things includes issues such as human rights, and cooperation in areas such as training and assistance which is very important in drug control (PC-Col-Ejec-3).

Tanto en la estrategia colombiana para hacer frente a la crisis del país, como en la estructura de seguritización de las drogas ilícitas, en el PC un actor interviniente fundamental son las Fuerzas Militares. En medio del conflicto armado, la estrategia del gobierno de Pastrana estaba concentrada en el proceso de paz, empero también buscaba el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas como un componente fundamental de la guerra:

La Fuerza Pública ha ejercido y ejercerá con energía su autoridad constitucional en el territorio nacional en medio de la guerra. Lo he dicho una y otra vez para que no quepa la menor duda, de ningún lado, sobre nuestros propósitos: tenemos un ejército para la paz pero también un ejército cada día más preparado para la guerra (PC-Col-Ejec-4).

Asimismo, dada la vinculación entre insurgencia y narcotráfico, desde la perspectiva operativa del PC era necesaria la participación de las Fuerzas Armadas para que brindaran seguridad en las labores de erradicación de cultivos de coca en las áreas controladas por la guerrilla, ello fue señalado tanto por el gobierno colombiano “[...] special army units that will be created to fight hand in hand with the police of Colombia in counter- narcotics efforts, that is to fight against drug traffickers and to eradicate illicit crops” (PC-Col-Ejec-3), como por el de los Estados Unidos:

Drug trafficking is a plague both our nations suffer and neither nation can solve on its own. Our assistance will help train and equip Colombia's counterdrug battalions to protect the National Police as they eradicate illicit drug crops and destroy drug labs. We will help the Colombian military improve their ability to intercept traffickers before they leave Colombia. We will target illegal airstrips, money laundering, and criminal organizations (PC-EEUU-Ejec-8).

Ahora bien, desde la perspectiva de los Estados Unidos la necesidad del PC se basa en tres elementos: primero, las drogas ilícitas como una amenaza a los valores fundamentales y la seguridad de los Estados Unidos; segundo, la visión de Colombia como un país en crisis, que necesita ayuda para sustentar el orden democrático:

Our Nation has a clear national interest in the future of the stability of our neighbor to the south, Colombia. In 1998, legitimate two-way trade between the United States and Colombia was more than \$11 billion, making the United States Colombia's No. 1 trading partner, and Colombia is our fifth-largest trading partner in the region. In spite of this mutually beneficial partnership, the United States simply has not devoted the level of time nor resources nor attention needed to assist this impor-

tant democratic partner as it struggles with drug problems, with violent criminal and paramilitary organizations, and guerrilla insurgents” (PC-EEUU-Ejec-4).

Y tercero, por las consecuencias que la situación colombiana pueda tener en la estabilidad regional.

Desde el discurso se sostiene la visión de un destino interdependiente de los países con la región y de liderazgo de los Estados Unidos:

Our welfare is inextricably tied to that of our neighbors in the region. We share common geography, history, and culture. Together we possess unbound potential for regional economic prosperity. To harness this potential, we must continue to extend political and economic freedom to the entire hemisphere. The stakes are very high. If we are successful, I am confident the 21st century will be remembered, as I said, as the century of the Americas. But if we neglect our responsibilities, we could realistically witness a balkanization of Latin America and a stagnation in our own economy (PC-EEUU-Leg-10).

El PC está dirigido a combatir las drogas ilícitas, y por esta vía fortalecer la democracia colombiana: “Strengthening stability and democracy in Colombia, and fighting the drug trade there, is the right thing to do, and it is very much in America’s own national interest. So, with President Pastrana and with our Congress, we must and we will intensify this vital work” (PC-EEUU-Ejec-5). No obstante, se sostiene la visión de la guerra contra las drogas y el conflicto armado en Colombia como diferentes, los Estados Unidos tienen por objetivo de su lucha el narcotráfico, pero no la contrainsurgencia, aunque hay apoyo al proceso de paz:

“Let me make one point very clear: This assistance is for fighting drugs, not waging war. The civil conflict and the drug trade go hand-in-hand to cause great misery for the people of Colombia - 2,500 kidnappings in the last year alone; over the last 10 years 35,000 Colombian citizens have lost their lives; 1 million have been made homeless. Our program is anti-drugs and pro-peace” [...] I reject the idea that we must choose between supporting peace or fighting drugs. We can do both; indeed, to succeed, we must do both. I reaffirmed to the President our support for the peace process. (PC-EEUU-Leg-9).

El análisis de los actos discursivos que dan lugar a la securitización evidencia también las múltiples visiones y discursos en competencia respecto a la seguridad y las amenazas por parte de los actores involucrados en el proceso de definición de la agenda política. En este sentido, frente al PC y las medidas propuestas, la reacción en el Congreso de

los Estados Unidos presenta diversas aristas, entre ellas la negativa de miembros tanto del partido Republicano como del partido Demócrata a la aprobación del Plan, dicha oposición se basaba en tres aspectos: a) La eficacia de la estrategia anti oferta en la política contra las drogas y la necesidad de enfocarse más en las medidas para reducir la demanda (PC-EEUU-Leg-8); b) Las violaciones a los Derechos Humanos por parte de las Fuerzas Armadas de Colombia, objetivo de la mayor parte de la cooperación (PC-EEUU-Leg-5); y c) El posible involucramiento de los Estados Unidos en el conflicto armado colombiano y el riesgo de que se repita una situación como la de Vietnam (PC-EEUU-Leg-8).

Frente a estas objeciones, el presidente Clinton presentó la aprobación del PC como un asunto urgente e indispensable:

The next big national security challenge we have is getting the Congress to pass America's share of helping to save the oldest democracy in Latin America, in Colombia, and I hope all of you will support that. We have got to prove that a free system of free people can defeat narco-traffickers and civil war and terrorists. We've got to prove that (...)The quicker we can reach agreement and show that the United States is committed to democracy and to fighting the drug wars in Colombia and to strengthening the oldest democracy in Latin America, the better off we're going to be (PC-EEUU-Ejec-7).

Sobre las reservas respecto a la difusa frontera entre las acciones anti-drogas y el conflicto armado, se reafirmó la visión de un país en crisis, donde era necesaria una mirada amplia que considerase los enlaces de las drogas ilícitas con las demás problemáticas del país, sin perjuicio que la prioridad seguía puesta en la guerra contra las drogas:

In fact our Nation usually narrowly focuses on the issue of illegal drug production and trafficking. I strongly believe, however, that without addressing directly the broader problems that are faced in Colombia that we will not make significant progress in addressing the drug trafficking problem, because these problems are so interrelated. I think we all must agree that drug addiction and abuse must be addressed by our government, that too many Americans and frankly people all over the world are addicted to illegal and sometimes legal drugs. We know that this is a problem that must be addressed. I think we can do so respectfully, agreeing that this is a problem that we are all committed to, but agreeing that we may have some different approaches and different perspectives on how to do that. Colombia presents an important case study in this regard. It is a country that must be viewed comprehensively, not simply as a drug-producing Nation. The flow of drugs will not stop unless Colombia can achieve peace and economic security (PC-EEUU-Leg-4).

INICIATIVA MÉRIDA

Hacia mediados de la primera década del siglo XXI, el 90% de la cocaína que entraba a los Estados Unidos tenía como punto de tránsito a México. En este marco, los carteles mexicanos se expandieron y consolidaron, estableciendo control territorial en ciertas partes del país. Este proceso se dio a la par del debilitamiento de los carteles colombianos para controlar el mercado, la emergencia de un mercado de consumo en México, la ineficacia y corrupción de los aparatos policial y judicial mexicanos, y una creciente ola de violencia producto de las pugnas entre carteles. Chabat (2010) apunta que en 2006

La Procuraduría General de la República identificaba siete grandes organizaciones dedicadas al narcotráfico: la organización de Amezcu Contreras, con su centro de operación en Jalisco; los Arellano Félix, en Tijuana; los Carrillo Fuentes, con sus operaciones en Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua y Sonora; Joaquín Guzmán Loera, en Sinaloa; Osiel Cárdenas Guillén, en Tamaulipas; Pedro Díaz Parada, en Oaxaca; y Luís Valencia Valencia, también en Jalisco.

Al asumir la presidencia de la República en diciembre de 2006, Felipe Calderón⁷ anunció la guerra contra el narco como la mayor prioridad de su gobierno.

En el Plan de Desarrollo –PND– 2007-2012 se establece que el narcotráfico es una amenaza a la seguridad nacional, fuente de degradación social por el consumo de drogas, así como de crimen organizado que atenta contra la estabilidad institucional de la democracia mexicana: “El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía el estado y se convierte en una amenaza para la seguridad nacional” (PND). Frente al desafío que presenta el narcotráfico el objetivo que se propone es “recuperar la fortaleza del estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico, el narcomenudeo, y otras expresiones del crimen organizado”; para ello, el gobierno puso en marcha una serie de operaciones policial-militares, emprendió una

7 El inicio de la presidencia de Calderón estuvo marcado por una crisis de legitimidad, dado el apretado triunfo en las elecciones presidenciales y las críticas a la transparencia y eficiencia del Instituto Federal Electoral (IFE). Al respecto, Chabat (2010) señala que mucho se ha especulado respecto a que esta situación fue una de las motivaciones para que Calderón se embarcara en una guerra frontal contra el narcotráfico. No obstante, es un hecho que muchos carteles de drogas tenían control sobre territorios mexicanos y que la situación de violencia se había agravado antes de su elección, durante el gobierno del presidente Fox.

reforma legal e institucional con el objetivo de fortalecer el sector seguridad y el aparato de justicia mexicano y combatir la corrupción e ineficiencia, y fortaleció la cooperación con Estados Unidos.

Respecto a los operativos, a solo 11 días de haber asumido la presidencia, fue lanzado el primero en el Estado de Michoacán. La “Operación Conjunta Michoacán” —como sería conocida posteriormente— comprendió acciones de erradicación de plantíos ilícitos, establecimiento de puestos de control para acotar el tráfico de enervantes en carreteras y caminos secundarios, ejecución de cateos y de órdenes de aprehensión, así como ubicación y desmantelamiento de puntos de venta de drogas. Fueron desplegados 7.000 miembros de las Fuerzas Armadas, 4.260 de ellos eran militares. Durante 2007 continuaron operativos similares en Baja California, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua y Guerrero. Sobre esta ofensiva Chabat señala que

Evidentemente, este ataque frontal al narco no buscaba erradicar totalmente la producción y el tráfico de drogas, sino solamente evitar el impacto desestabilizador del fenómeno y la afectación social que este genera. El propio procurador Medina Mora señaló en una entrevista en 2008 que el objetivo de esta guerra no era terminar con el narcotráfico sino convertirlo en un problema de seguridad pública (2010, 7).

El objetivo entonces era la recuperación de los territorios donde los carteles tenían dominio y el restablecimiento de la autoridad estatal.

Otro de los elementos de la estrategia de Calderón contra el narcotráfico fueron las reformas legales, entre ellas la reforma a ciertos artículos constitucionales en materia penal. En lo concerniente al crimen organizado y el tráfico de drogas destacan los siguientes cambios: a) La definición de crimen organizado fue expandida para incluir “una organización compuesta por tres o más personas para cometer crímenes de forma permanente y repetida”; b) La detención administrativa o arraigo de 40 días, con la posibilidad de una extensión a 80 días, si los cargos así lo ameritan; y c) Detención preliminar obligatoria para delitos específicos como crimen organizado, homicidio deliberado y secuestro, los crímenes cometidos con medios violentos, tales como bombas o explosivos, y los crímenes serios que la ley determina que están en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la entidad, y la salud.

También se introdujo una reforma para el desarrollo de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial, incluido en la Ley General del Sistema de Seguridad Pública de 2008, y un profundo cambio en el sistema penal, pasando del sistema inquisitorio a uno acusatorio. Esta propuesta fue aprobada en 2008 con un plazo de ocho años para su

implementación. En las reformas a las instituciones de seguridad, dos iniciativas fueron prioritarias para Calderón: la profesionalización de la Policía Federal Preventiva y la creación de un Sistema Único de Información Criminal. La primera fue aprobada en junio de 2009, el nombre de la Policía Federal Preventiva pasó a ser tan solo Policía Federal, fueron establecidos nuevos requisitos para el ingreso y la permanencia de los miembros en la institución.

Finalmente, el tercer punto de la ofensiva contra el narco lanzada por Calderón consiste en el fortalecimiento de la cooperación con los Estados Unidos. En este sentido, a comienzos de 2007 —durante la visita del presidente George Bush a Mérida, Yucatán— fue anunciado el desarrollo de un programa de cooperación entre los dos países, el cual contemplaba la transferencia de equipo y entrenamiento para mejorar la capacidad de las instituciones mexicanas en su combate contra las drogas ilícitas. La Iniciativa Mérida fue aprobada, luego de más de un año de negociaciones, en junio de 2008, contemplando una ayuda de US\$ 1.400 millones para tres años.

En el texto aprobado por el Congreso de los Estados Unidos⁸ se señala que su principal objetivo es “[t]o authorize law enforcement and security assistance, and assistance to enhance the rule of law and strengthen civilian institutions, for Mexico and the countries of Central America”. La IM se enmarca en un proceso de progresivo acercamiento y mayor cooperación en la relación bilateral con los Estados Unidos. La mayor densidad temática y la visión por parte de los Estados Unidos de una cierta ampliación de su frontera como respuesta a los ataques del 11-S, dio lugar al desarrollo de nuevos instrumentos de colaboración en materia de seguridad, entre ellos el acuerdo de Fronteras Inteligentes (smart border) de 2002 y la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (ASPAN) en 2005.

LA GUERRA CONTRA EL NARCO

En el discurso mexicano, las drogas constituyen la principal amenaza a la seguridad y el orden social:

Las drogas hoy son una grave amenaza a nuestra sociedad y a nuestro México, anulan la libertad y la dignidad del ser humano, cancelan la superación individual y colectiva, comprometen el futuro de nuestros niños y jóvenes, y como he dicho terminan con la persona, con la familia, con la comunidad y con los países (IM-Mex-6).

8 H.R. 6028: Merida Initiative to Combat Illicit Narcotics and Reduce Organized Crime Authorization Act of 2008.

Su impacto se expresa en dos problemáticas: el crimen organizado y el consumo de éstas por parte de las generaciones más jóvenes.

Sabemos que atrás del mercado de las drogas se gesta una violencia criminal asociada al crimen organizado, que debemos atacar y que afecta a todos; pero especialmente entendemos como una obligación del Estado, en todos sus ámbitos y niveles, hacer todo lo que en nuestras manos está para evitar que la droga y la violencia ensombrezcan la vida de nuestros niños y nuestros jóvenes (IM-Mex).

A partir de este diagnóstico, como país de tránsito, México se ha convertido en el escenario de acción de organizaciones criminales que lucran con el narcotráfico y que para el logro de sus fines han empleado la violencia, llegando a controlar territorios y desafiando el poder del Estado: “El problema no era sólo la presencia del crimen organizado, sino también la beligerancia y la impunidad con la que varias organizaciones criminales habían tomado control territorial de diversas regiones del país” (IM-Mex-Ejec-6). El accionar de estos actores no se limita al tráfico de narcóticos, sino que cometen otro tipo de delitos, agravando la situación de violencia e inseguridad.

Y por el lado de los criminales, vemos también cómo han diversificado su acción y han pretendido tener un control territorial en algunas regiones del país, que les permita controlar no sólo el tráfico y la distribución de droga, sino también el secuestro, el robo de autos y otras acciones criminales (IM-Mex-6).

El narcotráfico ha confluído con el tráfico de armas para agudizar la situación de violencia e inseguridad (IM-Mex-8).

El crimen organizado es una problemática que además de atentar contra el Estado, también afecta a los ciudadanos

La pretensión de la delincuencia, no la olvidemos, era y es secuestrar al futuro de México, si no hay más ley que la que emana del Congreso, el crimen organizado busca imponer su propia ley, si por definición el Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza, estos grupos buscan imponer su propia fuerza, dominar a los ciudadanos y paralizar al Gobierno [...]. En pocas palabras, habían desafiado al Estado y pretendían suplantar la autoridad (IM-Mex-7).

Así, constituye una amenaza tanto para la seguridad nacional como para la seguridad pública en sus expresiones locales. No obstante, es una problemática de carácter interméstica, por lo que también constituye un problema para la seguridad regional. Así, Calderón señala

que el crimen organizado es la mayor amenaza a la seguridad pública en el continente, y dado su carácter transnacional, para enfrentarlo requiere la colaboración de todos los estados (IM-Mex-10).

La comparación entre seguridad pública, nacional y regional en el discurso securitizador del Ejecutivo mexicano muestra que la inserción de las drogas ilícitas y el crimen organizado en la agenda pública se da principalmente a partir de la visión de éstos como amenaza contra la convivencia ciudadana, la familia y los valores, es decir como un problema de seguridad pública más que como un tema de seguridad nacional y regional. No obstante, se señala que la problemática ha alcanzado tal magnitud y ha penetrado de forma tal la sociedad mexicana, que ha llegado a afectar la solidez institucional del Estado mexicano, el cual es el encargado de velar por la seguridad pública y la convivencia ciudadana. Para explicar la naturaleza del fenómeno, sus alcances y la necesidad de cooperación interestatal se toma la dimensión de la seguridad regional. La estructura de securitización del gobierno mexicano pone como objetivo último la protección de la seguridad pública, a partir de la familia y la niñez y juventud como principal objeto referente. No obstante, una condición para su protección es la solidez estatal, por ello es imperativo tomar medidas para garantizar la seguridad nacional, entre ellas reformas institucionales, participación de las fuerzas militares y la puesta en marcha de la IM.

Además de usar a México como un punto de paso para la cocaína dirigida a los Estados Unidos, la pretensión de los narcotraficantes también es crear un mercado consumidor en México, así el consumo de drogas es otra de las problemáticas derivadas de las drogas ilícitas.

Y hoy sabemos que el crimen organizado lo que busca es hacer de nuestro México no sólo un país de tránsito de droga hacia los Estados Unidos, sino también busca hacer de nuestro México un destino, un punto de venta y de consumo y por eso se esmera en darle y regalarle incluso la droga a nuestros niños y adolescentes afuera de las escuelas [...]. Por eso buscan inculcar en ellos el consumo, para que luego esclavos de la adicción tengan a fuerza que comprarles las drogas. De eso se trata esta lucha (IM-Mex-6).

Esta dimensión de las drogas no se limita a un problema de salud pública, sino que trasciende a la esfera de la seguridad a partir de tres elementos: a) En el discurso del gobierno es recurrente el posicionamiento de los niños y jóvenes como el elemento más valioso en la sociedad mexicana, el cual representa el futuro del país. En esta medida se trasciende hacia el ámbito de la seguridad, al posicionar a la niñez y juventud como el principal objeto referente de la seguridad, que debe ser protegido con las medidas que sean necesarias; b) El con-

sumo de drogas se asocia con el aumento de la delincuencia común: “Y también lo vemos como un problema de seguridad, porque precisamente en la necesidad de obtener recursos para pagar la adicción, nuestras comunidades y nuestros pueblos ven crecientes fenómenos de delincuencia, por el lado de los dependientes” (IM-Mex-6); y c) Los recursos de ese mercado, a su vez, permiten el robustecimiento de las organizaciones del crimen organizado.

Como fue señalado anteriormente, la dimensión de regional e internacional de las drogas ilícitas y el crimen organizado es abordada para explicar las causas de estos fenómenos y para dar cuenta de las medidas necesarias para hacerles frente. Al dar cuenta de las causas, dos actores son claves: los Estados Unidos y Colombia. Para México, los Estados Unidos son una fuente de inseguridad y ello no sólo por ser el mayor mercado de venta de las drogas ilícitas (IM-Mex-2; IM-Mex-9; IM-Mex-10), sino también por el tráfico de armas. Alrededor del 90% de las armas usadas en crímenes en México han sido traídas de forma ilícita desde los Estados Unidos (IM-EEUU-Leg-5). Ahora bien, esta situación no se circunscribe a tierras mexicanas, sino que la triada drogas ilícitas más tráfico de armas más crimen organizado es la principal amenaza a la seguridad en México y América Central (IM-EEUU-Leg-3 e IM-Mex-10). Por otro lado, respecto a Colombia, una de las prioridades del gobierno mexicano es cortar con las rutas de abastecimiento de cocaína proveniente desde este país y contrarrestar el accionar de las agrupaciones de narcotraficantes colombianos presentes en México. No obstante, respecto a éstas, se reconoce que su poder se ha visto disminuido de forma significativa frente al crecimiento y consolidación de los grupos mexicanos (IM-Mex).

Frente a la situación de seguridad, la respuesta del gobierno de México se plantea en dos frentes: las acciones de los actores domésticos y la cooperación en la esfera regional. En lo concerniente a las acciones que en el ámbito doméstico se hacen necesarias, se destacan las siguientes: en primera instancia, el presidente Calderón señala la necesidad de la unidad frente al enemigo común, para ello plantea la realización de un “pacto federal”, donde los gobiernos municipales, estatales y federal aúnen esfuerzos contra las drogas ilícitas y el crimen organizado, cuyo combate es un asunto de interés nacional:

La delincuencia no tiene color político y su combate no involucra simplemente intereses de parte; involucra el interés nacional y la mayor exigencia de los ciudadanos, por lo cual es un deber de Estado, de la autoridad, cualquiera que sea su origen [...] A los gobiernos estatales y municipales, para dejar atrás la historia de una mal entendida división de competencias y actuar en estrecha coordinación para lograr que los

cambios se traduzcan en mejorar la situación cotidiana de seguridad que viven los mexicanos (IM-Mex).

En segundo lugar, un elemento que atraviesa todo el discurso de seguridad del gobierno mexicano es el lugar del Poder Judicial y las Fuerzas Armadas como actores intervinientes. En este sentido, se plantea la urgencia de llevar a cabo las reformas institucionales necesarias para dotar a estas instituciones de los instrumentos necesarios para contrarrestar la acción de los narcotraficantes, así como acabar con la corrupción que impera en el aparato judicial y policial (IM-Mex-3 y 10). Por otra parte, respecto a los militares, se destaca la necesidad de su participación en la “guerra contra el narco” a partir de acciones como los operativos conjuntos, implementando medidas como el aumento de los salarios de soldados y miembros de la Armada (IM-Mex-7).

En la esfera regional, la cooperación y la relación con los Estados Unidos es un aspecto angular. En palabras de Calderón, es la interdependencia la característica definitoria de la relación entre estos dos países (IM-Mex-11). Para México la relación con su vecino norteamericano es la más importante, pero también resaltan el hecho de que para los Estados Unidos la relación con ellos es igual de importante (IM-Mex-2). Por los factores geográficos, a diferencia de la relación de los Estados Unidos con Colombia que se aboca principalmente a la seguridad, en el caso de los Estados Unidos con México la relación se caracteriza por los múltiples temas en común, esto se refleja en el discurso y su visión del otro. Para México es fundamental el tema de la complementariedad económica y la migración (IM-Mex-8). Por supuesto, la seguridad también es un aspecto relevante de la relación, pero no el único: “la frontera entre México y los Estados Unidos es una de las fronteras más dinámicas del mundo y que debe ser, también, una de las generadoras de mayor prosperidad para quienes viven en ella” (IM-Mex-9).

En lo referente a la seguridad, los Estados Unidos son el mayor consumidor de drogas ilícitas:

Es fundamental que se comprenda por todos, el problema del narcotráfico, que ha sido el origen y sigue siendo la principal causa de la violencia fronteriza, obedece fundamentalmente a un hecho claro: el mercado americano de droga es el mercado más grande del mundo. Que siendo un problema cuyo origen está en los consumidores americanos, haya quienes pretendan que México lo enfrente y lo resuelva por sí solo. La batalla que está librando México todos los días cobra la vida de policías mexicanos no obstante que la mayoría de los consumidores son americanos (IM-Mex-9).

Por ello México demanda de su cooperación, reduciendo la demanda, controlando el tráfico de armas y apoyando también la ofensiva del gobierno mexicano contra el crimen organizado.

En el combate contra el crimen organizado, el tráfico ilegal de armas, de personas o de drogas que tanto dañan a nuestras comunidades, coincidimos en que la única forma de actuar de manera eficaz es a partir del trabajo coordinado en el que cada parte asuma la responsabilidad que le corresponde en esta lucha (IM-Mex-9).

Desde la perspectiva de los Estados Unidos, se reconoce su responsabilidad en el problema a partir de su condición de mayor consumidor de drogas ilícitas, así lo manifestó el presidente Bush durante una visita a México:

Nosotros tenemos también mucho que hacer en nuestro lado de la frontera, hay narcotráfico porque existe la demanda para la droga. Estados Unidos tiene que hacer un mejor esfuerzo para reducir la demanda de la droga, y al mismo tiempo tengo expectativas en una fuerte cooperación con el presidente aquí y en la región para poner fin al flujo de drogas (IM-EEUU-Ejec-2).

El representante a la Cámara por el estado de Nueva York, Elliot Engel, igualmente enfatizó sobre la responsabilidad de los Estados Unidos para reducir la demanda ante el Comité de Relaciones Exteriores del Congreso:

When drug traffickers in Mexico and Central America, not to mention Colombia and elsewhere, look at the United States, they see a giant market—a place to sell their illegal drugs. If we are really serious about reducing the amount of drugs on our streets and in the hands of our nation's young people, then I believe we must aggressively step-up our efforts to diminish the demand for drugs [...] Why are we cutting demand-side spending at a time when we have promised the Mexican government to 'intensify' our efforts on the demand side of the drug war? This is absolutely shocking to me and is no way to show our commitment to our partners in Mexico, Central America, and elsewhere who are combating narco-traffickers on a daily basis (IM-EEUU-Leg-2).

En este escenario, la IM se plantea como la estrategia de cooperación donde convergen los esfuerzos de México y Centroamérica contra las drogas y el apoyo de los Estados Unidos a esta misión:

La Iniciativa Mérida fue aprobada y con ello tenemos un importante avance en el combate al crimen transnacional bajo principios de res-

ponsabilidad compartida, respeto a la soberanía y confianza mutua [...] Para México es momento de que la Iniciativa Mérida abra paso a una nueva etapa en la guerra contra el crimen organizado transnacional (IM-Mex-10).

El objetivo a través de la IM es el fortalecimiento de sus instituciones y la puesta en práctica de la corresponsabilidad en el tema del narcotráfico. Entre tanto, para los Estados Unidos la IM se inscribe en toda una estrategia hemisférica —donde Colombia y la Región Andina están incluidas— que tiene por objetivo primordial la disminución en el flujo de drogas ilícitas que está disponible:

The Merida Initiative will build the capacity of our friends to permanently shut the door on the largest in-flow of illegal drugs into the United States. It will force traffickers to try uncharted territory, take chances with new associates and increase their risks and their cost (IM-EEUU-Leg-4).

Aunque en el discurso se reconoce la importancia de la demanda en el circuito, sigue primando la reducción de la oferta como la herramienta primordial de la política antidrogas estadounidense.

No obstante, la IM no sólo se inscribe en la preocupación por el consumo de drogas por parte de los Estados Unidos. Para el gobierno de este país, el crimen organizado representa una seria problemática, que afecta la gobernabilidad democrática en América Latina a través de la corrupción y la violencia, y cuyos efectos se están trasladando a su propio territorio:

President Bush has noted our shared responsibility to combat transnational crime. The illicit trafficking of arms is a major obstacle to security and economic development in Mexico and Central America. Throughout the hemisphere, terrorists groups, insurgents and drug traffickers acquire arms through illegal diversion, theft and smuggling [...] We can no longer just warn of this violence spilling over into the United States. We must acknowledge that it has (IM-EEUU-Ejec-3).

Se reconoce un problema en común y también una interdependencia en la relación bilateral: “the increasing violence and criminality of drug trafficking organizations threaten the well-being of the people of the United States and Mexico and pose security challenges to cities and towns in the United States” (IM-EEUU-Ejec-5).

La IM es la plataforma para la cooperación contra las organizaciones de crimen transnacional, apoyando a los países que los Estados Unidos consideran sus aliados en la guerra contra las drogas:

We need to send a clear and unambiguous message not only to the drug dealers that we will find and stop you, but to our Mexican and Central America friends, that we are in this struggle together, and we will help bolster their efforts to fight the deeply rooted gangs and drug cartels. It is time to put up or shut up, and I hope today's hearing contributes to that effort (IM-EEUU-Leg).

A pesar del reconocimiento de la corresponsabilidad y el discurso cooperativo, en la mirada del problema por parte de los Estados Unidos la solución sigue pasando básicamente por la reducción de la oferta de narcóticos, buscando que las acciones militares y sus efectos se mantengan fuera de sus fronteras. Aunque en este caso, la situación y el tipo de amenaza que se enfrenta es diferente, no se trata de reducir cultivos de hoja de coca, sino de fortalecer las instituciones que impidan que México se convierta en un Estado tomado por los narcotraficantes, y que éstas puedan detener el flujo del tráfico de drogas ilícitas.

CONSIDERACIONES DESDE UNA MIRADA COMPARADA

El análisis de los discursos de securitización de las drogas ilícitas en el PC y la IM revela un panorama variado donde están involucrados diversidad de intereses, percepciones y preocupaciones. Aunque el elemento en común son las drogas ilícitas, los contextos, objetos de referencia e incluso las amenazas —desde la perspectiva de cada país— son diferentes; cada país tiene una historia particular en la relación entre Estado, drogas ilícitas y sociedad, así como en su relación con los Estados Unidos y los intereses y temáticas involucradas.

En el caso del PC, el gobierno colombiano tenía como principal objetivo la lucha contrainsurgente, para ello había desplegado dos estrategias: a) El proceso de negociación con la guerrilla de las FARC; y b) El proceso de modernización y fortalecimiento de las fuerzas militares. Todo ello complementado por un esfuerzo en el ámbito social y la internacionalización del conflicto armado, a través de la “diplomacia por la paz”. En este contexto, el apoyo de los Estados Unidos era un elemento importante. Entre tanto, para los Estados Unidos el objetivo primordial era el combate contra las drogas ilícitas, si bien había un reconocimiento de la gravedad y complejidad de la situación colombiana su interés en la reducción de la oferta de drogas no había cambiado. Por el contrario, la estabilización de la situación del país era vista como una condición necesaria para poder garantizar la efectividad de la estrategia antidrogas.

Cuadro N° 2
Seguritización de las drogas ilícitas en el PC

CATEGORÍA	COLOMBIA	ESTADOS UNIDOS
<i>Diagnóstico</i>	Guerrillas que han logrado suplantar la autoridad del Estado, mayor productor de drogas ilícitas, Estado débil, Fuerzas Armadas que no cuentan con los recursos suficientes para hacer frente a los problemas de seguridad del país. Negociación de paz como salida al conflicto armado.	País en crisis. Mayor productor de drogas ilícitas y elemento desestabilizador en la región. Grupos guerrilleros y paramilitares que lucran con el negocio del narcotráfico. Estado débil.
<i>Principal amenaza</i>	Grupos guerrilleros financiados con el dinero del tráfico de drogas.	Producción de drogas ilícitas.
<i>Objetivo</i>	Apoyo de los Estados Unidos al proceso de negociación con la guerrilla de las FARC. Fortalecimiento y modernización de las Fuerzas Armadas. Atacar los cultivos de hoja de coca, que son fuente de financiamiento de los grupos armados ilegales.	Acabar con los cultivos de hoja de coca en Colombia (se estimaba que ello se lograría para 2005). Involucrar activamente a las fuerzas militares en las acciones antidrogas.
<i>Objeto de referencia de la seguridad</i>	Estado colombiano (seguridad nacional).	Intereses nacionales, democracia y estabilidad regional y hemisférica.
<i>Visión del otro</i>	Estados Unidos como líder y aliado más confiable. Es importante, no sólo por el apoyo militar, sino también en el ámbito económico y comercial. También debe asumir responsabilidades por el problema del narcotráfico al ser el país que mayor demanda tiene de estas sustancias.	País que se ha mostrado como aliado y que es clave para los Estados Unidos en el escenario regional.

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, en la IM el objetivo del gobierno mexicano es controlar el avance del “narco”, cuyo accionar ha pasado de la esfera de la seguridad pública a afectar la seguridad nacional. Pero la problemática no sólo involucra el tráfico de drogas, sino también el tráfico de armas. Para el gobierno mexicano, la relación con su vecino del norte es una fuente de amenazas para su propia seguridad, en la medida en que alimenta el fenómeno del crimen organizado. No obstante, este tema no es la única arista de su relación con los Estados Unidos, sino que a ella se suman los temas económicos y de migración. Un aspecto que cabe destacar de la IM es que a pesar de que en el Grupo 1 de sus componentes se habla del contrterrorismo en general, en el discurso seguritizador de ambos actores la guerra contra el terror no se menciona mucho; de hecho, en el discurso del gobierno mexicano está casi ausente, para México la amenaza se inscribe en otros fenómenos.

A su vez, para los Estados Unidos la gran preocupación reside en el hecho de que de su frontera sur no sólo están llegando drogas ilícitas

tas, sino también que se está librando una guerra entre organizaciones criminales que amenaza con traspasarse y expandirse en su propio territorio. La desestabilización de la región por cuenta de la violencia del crimen organizado es un hecho que no puede ignorarse porque afecta la seguridad propia. El objetivo a través de la IM es principalmente mantener la seguridad en la frontera, ayudando a estabilizar la situación en México y Centroamérica, y emprendiendo acciones propias a través de la Nation Southwest Antinarcotics Strategy.

Cuadro N° 3
Seguritización de las drogas ilícitas en la IM

CATEGORÍA	MÉXICO	ESTADOS UNIDOS
<i>Diagnóstico</i>	País afectado por las drogas ilícitas en dos sentidos: el crimen organizado y la emergencia de un mercado consumidor. El crimen organizado atenta contra la seguridad pública y la convivencia ciudadana, pero además las organizaciones de narcotraficantes han consolidado poder territorial llegando a desafiar y suplantarse la autoridad del Estado. Al tráfico de drogas se suma el de armas como fuente de inseguridad pública, nacional y regional.	México es un país donde las agrupaciones de narcotraficantes se han consolidado de forma tal que amenazan al Estado y la democracia. La corrupción y debilidad institucional en el aparato de justicia y las fuerzas policiales es uno de los mayores obstáculos para hacer frente a este problema. El crimen organizado afecta a México, Centroamérica y el Caribe. La violencia y criminalidad se expanden hacia las fronteras de los Estados Unidos.
<i>Objetivo</i>	Fortalecer las instituciones (aparato de justicia y Fuerzas Armadas) para que éstas puedan controlar el crimen organizado. Detener el flujo de drogas ilícitas hacia México y los Estados Unidos. Materializar el principio de la corresponsabilidad por parte de los Estados Unidos, mediante el desarrollo de la cooperación, para ello resulta necesario tanto el apoyo a través de equipos y capacitación, como también que el vecino del norte emprenda acciones para la reducción de la demanda, el tráfico de armas y precursores químicos y el lavado de dinero.	Apoyar los esfuerzos de México y los países de Centroamérica en las medidas y acciones emprendidas contra las organizaciones de narcotraficantes. Preservar la estabilidad regional.
<i>Objeto de referencia de la seguridad</i>	Familia, jóvenes, niños y valores ciudadanos. Autoridad del Estado para poder garantizar la seguridad de sus ciudadanos.	Se busca mantener la seguridad de la frontera, evitando el ingreso de drogas ilícitas y el traslado de la violencia del crimen organizado al territorio estadounidense.
<i>Visión del otro</i>	Relación de interdependencia, la relación bilateral más importante para México. Dicha relación incluye temas como la complementariedad económica, migración y seguridad. Pero los Estados Unidos también son fuente de amenazas para México, al ser el mayor consumidor de drogas ilícitas y el origen del tráfico de armas.	Se reconoce una relación de interdependencia, la cercanía geográfica es un elemento fundamental en este aspecto. Para los Estados Unidos México es un país clave en términos económicos. Sin embargo, también es el origen de problemáticas como la inmigración ilegal y el tráfico de drogas.

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, la comparación entre el PC y la IM permite ver el aprendizaje de ciertas lecciones por parte de los actores en lo que concierne a la política antidrogas. Por ejemplo, en el PC, frente a la crítica situación de Colombia y tras el conflicto en la relación de los Estados Unidos y Colombia, el gobierno del primero tuvo que girar su política tradicional para incluir una mirada en la dinámica de la política interna colombiana y reconocer que las acciones coercitivas implementadas durante el gobierno Samper habían tenido un efecto negativo, que había ayudado a agudizar las problemáticas colombianas. Así, hay cada vez una mayor conciencia de las limitaciones de un enfoque basado tan sólo en la reducción de la oferta. Esto se verá reflejado en los planteamientos de la IM, los cuales —al menos en el discurso del gobierno de los Estados Unidos— señalan la necesidad de desarrollar un enfoque más integral donde haya un mayor énfasis en la reducción de la demanda. Desafortunadamente, esta lógica no se vio reflejada en el presupuesto diseñado para este programa.

Asimismo, otra de las lecciones es el hecho de que la participación de los militares no basta para hacer frente a las organizaciones de narcotraficantes. La eficacia del aparato judicial es un elemento indispensable para que el Estado pueda hacer una aplicación efectiva de la ley. En este sentido, la IM muestra un mayor énfasis en el fortalecimiento institucional que el PC. A pesar de los aprendizajes, el reconocimiento de la necesidad de abordar el problema de las drogas ilícitas y su impacto en la seguridad desde un enfoque más amplio e integral sigue quedando supeditado al discurso, a la hora de definir las acciones, programas y especialmente el presupuesto sigue primando el enfoque coercitivo.

Finalmente, los elementos de política interna y la lectura que cada país hace de sus propias problemáticas y las acciones necesarias para resolverlas —así como la percepción de su lugar en el sistema internacional y su relación con el otro— han moldeado los intereses y motivaciones para emprender acciones contra las drogas ilícitas y el narcotráfico. En palabras de Smith, los países de América Latina “no estaban luchando la misma guerra que los Estados Unidos estaban peleando” (2008: 249), esto queda de manifiesto al comparar el PC y la IM respecto a la posición y discurso de los actores involucrados.

ANEXO 1

Lista de discursos empleados para el Análisis de Contenido

CÓDIGO	PAÍS	ACTOR	TÍTULO
<i>INICIATIVA MÉRIDA</i>			
IM- Mex	MÉXICO	PRESIDENTE	Palabras del presidente Calderón en la XXV sesión del Consejo de Seguridad Pública, 22 de enero de 2007.
IM- Mex -2	MEXICO	PRESIDENTE	El presidente Calderón al presidente de los Estados Unidos de América, George Bush, 13 de marzo de 2007.
IM- Mex -3	MÉXICO	PRESIDENTE	El presidente Felipe Calderón en la reunión integral para la prevención del delito y el combate a la delincuencia, 7 de marzo de 2007.
IM- Mex -4	MÉXICO	PRESIDENTE	El presidente Felipe Calderón en la presentación del balance del gobierno, 15 de marzo de 2007.
IM- Mex -5	MÉXICO	PRESIDENTE	El presidente Felipe Calderón saluda al presidente de los Estados Unidos de América, George Bush, y su esposa Laura Bush, 13 de marzo de 2007.
IM- Mex -6	MÉXICO	PRESIDENTE	El presidente Felipe Calderón en la presentación del Plan Nacional contra las Adicciones, 17 de abril de 2007.
IM- Mex -7	MÉXICO	PRESIDENTE	Mensaje del presidente de los Estados Unidos Mexicanos con motivo de su primer informe de gobierno, 2 de setiembre de 2007.
IM- Mex -8	MÉXICO	PRESIDENTE	El presidente Calderón al término de la reunión bilateral con su homólogo de los Estados Unidos de América, George Bush, 21 de abril de 2008.
IM- Mex -9	MÉXICO	PRESIDENTE	El presidente Calderón con gobernadores fronterizos de México y los Estados Unidos, 29 de mayo de 2008.
IM- Mex -10	MÉXICO	PRESIDENTE	El presidente Calderón en la inauguración de la I Reunión de Ministros de Seguridad Pública de las Américas, 7 de octubre de 2008.
IM- Mex -11	MÉXICO	PRESIDENTE	El presidente Calderón en la cena en honor al presidente de los Estados Unidos de América, George Bush, y su esposa Laura Bush, 13 de marzo de 2007.
IM- EEUU- Leg	ESTADOS UNIDOS	LEGISLATIVO	Pronunciamiento de Dan Burton, representante en el Congreso por el estado de Indiana, ante el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, 7 de febrero de 2008.
IM-EEUU- Leg-2	ESTADOS UNIDOS	LEGISLATIVO	Pronunciamiento de Eliot L. Angel, representante en el Congreso por el estado de Nueva York, ante el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, 7 de febrero de 2008.
IM- EEUU-Leg-3	ESTADOS UNIDOS	LEGISLATIVO	La Cámara de Representantes expresando el sentido respecto a la situación del crimen de la droga en Centroamérica y el Caribe, 9 de abril de 2008.
IM- EEUU-Leg-4	ESTADOS UNIDOS	LEGISLATIVO	Cámara de Representantes: Protect the american families from mexican gangs drugs, 5 de junio de 2008.

CÓDIGO	PAÍS	ACTOR	TÍTULO
IM- EEUU-Leg-5	ESTADOS UNIDOS	LEGISLATIVO	Expressing the sense of the Senate regarding drug trafficking in Mexico (Senadores Menendez, Kerry, Doddy y Lugar), 10 de marzo de 2009.
IM- EEUU- Jud	ESTADOS UNIDOS	JUDICIAL	Pronunciamento de William Hoover, Director asistente de la Oficina de Operaciones de Campo, Bureau de Alcohol, armas y explosivos del Departamento de Justicia ante el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, 7 de febrero de 2008.
IM-EEUU-Ejec	ESTADOS UNIDOS	PRESIDENTE	Intervención del presidente Bush en la recepción que le ofreció el presidente Calderón en Yucatán, 13 de marzo de 2007.
IM-EEUU-Ejec -2	ESTADOS UNIDOS	PRESIDENTE	Intervención del presidente Bush en la cena que ofreció en su honor el presidente Calderón, 13 de marzo de 2007.
IM-EEUU-Ejec -3	ESTADOS UNIDOS	DEPARTAMENTO DE ESTADO	Pronunciamento de Thomas Shannon, Secretario Asistente del Bureau de Asuntos del Hemisferio Occidental, Departamento de Estado, 13 de marzo de 2007.
IM-EEUU-Ejec -4	ESTADOS UNIDOS	OFICINA NACIONAL DE CONTROL DE DROGAS	Pronunciamento del honorable Scott Burns, Director de la Oficina de Control de Drogas de la Casa Blanca, 7 de febrero de 2008.
IM-EEUU-Ejec -5	ESTADOS UNIDOS	PRESIDENTE	Intervención del presidente Bush en la Conferencia de Prensa Conjunta de los Líderes de América del Norte, 22 de abril de 2008.
<i>PLAN COLOMBIA</i>			
PC-Col-Ejec	COLOMBIA	PRESIDENTE	Intervención del presidente de la República de Colombia, Andrés Pastrana Arango, en la Sesión Plenaria de las Naciones Unidas, 23 de septiembre de 1998.
PC-Col-Ejec -2	COLOMBIA	PRESIDENTE	El Plan Colombia: "Una gran alianza con el mundo contra el delito internacional, por los derechos humanos, los derechos sociales y por la ecología", 22 de octubre de 1998.
PC-Col-Ejec-3	COLOMBIA	MINISTRO DE DEFENSA	Conferencia de Prensa de William Cohen, Secretario de Defensa de los Estados Unidos, y Rodrigo Lloreda, Ministro de Defensa de Colombia, 1º de diciembre de 1998.
PC-Col-Ejec -4	COLOMBIA	PRESIDENTE	Construimos la paz, mayo de 2009.
PC-Col-Ejec -5	COLOMBIA	PRESIDENTE	Palabras del presidente, Andrés Pastrana, en la sesión inaugural del BID, marzo de 1999.
PC-Col-Ejec -6	COLOMBIA	PRESIDENTE	Palabras del presidente, Andrés Pastrana, en la instalación de las sesiones del Congreso de la República, 20 de julio de 2000.
PC-Col-Ejec -7	COLOMBIA	PRESIDENTE	Conferencia de prensa del presidente Clinton, presidente Pastrana y senador Joseph Biden, 30 de agosto de 2000.
PC-Col-Ejec -8	COLOMBIA	MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES	Diplomacia por la paz. Guillermo Fernández de Soto, Ministro de Relaciones Exteriores, 2001.

CÓDIGO	PAÍS	ACTOR	TÍTULO
PC-Col-Ejec -9	COLOMBIA	MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES	Intervención en la sesión plenaria del XXXI periodo de sesiones de la Asamblea General de la OEA. Guillermo Fernández de Soto, Ministro de Relaciones Exteriores, 5 de junio de 2001.
PC-Col-Ejec -10	COLOMBIA	PRESIDENTE	Palabras del presidente de la Republica, Andrés Pastrana Arango, en la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso de la Republica, 20 de julio de 2001.
PC-EEUU-Ejec	ESTADOS UNIDOS	PRESIDENTE	Pronunciamento del presidente Bill Clinton, noviembre de 1999.
PC-EEUU-Ejec -2	ESTADOS UNIDOS	PRESIDENTE	Pronunciamento del presidente Bill Clinton, enero de 2000.
PC-EEUU-Ejec -3	ESTADOS UNIDOS	PRESIDENTE	Pronunciamento del presidente Bill Clinton. Remarks by the president on gun legislation, 7 de marzo de 2000.
PC-EEUU-Ejec -4	ESTADOS UNIDOS	PRESIDENTE	Pronunciamento del presidente Bill Clinton, 30 de marzo de 2000.
PC-EEUU-Ejec -5	ESTADOS UNIDOS	PRESIDENTE	Statement by the president on prescription drug benefit for military retirees, 16 de mayo de 2000.
PC-EEUU-Ejec -6	ESTADOS UNIDOS	PRESIDENTE	Remarks by the President at the U.S. Coast Guard Academy's 119th commencement, mayo de 2000.
PC-EEUU-Ejec -7	ESTADOS UNIDOS	PRESIDENTE	Remarks by the president during sons of Italy gala, 25 de mayo de 2000.
PC-EEUU-Ejec -8	ESTADOS UNIDOS	PRESIDENTE	President Clinton's Remarks on Senate Passage of Colombia Aid Package, 22 de junio de 2000.
PC-EEUU-Ejec -9	ESTADOS UNIDOS	PRESIDENTE	Press Conference, President Clinton, President Pastrana, House Speaker Dennis Hastert, Sen. Joseph Biden, 30 de agosto de 2000.
PC-EEUU-Ejec -10	ESTADOS UNIDOS	PRESIDENTE	Videotaped Address to the People of Colombia, agosto de 2000.
PC-EEUU-Leg	ESTADOS UNIDOS	LEGISLATIVO	Expressing the sense of the House of Representatives congratulating President Pastrana and the people of Colombia for moving the peace process forward and calling on the government and all other parties to the current conflict in Colombia to end the guerrilla and paramilitary violence which continues to pose a serious threat to democracy as well as economic and social stability in Colombia, junio de 1999.
PC-EEUU-Leg -2	ESTADOS UNIDOS	LEGISLATIVO	Speech by Sen. Mike DeWine (R-Ohio), 30 de junio de 1999.
PC-EEUU-Leg -3	ESTADOS UNIDOS	LEGISLATIVO	Senado. Bill to require a report on the current United States policy and strategy regarding counter-narcotics assistance for Colombia, and for other purposes, octubre de 1999.
PC-EEUU-Leg -4	ESTADOS UNIDOS	LEGISLATIVO	Special order speeches by Rep. Tammy Baldwin (D-Wisconsin) and Rep. Sam Farr (D-California), U.S. House of Representatives, 16 de noviembre de 1999.

CÓDIGO	PAÍS	ACTOR	TÍTULO
PC-EEUU-Leg -5	ESTADOS UNIDOS	LEGISLATIVO	Carta de los Congresistas James P. McGovern y John Joseph Moakley a Madeleine Albright, Secretaria de Estado de los Estados Unidos.
PC-EEUU-Leg -6	ESTADOS UNIDOS	LEGISLATIVO	Speech by Rep. Mark Souder (R-Indiana), 1º de marzo de 2000.
PC-EEUU-Leg -7	ESTADOS UNIDOS	LEGISLATIVO	Dissenting view of Reps. David Obey and Nancy Pelosi in House Committee Report 106-521 on H. R. 3908, 14 de marzo de 2000.
PC-EEUU-Leg -8	ESTADOS UNIDOS	LEGISLATIVO	Speech by Rep. Jim Ramstad (R-Minnesota). Congress needs to face facts about America's War on Drugs. Cámara de Representantes, 15 de marzo de 2000.
PC-EEUU-Leg -9	ESTADOS UNIDOS	LEGISLATIVO	Letter from Rep. Thomas Lantos (D-California), 28 de marzo de 2000.
PC-EEUU-Leg -10	ESTADOS UNIDOS	LEGISLATIVO	Speech by Sen. Paul Coverdell, 29 de marzo de 2000.
PC-EEUU-FAA	ESTADOS UNIDOS	COMANDO SUR	Statement of General Charles E. Wilhelm, commander-in-chief, U.S. Southern Command, 23 de marzo de 2000.

BIBLIOGRAFÍA

- Andreas, Peter 2003 "Redrawing the line. Borders and security in the Twenty-first Century", en *International Security* Vol. 28, N° 2.
- 2004 "Illicit international political economy: the clandestine side of globalization", en *Review of International Political Economy* Vol. 11, N° 3.
- Aravena, Francisco y Jarrín, Osvaldo 2004 *Memorias seminario: Enfoques subregionales de la seguridad hemisférica* (Santiago: FLACSO).
- Astorga, Luís 2004 "México: Drugs and politics", en Vellinga, Menno (ed.) *The political economy of the drug industry* (Gainesville: The University Press of Florida).
- Balzacq, Thierry 2010 "Constructivism and securitization studies", en Myriam Dunn Cavelty y Mauer, Victor (comps.) *Handbook of Security Studies* (London: Routledge).
- Bagley, Bruce 1988 "U.S. Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* Vol. 30, N° 2-3, pp. 189-212.
- Beck, Ulrich 2000 *¿Qué es la globalización?* (Madrid: Paidós).
- Benítez, Raúl 2005 "La seguridad nacional de México después del 11-S", en Sandoval, Juan y Betancourt, Alberto (coords.) *La seguridad estatal después de la guerra en Irak* (México: Plaza y Valdés y Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte).

- Benítez, Raúl; Celi, Pablo y Diamint, Rut 2009 "Los desafíos de la seguridad y la defensa en Latinoamérica", en Mathieu, Hans y Arredondo, Paula (eds.) Anuario 2009 de seguridad regional en América Latina y el Caribe (Bogotá: FESCOL).
- Buzan, Barry 1997 "Rethinking security after Cold War" en *Cooperation and Conflict* Vol 32, N° 1, pp. 5-28.
- Buzan, Barry; Waever, Ole y de Wilde, Jaap 1998 *On security: A new framework for the analysis* (Londres: Lynne Rienner).
- Carpenter, Ted Galen 2003 *Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America* (New York: Palgrave Macmillan).
- Chabat, Jorge 2009 *La política exterior Mexicana durante el gobierno de Fox: una transición es espera* (México: CIDE).
- 2010 *Combating drugs in México under Calderon: The inevitable war* (México: CIDE).
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia 2009 "Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma" en <http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf>.
- Eriksson, Johan y Rhinard, Mark 2009 "The internal-external security nexus", en *Cooperation and Conflict* Vol. 44, N° 3, pp. 243-267.
- Floyd, Rita 2007 "Towards a consequentialist evaluation of security: bringing together the Copenhagen and the Welsh Schools of Security Studies", en *Review of International Studies*, N° 33, pp. 327-350.
- Grimson, Alejandro 2004 "Fronteras, naciones y región". Ponencia presentada en el Foro Social de las Américas, Ecuador, 25 al 30 de julio.
- Hardy, Cynthia; Harley, Bill y Phillips, Nelson 2004 "Discourse Analysis and Content Analysis: Two solitudes?", en *Newsletter of the American Political Science Association Organized Section on Qualitative Methods* Vol. 2, N° 1, pp. 19-22.
- Jelsma, Martin 2003 "Drugs in the UN system: the unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs", en *Review of the International Journal of Drug Policy* Vol. 14, N° 2.
- Ramirez, Socorro 2001 "La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia", en Restrepo, Luis Alberto (ed.) *El Plan Colombia y la internacionalización del Conflicto* (Bogotá: IEPRI y Planeta).
- Rodríguez Luna, Armando 2010 "La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente" en Benítez, Raúl (ed.) *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos* (México: CASEDE).

- Taureck, Rita 2006 "Securitization theory and securitization studies", en *Journal of International Relations and Development* Vol. 9, N° 1, pp. 53-61.
- Tickner, Arlene B. 2000 "Tensiones y contradicciones en los objetivos de la política exterior estadounidense en Colombia: consecuencias involuntarias de la política antinarcóticos de Estados Unidos en un estado débil", en *Colombia Internacional* N° 49/50, mayo-diciembre.
- Thoumi, Francisco 2009 "La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza", en *Nueva Sociedad* N° 22, pp. 42-59.
- Smith, Peter (comp.) 1993 *El combate a las drogas en América Latina*. (México: Fondo de Cultura Económica).
- 2008 *Talons of the Eagle: Latin America, the United States and the world* (New York: Oxford University Press).
- Tokatlián, Juan 1997 "Drogas psicoactivas ilícitas y política mundial: La indudable e inestable internacionalización de Colombia" en Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto (coords.) *Colombia: entre la inserción y el aislamiento* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores/IEPRI/Universidad Nacional de Colombia).
- Walker III, William 2010 *National security and core values in American history* (Cambridge University Press: New York).

Carolina Duque Núñez*

NECESIDAD DE NUEVOS ABORDAJES EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE DROGAS

INTRODUCCIÓN

En época de debates sobre el abordaje del problema de las drogas en el continente, se discuten propuestas sobre nuevas intervenciones y regulaciones, que en cierta medida no son nuevas, pero que en nuestro contexto latinoamericano suscitan diferentes posturas de tipo ideológico, legal y político, lo cual tampoco es nuevo pero sin duda nos permite avanzar sobre la base de nuevos diálogos y apuestas desde lo académico y lo institucional.

En ese sentido, se presenta la necesidad de que el debate sea agotado de acuerdo a la comprensión de la realidad de este problema, las posturas hegemónicas sobre lo que comprende la visión de la problemática de drogas no permiten que sea analizada desde otras perspectivas, aspecto determinante para establecer políticas públicas coherentes en todos los sectores a nivel social e institucional, superar las opiniones sobre lo desconocido y aportar soluciones efectivas y sostenibles.

* Abogada, Magister en Derecho, especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, consultora e investigadora internacional sobre drogas, seguridad y justicia.

Es por ello que se requiere fortalecer y abrir los espacios de investigación y de análisis que permitan ubicar el tráfico y consumo de drogas no sólo en la esfera delictiva, de la salud, sino además en el orden de las dinámicas sociales y cotidianas que se manifiestan de manera diferente en ciudades y territorios, lo cual se convierte en una evidencia real que en muchos casos dista de la mirada institucional.

En primer lugar, es importante establecer que una perspectiva fenomenológica evidencia que el tráfico y consumo de drogas no son estáticos, son dinámicos; durante las últimas décadas ha mutado en sus modos y estructuras como resultado de las interdicciones y capturas en el plano internacional, así como por la decisión del poder mafioso en la reconfiguración de sus estructuras y en la apertura de mercados internos, lo cual se ve reflejado en el cambio de los comportamientos delictivos y sociales en diferentes ciudades. A su vez, el análisis de la política pública de drogas no sólo debe estar marcado por el aumento o disminución de capturas y de consumidores sino en los procesos de socialización, en las nuevas identidades y en general en los diferentes procesos culturales.

En el escenario de la regulación o de la implementación de la política pública, en el caso de Bogotá (Colombia) se han puesto a consideración algunos aspectos a manera de hallazgos de investigación y análisis con el fin de generar nuevas miradas para la intervención de ésta problemática.

¿CÓMO OBSERVAMOS?

Uno de los primeros puntos de reflexión es la concepción del problema, se ha observado el tráfico y el consumo a partir de la medición y análisis en el campo penal, a través del comportamiento delictual y de la salud, a través de los estudios epidemiológicos, es importante concebir el tráfico y consumo de drogas como un fenómeno social que implica desarrollar y/o visibilizar categorías que en muchos casos comprenden el análisis de estos dos aspectos de manera conjunta, un ejemplo de ello es que en los Estudios de Consumo se observa que la variable de acceso, oferta y disponibilidad cada vez tienen mayor participación, a mayor número de consumidores mayor demanda, consolidación de redes internas, mayor iniciación, abuso, socialización y vinculación en procesos de consumo, sin embargo deben existir procesos de investigación que indiquen cuáles son las características de dicha relación.

Asimismo, en el escenario jurídico es importante generar nuevos debates sobre la concepción del Derecho y su incidencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas de regulación e intervención en la temática de drogas.

UNA MIRADA DESDE EL PLURALISMO JURÍDICO COMO APORTE CONCEPTUAL

En el campo jurídico, como eje del diseño e implementación de una política pública, debe observarse que el mundo de la droga supone la existencia de órdenes sociales y culturales paralelos a la mirada institucional, existen hechos sociales que modifican y conciben nuevas formas de relación y a su vez de regulación que de cierta forma surgen de manera paralela al derecho oficial.

Ahora bien, desde una perspectiva socio-jurídica se puede acuñar la corriente del Pluralismo Jurídico, que ha permitido desarrollar discusiones sobre la capacidad hegemónica de regulación del Estado, entendida como la posibilidad de evidenciar y comprender todos los hechos y fenómenos sociales y cotidianos que no están incorporados en la órbita del derecho oficial.

No es un hecho desconocido que la capacidad de observación del derecho oficial y de la institucionalidad sobre lo social y lo cotidiano suele ser restringida, en muchos casos no se cuenta con el recurso humano o no existe el interés por entrar en el detalle social, lo cual obedece a parámetros de generalidad en la elaboración de las leyes y políticas, por tanto dicha realidad social es invisible o ignorada en el momento de aplicar algún proceso de regulación o implementación de la política pública.

Lo cotidiano, al no ser observado se vuelve invisible como objeto de regulación del derecho oficial y se constituye en un elemento de análisis para el pluralismo jurídico. En suma, lo que se pretende es evidenciar —y a su vez aunar a la perspectiva de las ciencias sociales— que “el pluralismo jurídico es un asunto central en la reconceptualización entre derecho y sociedad” (Merry, 2007: 89).

Con respecto a la reconceptualización o a la construcción de nuevas categorías de análisis, “el ejemplo más conocido de este tipo de aproximación es el trabajo de Boaventura Santos sobre el derecho de los oprimidos de Pasárgada, en el que se analizan las formas jurídicas creadas por una comunidad urbana marginal para dotarse de mecanismos autónomos de regulación ante la ausencia relativa y la precariedad del derecho oficial” (Ariza & Bonilla, 2007: 51). En la descripción del Derecho de Pasárgada, existen:

Cuatro espacios de producción jurídica y sus formas de representación institucional: el espacio doméstico y el matrimonio, el espacio laboral y la fábrica, el espacio ciudadano, institucionalizado por el Estado y, finalmente, el espacio mundial, que se caracteriza por la presencia de instituciones como las agencias internacionales, las empresas transnacionales y sus formas características de regulación.

Cada uno de estos espacios produce un tipo particular de relaciones sociales, políticas y jurídicas, dando lugar, por lo tanto, a distintos derechos (Santos, 1991: 186).

NUEVOS ABORDAJES DE LA INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE DROGAS

Conforme a lo anterior, a la necesidad de visibilizar y reconceptualizar las dinámicas relacionadas con el tráfico y consumo de drogas como aporte a los debates sobre la política y regulación de la problemática de drogas, surge la pregunta: ¿Cómo observamos? ¿Cómo generar evidencia más cercana a la realidad? Es necesario un salto cualitativo en las formas de investigación y análisis. Es vital forjar la mirada en los análisis del “investigador cualitativo” en el sentido de que todas las perspectivas son valiosas. Este investigador no busca la verdad o la moralidad sino una comprensión detallada de las perspectivas de las otras personas. A todas se les ve como iguales, así la perspectiva del delincuente juvenil es tan importante como la del juez o consejero; la del paranoide como la del psiquiatra” (Taylor & Bogdan, 1987: 21).

Es determinante concebir nuevas metodologías y el uso de componentes como la Observación, Configuración y Representación, a través del énfasis en el uso de técnicas etnográficas, empíricas y cartográficas para visibilizar y evidenciar el problema de las drogas como un fenómeno social y complejo, y con ello establecer nuevos procesos de implementación y de medición de la política pública de drogas.

El componente de observación comprende el análisis empírico de explorar la realidad del tráfico-consumo de drogas conforme es presentada, reconocer el territorio, las personas y los hechos que se viven en lo cotidiano alrededor de este fenómeno.

La configuración presupone el análisis etnográfico de procesos, dinámicas, roles asociados al tráfico-consumo y su relación con la legalidad, que a su vez configuran estructuras y órdenes sociales.

1 Para el investigador cualitativo todos los escenarios y personas son dignos de estudio. Ningún aspecto de la vida social es demasiado frívolo o trivial como para no ser estudiado. Todos los escenarios y personas son a la vez similares y únicos. Son similares en el sentido de que en cualquier escenario o entre cualquier grupo de personas se pueden hallar algunos procesos sociales de tipo general. Son únicos porque en cada escenario o a través de cada informante se puede estudiar del mejor modo algún aspecto de la vida social porque allí es donde aparece más iluminado. Algunos procesos sociales que aparecen con relieve nítido en ciertas circunstancias, en otras sólo destacan tenuemente (Taylor & Bogdan, 1987: 22).

Mapa 1
Mapa Metodológico de Análisis e Investigación Drogas



Fuente: Elaboración propia de diferentes corrientes de investigación y pensamiento jurídico.

Conforme al esquema anterior, al desarrollar los componentes se obtienen hallazgos acordes con la realidad e insumos de política pública a nivel institucional y territorial.

Finalmente, la representación obedece a las convenciones, los espacios y recorridos del tráfico-consumo de drogas tanto en los mapas del derecho oficial como en los mapas esbozados por el sentido común y cotidiano de los actores que viven y perciben este fenómeno. Existen criterios orientadores para el caso de la cartografía socio-jurídica sobre niveles de regulación y proyección. El nivel de regulación comprende la operación combinada de tres niveles:

- a. El nivel de detección, que consiste en el mínimo detalle en la acción social que puede ser objeto de regulación, permite distinguir entre lo relevante y lo irrelevante.

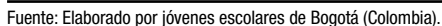
- b. El nivel de discriminación alude a las diferencias mínimas en la descripción de la acción social susceptibles de justificar diferencias de regulación. Permite distinguir lo mismo (que debe tener un tratamiento igual) y lo distinto (que debe tener tratamiento diferente).
- c. El nivel de evaluación dice respecto a las diferencias mínimas en la cualidad ética de la acción social susceptibles de hacer variar cualitativamente el sentido de la regulación. Permite distinguir entre lo legal y lo ilegal (Santos, 1991: 227).

ALGUNOS HALLAZGOS Y EVIDENCIA DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TRÁFICO Y CONSUMO DE DROGAS COMO INSUMO DE POLÍTICA PÚBLICA

A continuación, como ejemplo de aplicación de nuevos abordajes metodológicos de investigación sobre el tráfico y consumo de drogas se presentan algunos hallazgos relevantes en la ciudad de Bogotá (7.000.000 de habitantes), en localidades y barrios de mayor concentración de expendio y consumo de drogas como Kennedy, Engativá, Suba, Ciudad Bolívar, Chapinero, Mártires, Santa Fe, Fontibón y en el Bronx ubicado en el centro de la ciudad².

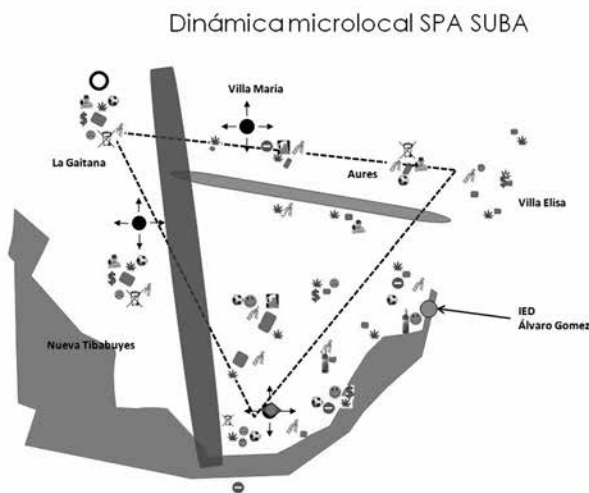
Este recorrido inicia con la siguiente representación espacial de las dinámicas de drogas a través de un mapa mental elaborado por jóvenes de una localidad que presenta condiciones socioeconómicas bajas y altos niveles de consumo y expendio de drogas.

2 Los hallazgos son producto de diferentes procesos de investigación de tipo empírico y cualitativo, de la recolección y análisis de 1.700 mapas mentales sobre el tráfico y consumo de drogas en Bogotá (CEACSC-IDEP), la realización de 300 entrevistas semi-estructuradas a instituciones estatales del sector de la seguridad, la salud, social, internacionales. Asimismo se realizaron entrevistas de tipo informal con personas dedicadas a al microtráfico de drogas. De igual forma, se tuvieron en cuenta investigaciones realizadas en el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana-CEACSC, Instituto para el Desarrollo Educativo y la Investigación Pedagógica-IDEP, e Instituto de Altos Estudios de la Procuraduría General de la Nación de Colombia.



3 Con los coremas se propone la visualización de las estructuras espaciales simples dentro de una metodología totalmente novedosa. Supone un método de tratamiento de la información que utiliza la percepción y la reflexión lógica para comunicar, configurándose así en un instrumento privilegiado para el análisis geográfico. Se caracteriza por ser de tipo gráfico y por mostrar la organización del espacio, permitiendo el paso de lo real “anárquico” a la realidad organizada (Portugal, 1996: 14).

Mapa 3
Dinámicas del tráfico y consumo de drogas



Elaborado por el geógrafo Fabián Ramírez-Carolina Duque.

Este corema representa el consumo de marihuana en diferentes espacios como los parques (convención balón de fútbol), consumo de bazuco (convención círculo rojo), éstos a su vez se relacionan con lugares donde a los jóvenes les gusta estar (Convención Carita feliz), usando el parque o el espacio público como un lugar de consumo o recreación.

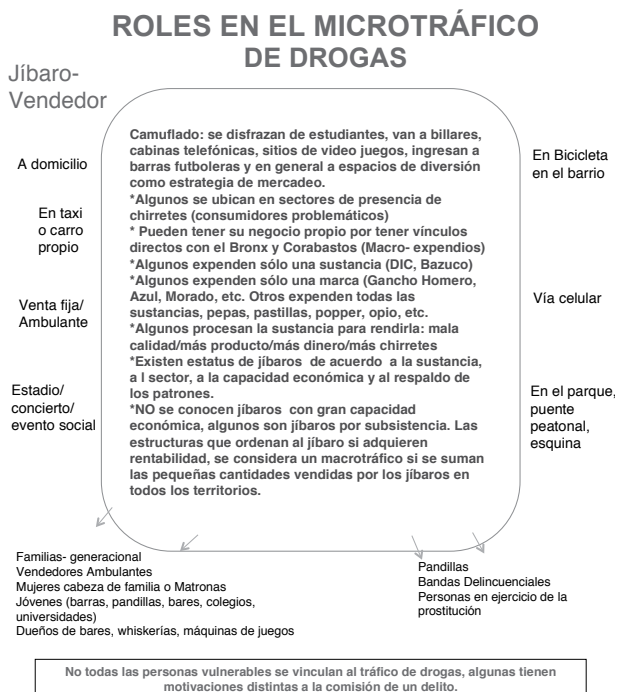
En parques y espacios públicos se activan los movimientos de expendio y consumo de la droga en medio de las actividades cotidianas de recreación, aunque a cierta hora son más evidentes y la comunidad en general comparte dichas dinámicas y relaciones, por ejemplo en lugares de encuentro religioso, “La figura del Divino Niño con las manos abiertas carga su porrito también, se atrevió a confesar un vecino del sector” (El Tiempo, 2008).

Triangulando el análisis espacial con la observación y el trabajo de campo, se encontró que el tráfico de drogas (convención signo \$ junto a la convención de la sustancia marihuana, bazuco, Dick) comprende nuevos lugares de venta, debido a que expendios históricos⁴ que llevan largo

4 Las ollas históricas (sitios de venta de droga) también responden a cierto nivel de corrupción de algunos miembros de la policía que reciben parte del producido de la

tiempo en el barrio han venido ampliando su radio de acción y consolidación del negocio en red con nuevos actores que participan en el negocio.

Esquema 1
Esquema de roles y dinámicas del tráfico de drogas



Elaboración propia (investigación CEACSC).

Algunos de estos expendios son mantenidos y administrados por familias enteras como una forma de subsistencia, en algunos casos la madre como “matrona”⁵ del negocio y de la familia, organiza el ji-

droga y permiten el funcionamiento de la misma por años o meses, según la documentación en campo con las comunidades entrevistadas en ciertos territorios de la ciudad.

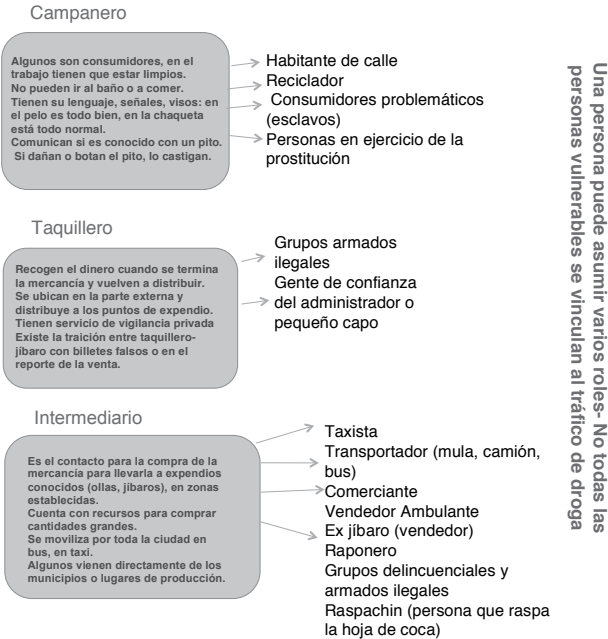
5 “De acuerdo con el DAS, son hijas de Doris Medina ‘La Mona’, capturada por el mismo organismo en el año 2008, cuando portaba 2.400 dosis de cocaína, y recluida en la Cárcel La Badea, de Dosquebradas” (El Tiempo, 2009).

bareo⁶ entre los miembros de la familia en diferentes lugares de la ciudad o sector de influencia de la olla de vicio, esto además se convierte en una estrategia para mantenerse en el negocio en el caso de presentarse una captura policiva a uno de ellos, otro miembro de la familia ocupa el lugar del jibareo o expendio, por esta razón también se mantienen históricamente en el negocio.

Esquema 2

Roles en el microtráfico

ROLES EN EL MICROTRÁFICO DE DROGAS



Elaboración propia (investigación CEACSC).

Se observa en los esquemas de roles, y conforme a técnicas etnográficas, que son diversas las poblaciones vinculadas al tráfico de drogas, sin generalizar, en algunos casos ésta actividad es realizada por personas en ejercicio de la prostitución, recicladores, taxistas, consumidores que se incorporan al negocio porque su consumo nos les permite decidir otra opción.

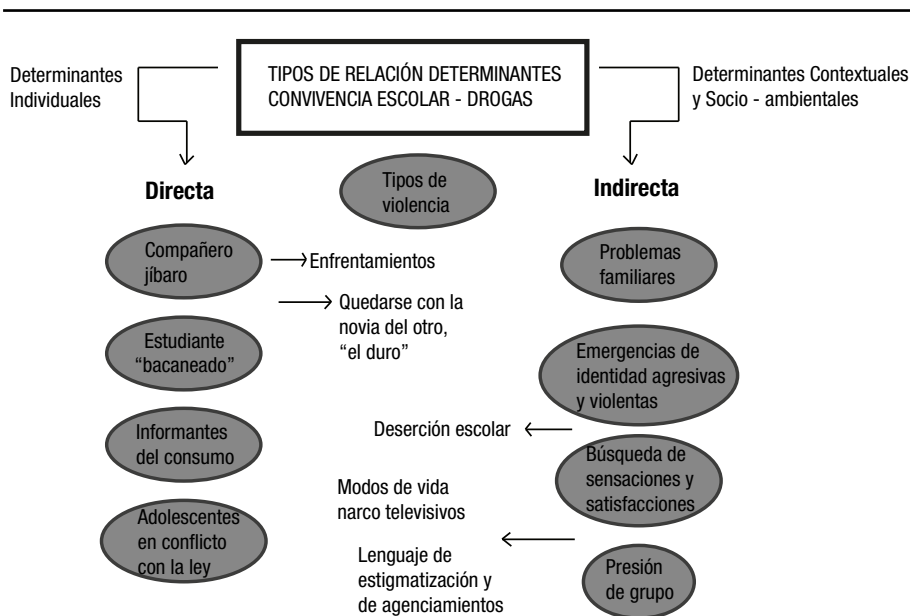
6 Jibareo se le dice al ejercicio u oficio de venta de la droga.

EL ESPACIO ESCOLAR... “TODO BIEN QUE ESO NO PASA NADA”

En el espacio de la escuela, el ingreso de los jóvenes al consumo en gran parte es resultado de

Las condiciones de exclusión que hacen que los jóvenes de cierta forma sean permanentemente expulsados a la calle, la familia está ausente, los espacios de la vivienda cada vez son más reducidos, algunos son desescolarizados, otros no tienen a la escuela como un referente, por tanto queda sólo encontrarse en la esquina, en el parque, con los pares como una forma de integrarse, de ser parte de algo (Duque & IDEP, 2011: 20).

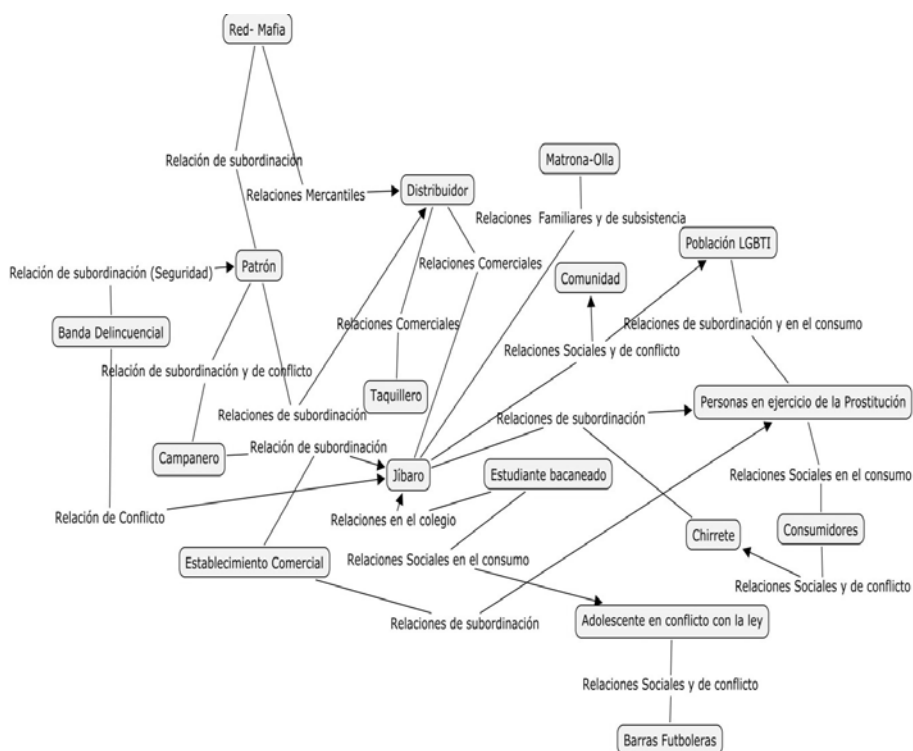
Esquema 3
Relaciones y Dinámicas Drogas y Convivencia Escolar



Fuente: elaboración propia (investigación CEACSC-IDEP).

En el caso del tráfico de drogas en los colegios, se observó que la mayoría de los jóvenes que venden droga pertenecen a una familia expendedora, en la mayoría de los casos a la hora del recreo llega la mamá del joven u otro familiar a pasarle la droga por la “malla” del colegio para que la pueda vender a esa hora.

Mapa 4
Mapa de relaciones en el tráfico y consumo de drogas



Fuente: Elaboración propia.

En este esquema de relaciones en el tráfico y consumo de drogas se vinculan poblaciones que no reflejan un perfil criminal específico, se establecen relaciones de orden familiar, solidario, de subsistencia, lo cual incluye otros aspectos que no son exclusivos de la órbita del Derecho penal.

Dicha vinculación de poblaciones y relaciones surge en la mayoría de los casos como respuesta a condiciones de exclusión social, no solamente entendida como carencia de bienes sino como la afectación de las diferentes dimensiones del individuo que al no ser intervenidas de manera positiva optan por la participación en estas dinámicas que le generan de cierta forma niveles de satisfacción y de identidad en este universo “incluyente” como es la droga. “La persona es un ser de necesidades múltiples e interdependientes. Las necesidades humanas

deben entenderse como un sistema en el que ellas se interrelacionan e interactúan” (Max Neef⁷, 1993: 21).

A su vez, la persistencia y en algunos sectores la concentración y la vivencia cotidiana de este fenómeno es un resultado “que en ciertos territorios la delincuencia se concibe como un proyecto de vida, legitimado entre los vecinos, adoptado por las familias. Con las ganancias se paga el arriendo, el colegio de los hijos, los útiles escolares, en otros casos ayuda a tener una vivienda con materiales más resistentes y, además, permite tener dinero para la diversión los fines de semana” (Duque & CEACSC, 2011: 50), transformándose en una economía y criminalidad de subsistencia, en una oferta laboral alternativa en la ilegalidad.

Con esto no se pretende rechazar el control policivo y un sistema sancionatorio, sino insistir que existen otras categorías de análisis que inciden en que éste fenómeno persista y se consolide en el campo social. “Las consecuencias que ha dejado el modelo económico neoliberal y la crisis social que ha generado debido a la restricción que tiene el Estado en su acción de garante de derechos de las poblaciones en extrema pobreza y, por ende, de desigualdad social, han suscitado el surgimiento de nuevas formas de expresión de la delincuencia común, y en algunos casos en la delincuencia especializada u organizada” (Duque & CEACSC, 2011: 50).

Tampoco se pretende un determinismo con relación a que el tráfico de drogas es resultado de la pobreza pero sí presenta ciertos efectos de la exclusión social. “Una de las consecuencias de la exclusión social y su *efecto boomerang* es el conflicto que se genera al interior del individuo contra el Estado en sus diferentes formas y contra la sociedad por la desigualdad al interior de ésta. Este conflicto trae como consecuencia un rechazo y se convierte en causante de ansiedad que incide en el ingreso a la delincuencia, pues esta se convierte en una respuesta hacia el mismo Estado o, en otros casos, en una respuesta a la obtención de necesidades básicas” (Duque & CEACSC, 2011: 49).

Este *efecto boomerang* conlleva a que el excluido siga aún más excluido, persiste el desempleo, la deserción escolar, la disfuncionalidad familiar, el inicio temprano en el consumo, los dispositivos de control de los procesos sociales, las adicciones problemáticas, entre otros.

7 Según este autor se combinan dos criterios posibles de división: según categorías existenciales y según categorías axiológicas. Esta combinación permite reconocer, por una parte, las necesidades de Ser, Tener, Hacer y Estar; y, por la otra, las necesidades de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad.

EL BRONX, UN ESPACIO DE ANÁLISIS, RECATEGORIZACIÓN Y RETERRITORIALIZACIÓN

Los andenes de la parte interior del Bronx están ocupados por el mercado persa de la droga a la vista del público, empacada en varias presentaciones (marcas-ganchos de bazuco) también se ofrecen pipas artesanales fabricadas por habitantes de la calle a \$ 1.500 para el consumo de bazuco. Este espacio se encuentra acondicionado con toldos y sofás con televisor y videos, de preferencia para un consumo confortable.

Ciertas personas que acuden a esta zona para consumir, prefieren tener privacidad y arriendan piezas por horas en los inquilinatos donde también viven familias y jíbaros, en algunos casos se ofrecen servicios adicionales de explotación sexual y comercial de niños, niñas y se ejerce la prostitución. Así se sostienen los clientes en el tiempo y con altos niveles de compra, suelen gozar de la protección de los dueños del sitio.

Como consecuencia de la dinámica interna del Bronx,

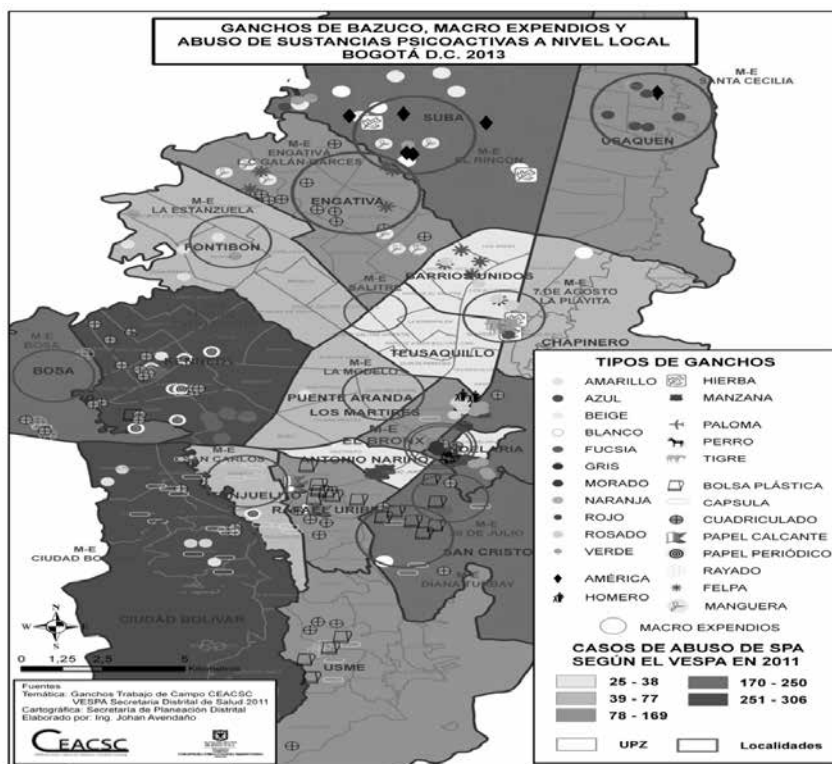
...las condiciones de salud son precarias, se combina la práctica de las defecaciones públicas, las enfermedades de transmisión sexual, los pasteles vencidos que hacen parte del menú cotidiano para los miles de habitantes de la calle, junto con el popular combinado (mezcla de arroz, arvejas o frijoles y pasta) expuesto y servido en papel de directorio telefónico o periódico⁸ (Duque & Alvarez-Correa, 2010: 45).



Foto Radio Santa Fé. Sector Cartuchito (foto CEACSC Incautaciones Policía-Bronx).

8 Dicho combinado cuesta de \$ 200 a \$ 500 según la cantidad y el vendedor. A título comparativo, un almuerzo corriente barato en otros sectores del centro de la ciudad oscila para la fecha entre 4.000 y 5.000 pesos, es decir un precio diez veces más elevado.

Mapa correlación de nichos (concentración) de expendios y casos de abuso y dependencia a las sustancias psicoactivas en Bogotá-Colombia



211

NUEVOS ABORDAJES DE LA POLÍTICA DE DROGAS EN BOGOTÁ

Conforme a lo anterior, la Administración Distrital de Bogotá propuso como estrategia de intervención en los territorios de consumo problemático —como parte de nuevos abordajes de la política de drogas en el contexto de la reducción de riesgo y daño— los Centros de Atención Móvil a Drogodependientes (CAMAD), en la actualidad existen tres (3) en territorios de consumo problemático y uno en la Cárcel Distrital de Bogotá con el fin de generar nuevas condiciones de acceso a la materialización de derechos a poblaciones vulnerables y excluidas por causa de la adicción. Asimismo, desde una perspectiva de la salud pública, se procura el ingreso al sistema de seguridad social en salud, al sistema de atención social a través de sus procesos de canalización institucional. Se han atendido a más de 3.000 personas.

Es importante que como resultado del proceso de reterritorialización de los sectores identificados y parte de la medición de impactos tempranos, la presencia de los CAMAD genere dinámicas diferentes en los comportamientos sociales en las personas con abuso o consumo problemático de drogas, lo cual puede incidir en la calidad de vida y en el mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana. Esta estrategia se encuentra en proceso de evaluación y medición.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Sin duda, la investigación en diferentes niveles sobre drogas es un reto en construcción, variables como la criminalidad de subsistencia, la oferta laboral ilegal alternativa, los nuevos esquemas familiares y escolares, los circuitos criminales y los roles sociales, el consumidor-jíbaro-consumidor, entre otros, están en el orden de generar nueva evidencia social que permita una medición y monitoreo más acorde con la realidad.

Conforme a lo anterior, se sustentarían con mayor énfasis nuevas políticas de drogas con propuestas alternativas viables e integrales que redunden en la modificación de situaciones de tipo estructural como la desigualdad social.

Finalmente, en un plano epistemológico, estos procesos de investigación plantean nuevos interrogantes que se derivan de nuevas formas de ver el mundo y convocan nuevas líneas de indagación sustentadas en perspectivas amplias basadas en intersubjetividades para la construcción de nuevas categorías incluyentes de una realidad que siempre ha estado presente.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez-Correa, Miguel; Duque Núñez, Carolina 2010 Porros, Bichas y Moños. Política pública, geografía del consumo y expendio de sustancias psicoactivas en jóvenes escolares. (Bogotá: Instituto

de Altos estudios de la Procuraduría General de la Nación-
Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad
Ciudadana-CEACSC).

Ariza, Libardo; Bonilla, Daniel 2007 Pluralismo Jurídico (Bogotá:
Universidad de los Andes/Universidad Javeriana/Instituto
Pensar/Siglo Editores).

Berguer, Peter; Thomas, Luckmann 2001 La Construcción social de
la realidad (Buenos Aires: Amorrortu) en <<http://www.mediafire.com/?nthonnxzkn>> acceso 23 de diciembre de 2011.

Bonilla, Elsy; Rodríguez, Penélope 1997 Más allá del dilema de
los métodos. La investigación en ciencias sociales (Bogotá:
Universidad de los Andes).

Bourgois, Phillipe 2003 En busca del respeto. Vendiendo Crack en el
barrio (Cambridge University Press) en <<http://catedras.fsoc.uba.ar/rubinich/biblioteca/web/abrgois.html>> acceso 2 de febrero de 2011.

Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana-
CEACSC-Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá 2010. Línea
de Análisis en Drogas (Bogotá).

Diario El Tiempo 2008 <<http://m.eltiempo.com/buscador/MAM-3195063/1>>, <<http://m.eltiempo.com/buscador/CMS-4951805/1>>
acceso julio de 2009.

Duque Núñez, Carolina 2011 Estupefacientes y convivencia escolar
(Bogotá: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo
Pedagógico).

Duque Núñez, Carolina; Centro de Estudio y Análisis en Convivencia
y Seguridad Ciudadana-CEACSC 2011 Exclusión Social: Sus
efectos sobre las conflictividades, violencias y delitos (Bogotá:
CEACS/Banco Interamericano de Desarrollo).

Max Neef, Manfred 1993 Desarrollo a escala humana (Montevideo:
Editorial Nordan).

Portugal, Juan Angel 1996 Modelos Gráficos y Coremas:
Representación de la Información Territorial en sus
Componentes Estructurales Básicos (Montpellier) en <<http://www.ingeba.org/lurralde/lurranet/lur19/19portu/19portug.htm>>
acceso 27 de agosto de 2010.

Santos, Boaventura de Sousa 1977 "The law of the oppressed: The
construction and reproduction of legality in Pasárgada", Law
and Society Review 12 (Denver).

Santos, Boaventura de Sousa 1987 "Law: A Map of Misreading.
Toward a Post-Modern Conception of Law". Journal
of Law and Society 14, 3, pp. 279-302, en <<http://www>.

- boaventuradesousasantos.pt/pages/pt/artigos-em-revistas-cientificas.php/> acceso 8 de junio de 2011.
- Santos, Boaventura de Sousa 1991 Estado, derecho y luchas sociales (Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos-ILSA, Universidad Nacional).aq
- Santos, Boaventura de Sousa 2002 La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación (Bogotá: Universidad Nacional).
- Santos, Boaventura de Sousa 2009 Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho (Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos-ILSA).
- Taylor, S. J.; Bogdan, Robert 1987 Introducción a los métodos cualitativos de investigación (Barcelona: Paidós).

Augusto Vitale Marino*

POLÍTICAS DE DROGAS, CONTROL SOCIAL Y REGULACIÓN EN LA SOCIEDAD DEL RIESGO

ANÁLISIS SOBRE NUEVOS DISPOSITIVOS SOCIALES EN URUGUAY

INTRODUCCIÓN

En la investigación social y etnográfica, en el archivo y en la historia se encuentran las descripciones de los diferentes mecanismos de biopoder que se desprenden de la biopolítica como sistema general y que operan estableciendo marcos de funcionamiento (convivencia) que delimitan las prácticas de los usos de drogas.

Biopolítica es el nombre que da el filósofo francés Michel Foucault a una forma específica de gobierno que aspira a la gestión de los procesos biológicos de la población. Foucault sostiene que la biopolítica es efecto de una preocupación anterior del poder político: el *biopoder* como conjunto de estrategias de saber y relaciones de poder que se articulan en el siglo XVII sobre lo viviente en Occidente. Esta modalidad se despliega sobre lo humano. Primero se pensó en el cuerpo “como máquina: su educación, el aumento de sus aptitudes, el arrancamiento de sus fuer-

* Augusto Vitale Marino. Psicólogo, socioanalista y docente, egresado de la Facultad de Psicología de la Universidad de la República (Uruguay). Especializado en Psicología Social e Institucional, Perito victimológico y criminológico, inscripto en el Registro Único del Poder Judicial. Posee formación y experiencia en políticas de drogas, en programas de prevención de la violencia y promoción de la salud en distintas instituciones públicas y privadas de su país. Miembro de la Junta Nacional de Drogas de Uruguay.

zas, el crecimiento paralelo de su utilidad y su docilidad, su integración en sistemas de control eficaces y económicos, todo ello quedó asegurado por procedimientos de poder característicos de las disciplinas: una anatomopolítica del cuerpo humano” (Foucault et al., 1988).

Las diferentes líneas de un dispositivo se pueden ubicar en dos grupos, líneas de estratificación o de sedimentación y líneas de actualización o de creatividad. Esto está claramente analizado por Foucault en su trabajo de archivo o de *arqueología* sobre el hospital general en el siglo XVII, sobre la clínica en el siglo XVIII, sobre la cárcel en el siglo XIX, sobre la subjetividad en la Grecia antigua y luego en el cristianismo.

El surgimiento del *biopoder* absorbe el antiguo derecho de vida y muerte que el soberano detentaba sobre sus súbditos y, en las sociedades post Revolución Francesa, aspira a convertir la vida en objeto administrable. Foucault señala el surgimiento de una tecnología individualizante del poder; que por medio del análisis de los individuos, sus comportamientos y sus cuerpos, aspira a producir cuerpos dóciles y fragmentados. En función de esto se inventan herramientas como la vigilancia, el control, el conteo del rendimiento o el constante examen de las capacidades.

Se generan ante dicha tecnología “individualizante” un conjunto de *efectos de resistencia*: la resistencia puede actuar de manera paralela a procesos de internalización de los biopoderes por parte de los cuerpos —internalizar las nuevas normas y dispositivos de control para alterarlos—, los cuales articularían además potenciales rutas para blindarse a los efectos de la biopolítica tal como la conocemos y abrirse a nuevas formas. La potencia de un dispositivo también es su grado de actualidad y de creatividad, de manejo de lo nuevo y lo singular. Pertenecemos a ciertos dispositivos y nos movemos en ellos. La novedad de unos dispositivos respecto de los anteriores es su nivel de actualidad.

REGULACIÓN DE MERCADOS.

ANTECEDENTES DEL CASO DE URUGUAY

Hemos aprendido que tan antiguo como el uso de sustancias que alteran la conciencia ha sido el intento por “controlar” su uso. Durante milenios, las distintas sociedades controlaron y regularon el uso de drogas por la vía de *la cultura y los mecanismos informales de control social*. Es relativamente reciente en esa historia humana la criminalización y el castigo hacia este tipo de usos.

Cada sistema de convivencia define lo que es un uso legitimado o no legitimado de drogas, según sus parámetros de referencia, pero también según su capacidad colectiva de autorregulación. El marco social —leyes, normas y rituales— parece ser un factor importante para el “control” del consumo de drogas, pero también coexiste una dimensión sociocultural de funcionamiento “autorregulado”, consti-

tuida por las prácticas del lazo social, el sentido de pertenencia, por algo más que la simple norma.

Las formas de control global del fenómeno de las drogas por parte de la ley penal y la política criminal es una modalidad relativamente nueva. Forman parte de los *mecanismos formales* de control, que son más amplios y consisten en un conjunto de sistemas normativos establecidos (la religión, la terapéutica, el Derecho, la ética y lo penal, entre otros) basados en la socialización secundaria y el apoyo de una parte de la estructura organizativa del Estado; su accionar se circunscribe a través de agentes de control específicos (policía, juzgados y médicos, entre otros).

Los *mecanismos informales* de control son más complejos, ya que actúan en un marco social y cultural. Estos mecanismos reproducen los valores tradicionales, tienden a sancionar como desviados aquellos que violan las normativas sociales. A su vez, estos mecanismos se basan menos en las estructuras estatales, pues trabajan en el ámbito de la socialización primaria, aunque operan en concordancia con otras técnicas de control burocrático, como puede ser el caso de la policía y la vecindad. Algunos ejemplos de estos mecanismos son las costumbres y usos populares. De la relación mutua entre los mecanismos formales e informales se estructura un tipo particular de control que busca establecer contenciones o se puede volver una lucha sobre los valores imperantes o “hegemónicos”.

Estas tensiones tienen en sus extremos las posturas prohibicionistas y liberalizadoras en los marcos legales o institucionales para las políticas de drogas. Y muy probablemente en ambos casos aparezcan rápidamente las resistencias. La alternativa de la regulación de las drogas, según sus especificidades, comienza a ser ensayada como camino alternativo a dicha “polarización”, y en muchos casos como resultado de procesos de construcción social de consensos acerca de los modos de enfrentar estos temas desde la evidencia comparada.

La construcción de políticas de regulación de mercados de drogas debería realizarse desde la singularidad y, a la vez, desde la complejidad del fenómeno del uso de drogas, teniendo en cuenta la interacción entre tres dimensiones que están siempre presentes:

- El marco social (reglas, normas y rituales).
- Las habilidades y estructuras de vida de las personas.
- La disponibilidad de drogas, los mercados.

Pero existen varias complejidades, por ejemplo el sistema regulado podría tener limitaciones para las diferentes drogas, según la percepción de

su riesgo, de modo que mientras algunos medicamentos se venden sin receta en las farmacias u otros establecimientos autorizados, las drogas con mayor riesgo de daño sólo podrían estar disponibles para la venta en instalaciones autorizadas, en donde su uso pueda ser controlado por el sistema sanitario. Ejemplos de fármacos con diferentes niveles de distribución regulada en la mayoría de países son la cafeína (café, té), la nicotina (tabaco), el alcohol etanol (cerveza, vino, licores) y los antibióticos.

Si se consideran algunos casos comparados en Europa, se ve claramente cómo se han ido ensayando a lo largo de décadas distintas respuestas de flexibilización en la aplicación de normas o de regulaciones parciales en drogas, lo cual muestra que sobre la propia línea de fisura del dispositivo prohibicionista surgen líneas de actualización, y que lo nuevo se construye dialogando con lo existente, superándolo de forma dialéctica o de manera política.

Dentro de la Unión Europea España, Portugal y Luxemburgo no consideran que la tenencia de drogas para consumo personal sea un delito (conducta punible). La tenencia para uso personal sigue siendo ilegal en los Países Bajos, Alemania y la República Checa, pero se establecieron directrices para que la policía, los fiscales y los tribunales no impongan pena alguna, ni siquiera multas, hasta cierta cantidad. Otros países imponen sanciones administrativas y solo unos pocos —como Suecia, Letonia y Chipre— contemplan sentencias de prisión por la tenencia de pequeñas cantidades.

En los años setenta, Holanda inició una experiencia pionera de política sobre drogas, basada en un enfoque pragmático de separación de los mercados de drogas, llamadas en aquellos años "duras" (heroína, LSD, cocaína, etc.) de los de drogas "blandas" (marihuana y hashish).

Las características fundamentales del sistema holandés fueron establecidas por la Comisión Baan y se basan en un enfoque realista y pragmático de política sobre drogas, fundado en la necesidad de reducir los riesgos y los daños potenciales en los que incurrieran aquellas personas que usaban marihuana y que —por tener que abastecerse en el mercado ilegal— frecuentemente asumían prácticas de mayor riesgo médico, psicosocial y legal, exponiéndose al consumo de otras drogas.

A través de este enfoque realista y pragmático, el gobierno holandés estableció prioridades claras de política de drogas, basadas en los riesgos diferenciales que tienen las distintas sustancias para las personas y la comunidad toda. El cuidado de la vida y la convivencia ciudadana, la promoción de la salud individual y pública, y el respeto de los derechos humanos son los ejes centrales de la estrategia que Holanda viene desarrollando desde hace ya más de treinta años.

En esta misma línea, los clubes sociales de cannabis se han desarrollado en los últimos años en varias provincias y comunidades

del Estado español. Ellos toman en cuenta diferentes modelos de regulación, tanto de la producción como de la distribución y consumo de marihuana. En estas asociaciones civiles, además de producir y distribuir marihuana controladamente, se desarrollan actividades de asesoramiento médico y legal a sus miembros, además de encuentros informativos y educativos tendientes a mejorar la gestión de los riesgos del uso de la marihuana.

Varios legisladores en los Países Bajos creen que el problema ha demostrado ser irresoluble y que, por tanto, es mejor intentar controlar y reducir el daño que continuar con leyes punitivas que tienen diversos resultados. Por otro lado, otros muchos países mantienen la postura de que el uso de drogas con fines recreativos es dañino para la sociedad y, por ello, debe quedar al margen de la legalidad y ser combatido. Estas diferencias han producido varias fricciones entre los Países Bajos y otras naciones de su entorno, especialmente en lo referente a la política sobre el consumo del cannabis. Las fricciones más notables han tenido lugar con Francia y Alemania.

En Suiza, desde 1994 la política de drogas se asienta en el modelo llamado “de los cuatro pilares”, cuya medida más espectacular es la distribución de heroína por prescripción médica. Un pragmatismo seguido por otros países con tanto interés como escepticismo y fruto de una historia a veces tensa. El 14 de diciembre de 2009, la República Checa adopta una nueva ley que tiene efecto el 1º de enero de 2010 y permite a una persona la posesión de hasta 15 gramos de marihuana o 1,5 gramos de heroína sin cargos penales.

En 2001, Portugal se suma a los países de la Unión Europea — luego de España y República Checa— en abolir los castigos penales por posesión de droga a nivel personal, sin contar las políticas de reducción de riesgos y de daños como en el caso suizo. Los usuarios deben cumplir con terapias o tratamientos en lugar de sentencias que provoquen prisión. En septiembre de 2012, el “Bloco de Esquerda” anunció la presentación de una propuesta parlamentaria para regular el uso, cultivo y distribución de cannabis, que incluye la posibilidad de cultivar diez plantas por persona, llevar encima la cantidad necesaria para el consumo de un mes (75 gramos), y permite la creación de “clubes sociales” de cannabis similares a los que ya existen en España y otros países europeos.

España adaptó su Código Penal a la Convención Única sobre Estupefacientes en 1973. Al año siguiente, el Tribunal Supremo determinó que el consumo personal no entraba dentro de los llamados “delitos contra la salud pública”, lo que provocó que España fuera el primer país europeo en despenalizar no solo el consumo personal de drogas, sino también los actos preparatorios, incluyendo el cultivo.

Sin embargo, nunca se ha llegado a aprobar una regulación administrativa de estas cuestiones, lo que ha provocado una gran inseguridad jurídica, pero también evidencia las tensiones entre paradigmas opuestos que no centran la cuestión en la regulación, sino entre prohibición o liberalización.

Investigaciones del “Cato Institute” dirigidas por Glenn Greenwald, encontraron que cinco años después del comienzo de la descriminalización en varios de estos países europeos, el uso de drogas ilegales por parte de los jóvenes ha decrecido, la *ratio* de infecciones de VIH entre usuarios ha caído y las muertes por heroína y drogas similares ha sido reducida a más de la mitad, duplicando a la vez el número de personas que buscan tratamiento por adicción.

Saliendo de Europa, desde 1998 a la fecha, 17 Estados de los Estados Unidos vienen desarrollando diversos sistemas de regulación de la producción, venta y consumo de marihuana medicinal bajo supervisión médica. Sobre esta base de masa crítica, se suma a partir de noviembre de 2012 la aprobación por voto ciudadano en los Estados de Colorado y Washington (Estados Unidos), de la despenalización del uso recreativo del cannabis y su regulación con control público.

En Canadá, el cultivo de cannabis es actualmente ilegal, excepto para uso médico. En cualquier caso, el uso del cannabis por parte del público general está tolerado hasta cierto grado y varía en función del lugar y la jurisdicción, habiendo provincias que estudian su regulación, como la Columbia Británica.

También es el caso de diversas provincias de Australia (Capital, Australia del Sur y Territorio del Norte) han descriminalizado la posesión de cannabis para uso personal, así como el autocultivo, instrumentando sistemas con sanciones civiles en lugar de infracciones penales.

EL CASO DE URUGUAY: APUNTES PARA UNA LECTURA CRÍTICA

Sobre la base de una legislación de historia liberal, desde 1974 no está penalizado el consumo personal como parte de los actos privados de las personas mientras no afecten derechos de terceros; en 2010 el gobierno de Uruguay define que “las políticas públicas a desarrollar abordarán el fenómeno de las drogas en forma integral, en base a evidencia científica, con una presencia activa del Estado y amplia participación de la sociedad civil, las comunidades locales e instituciones privadas [...] Estas políticas se desarrollarán desde la perspectiva de los derechos humanos reivindicados por el conjunto de la sociedad uruguaya” (JND-Presidencia de la República, 2010).

La inseguridad contemporánea se correlaciona con la incertidumbre, el riesgo y la falta de certezas, con la desaparición de instituciones contenedoras y formadoras de cultura ciudadana, con la ansiedad ur-

bana y el individualismo. Hay evidencias empíricas que muestran que la seguridad es básicamente una cuestión de solidaridad y de cohesión social. La inseguridad puede verse como un fenómeno social que se deriva de transformaciones importantes en la naturaleza de los vínculos y de la tramitación de las diferencias.

Desde el punto de vista de la intervención con los usuarios problemáticos hay que situar a los mismos como usuarios del sistema de salud y no como delincuentes, sin dejar de comprender que el consumo “cero” debe ser tenido en cuenta para un porcentaje de esta población y no toda ella.

En el mismo año de 2010 se conoce un informe en mayoría de la Comisión de Adicciones del Parlamento de Uruguay (Cámara de Representantes), en el que se declara que “la regulación de la producción y el consumo, sumado a un fuerte énfasis en lo educativo y sanitario, es la vía más acertada. Reducir los daños y gestionar los riesgos de la producción y el consumo de drogas legales e ilegales resulta imprescindible”.

Es importante destacar entre sus conclusiones la “necesidad de que se profundicen e implementen políticas educativas, en el campo de las drogas legales e ilegales, de forma sistemática para formar parte de una política pública integral”.

En 2011 se difunde el informe —no vinculante— de la Comisión Global sobre Drogas, integrada por varios expresidentes latinoamericanos y personalidades de nivel mundial, la cual propone “llevar al nivel internacional una discusión científicamente fundada acerca de las maneras humanas y efectivas de reducir el daño causado por las drogas a las personas y a las sociedades”.

Existe un creciente interés por parte de la Organización Mundial de la Salud y los Estados asociados en la aplicación de políticas públicas dirigidas al cuidado de la salud, programas de prevención y servicios de tratamiento como responsabilidad de los gobiernos.

Uruguay no es ajeno a esta discusión, en los últimos siete años el sistema político, los movimientos sociales y la academia fueron construyendo un debate en torno a la efectividad de sus políticas de drogas, y a la búsqueda de alternativas más eficaces que logren mejores resultados en salud pública y convivencia social. Por otra parte, al instalarse el tema en la agenda pública la discusión se ha trasladado a la consideración del ciudadano promedio, por cuanto las formas de proponer nuevas políticas deben considerar este factor.

CRITERIOS PARA UNA ESTRATEGIA DE REGULACIÓN EN ALCOHOL Y CANNABIS EN URUGUAY

Transcribimos los ejes de la política de regulación de mercados de drogas, basada en cinco aspectos fundamentales:

- *Temporalidad*: La estrategia debe tener un punto inicial y uno final que permita una evaluación de todas las medidas implementadas. En la mayoría de los casos, las medidas posibles de implementar no han sido probadas para la cultura específica y sólo se cuenta con parámetros y estimaciones internacionales que es necesario validar. Una vez evaluadas, se mantendrán las que resultaron exitosas, se ajustarán las que correspondan y se eliminarán aquellas que no obtengan resultados positivos.
- *Consenso*: Se buscará la mayor cantidad de adhesiones a la misma en un funcionamiento inter-agencial, en particular: Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo, Instituto de protección de niño-as y adolescentes (INAU), Ministerio del Interior, intendencias departamentales y municipios, empresas públicas y privadas, sindicatos, consumidores, organizaciones de la sociedad civil y población en general.
- *Autosustentable*: La misma debe contar con financiación propia y acorde para las propuestas planteadas. Los recursos pueden obtenerse a través de cambios en la tributación, nuevos recursos como los permisos de venta u otros que sean asegurados por la Rendición de Cuentas a nivel parlamentario.
- *Intensidad variable*: Destinará en el primer año una gran cantidad de recursos para promocionar y comunicar la nueva filosofía respecto al uso del alcohol. Se debe actuar en primera instancia sobre los discursos públicos: se hace relevante analizar los discursos emanados de los medios de comunicación masiva ya que su posición en la estructura social hace que sus dichos tengan un impacto y una influencia mayor que otros, tanto en la definición y delimitación del fenómeno, como en el diseño e implementación de las estrategias a llevarse a cabo y en el compromiso que le cabe a la comunidad organizada.
- *Evaluación*: Se hace necesario incorporar para cada acción propuesta el objetivo y el método de medición, en consonancia con los criterios de temporalidad e intensidad fijados para cada etapa. Este aspecto de la evaluación debe contar con capacidades institucionales a ser desarrolladas y también con la financiación necesaria.

Frente a estos discursos en torno a la regulación, entendemos necesario establecer algunos niveles de singularidad y de complejidad. Para comenzar, hay que considerar que en la actualidad los fenómenos mundiales tienden a ser comprendidos más bien en términos de “in-

teracciones de redes complejas” en escenarios geopolíticos diversos. Es necesario para ello superar el clásico paradigma del sujeto (de la investigación, de la operación social) versus el objeto (del conocimiento, con una supuesta objetividad que operaría como fuerza externa).

Se requiere partir de un marco conceptual, referencial y operacional diferente aplicado a estas políticas, que también nos incluyen como profesionales de la prevención en el sistema público y en el campo de estudio, por tanto a la hora de cualquier análisis debemos incluir dichas implicaciones. Por ello resulta clave el “análisis de la implicación” del investigador o del operador social con el objeto de estudio elegido. El presente ensayo es en parte un esfuerzo por volver presente y visible este aspecto.

Dicho esto, pasemos a revisar cuando se habla de “políticas públicas en el territorio”, podremos ver que sobre ellas se reúnen al menos dos tipos de estrategias, la disciplinaria y la de regulación.

Foucault habla de dos series: la serie cuerpo-mecanismos regularizadores (aseguradores) del Estado —un conjunto orgánico institucional— y, por otro lado, un conjunto biológico y estatal: la biorregulación por el Estado, son “los mecanismos disciplinarios de poder y los mecanismos regularizadores de poder, los primeros sobre el cuerpo y los segundos sobre la población” (Foucault, 2000).

Estas dos dimensiones ya nos alertan de que cualquier política de regulación desde lo público debe necesariamente considerar a estos dos conjuntos de mecanismos operantes, que no son del mismo nivel, lo cual les permite no excluirse y poder articularse uno sobre el otro. Pensemos en algunos ejemplos de “regulación” estatal y notaremos la presencia de ambas dimensiones, la una como efecto de raíces históricas e ideológicas ejerciendo poder discursivo y, por el otro lado, la historia más conocida acerca de la biopolítica del Estado moderno y de cómo se intenta disciplinar el cuerpo a través del dispositivo.

Sin ánimo de reducir el análisis, podríamos plantear que las políticas en el territorio operan como múltiples efectos de dispositivos y encuadres, de biopolítica y biocontrol, de discursos y de prácticas en permanente interjuego, en medio de estas tensiones el desafío es la ética.

En tal sentido compartimos con Zigmunt Bauman que no hay una ética universal sino más bien “éticas de la subjetividad que permiten construir identidad, bienestar y libertad”, por lo que no es recomendable una norma social que desconozca a la subjetividad (Bauman, 1999).

Otro punto que debe ser analizado tiene relación con los cambios propuestos en Uruguay por las políticas de regulación, puesto que permiten declarar de público interés las acciones de reducción de riesgos y de daños, las cuales aportarían los recursos necesarios para el desarrollo de nuevos conocimientos y técnicas, entre las que se in-

cluyen el pasaje desde una epidemiología de tipo multicausal-factorial a una de tipo social. La oportunidad de la regulación de mercados de drogas habilita a avanzar en otras políticas de corte universal en salud pública y seguridad ciudadana.

En este sentido, los equipos socio-sanitarios pasan a adoptar estrategias de promoción de conductas de cuidado, gestión de riesgos de los usuarios y de sus redes de consumo, considerando la complejidad de los procesos que producen los daños asociados al uso de drogas. Se incorporan al dispositivo público un conjunto de acciones para involucrar a otros habitantes del territorio en el que intervienen —vecinos, militantes sociales, instituciones públicas, escuelas, centros de salud—, en la transformación de situaciones de padecimiento social, reconociendo que este tipo de acciones requiere un gran compromiso subjetivo.

Así, las políticas de drogas dejan de actuar como el “llanero solitario portando la bala de plata” (al estilo de las tradicionales políticas llamadas “antidrogas” o de tolerancia cero), para articular su potencia con el resto de las políticas de salud, desarrollo y convivencia ciudadana de una sociedad, que es parte de las respuestas a construir.

EL SABER, EL PODER Y LA SUBJETIVIDAD EN LOS NUEVOS DISPOSITIVOS

La centralidad de una política de regulación es quizá su nivel de adhesión o de acuerdo social. Hasta se puede hablar de “procesos de normalización” de conductas que en algún momento fueron sancionadas o consideradas de manera distinta en el enfoque de la prohibición. Los programas de reducción de riesgos y de daños junto a las políticas de regulación de mercados de drogas, complementan una visión alternativa al prohibicionismo, pero se encuentran con el desafío de que tienden a medir sus logros con los mismos instrumentos con los que se evalúan las actuales políticas globales centradas en la prohibición.

Si el objetivo de la política es *centrar la mirada en las personas y sus entornos*, en prácticas socio-sanitarias que incorporan las dimensiones del lazo humano, fortaleciendo las capacidades de autorregulación de los colectivos, apostando a relaciones de proximidad y de apoyo, en procesos de construcción cultural del cuidado, resulta claro entonces que las políticas públicas entendidas como el gobierno de sí y de los otros requieren de una gran atención sobre los procesos subjetivos.

El estudio del sujeto con sus conductas posibles, los cuerpos y las tecnologías que los rodean dan cuenta de un poder o una potencia a ser alcanzada por la regulación social, por los dispositivos que se van instituyendo en la vida en sociedad. Las costumbres, los usos, las normas sociales cumplen función de dispositivos con diferentes niveles de actualización o de resistencia. Para apreciar dichos procesos no

basta con mediciones epidemiológicas y de prevalencia tradicionales, sino que deben ser complementadas con instrumentos de investigación social cuanti-cualitativas, etnográficas e intersubjetivas, estudios de dinámica social —normalización, naturalización, estigma, por citar algunos ejemplos— que arrojen luz sobre los complejos procesos culturales y civilizatorios en los que el uso de sustancias psicoactivas cumple nuevas funciones, es necesario integrar estas categorías de análisis. Desarrollar estrategias que permitan “educar” a la ciudadanía con base en la ciencia y la evidencia requiere como punto de partida conocer sus posiciones actuales y preferencias, culturalmente hablando.

Un aporte a dicha integración es el estudio de las variaciones de los procesos de subjetivación a través de la *historia de los dispositivos*, “¿Cruzar la línea, cómo pasar al otro lado?”, nos preguntamos con Foucault:

Esta manera de pasar la línea de fuerzas es lo que produce cuando ella se curva, forma meandros, se hunde y se hace subterránea o, mejor dicho, cuando la fuerza, en lugar de entrar en relación lineal con otra fuerza, se vuelve sobre sí misma, se ejerce sobre sí misma o se afecta ella misma. Esta *dimensión del sí-mismo* no es en modo alguno una determinación preexistente que ya estuviera hecha. También aquí una línea de subjetivación es un proceso, es la *producción de subjetividad en un dispositivo*: una línea de subjetivación debe hacerse en la medida en que el dispositivo lo deje o lo haga posible. Es hasta una línea de fuga. Escapa a las líneas anteriores, se escapa. El sí-mismo no es ni un saber ni un poder. Es un proceso de individuación que tiene que ver con grupos o personas y que se sustrae a las relaciones de fuerzas establecidas como saberes constituidos: *es una especie de plusvalía*. No es seguro que todo dispositivo lo implique (Foucault, 2007; énfasis propio).

BIPODER Y RESISTENCIA

Si el biopoder se estructura y disemina a partir de una lógica difusa, invisible para quien experimenta su impacto, y si efectivamente el poder pretende tomar a lo viviente como soporte de su despliegue, será relevante indagar la forma en que el cuerpo o la vida resisten y cómo —desde esta misma condición de resistencia— se comienzan a generar formas de subjetivación que serían negadas al impacto de los biopoderes.

Así, las políticas pueden enfrentar los riesgos de no reconocer a los cuerpos —a lo viviente, a lo deseante— como entidad específica. En su “accionar jerárquico” el dispositivo se despliega ante todo lo que se le cruza pero, frente a él, el sujeto mismo es consciente de dicha captura y está alerta [...] se resiste.

Si consideramos el análisis de Gilles Deleuze podemos establecer que “un dispositivo implica líneas de fuerzas que operan idas y venidas, desde el ver al decir e inversamente, actuando como flechas las

líneas de fuerzas se producen en toda relación de un punto con otro y pasa por todos los lugares de un dispositivo” (Deleuze, 1990).

Invisible e indecible, esa línea está estrechamente mezclada con las otras y sin embargo no se la puede distinguir. Se trata de la “dimensión del poder” y el poder es la tercera dimensión del espacio interno del dispositivo, espacio variable que comparte con la segunda dimensión, con *el saber*.

Pero es la dimensión de la subjetividad y más concretamente la de “los procesos de subjetivación” la primer dimensión de un dispositivo a tener presente a la hora de imaginar nuevos dispositivos de biopoder.

Foucault considera el dispositivo de la ciudad ateniense como el primer lugar de invención de una subjetivación: según la definición original que da Foucault, la ciudad inventa una línea de fuerzas que se asienta en el interjuego acerca de la rivalidad de los hombres libres. Ahora bien, de esta línea, en la que un hombre libre puede mandar a otro, se destaca una muy diferente según la cual *aquel que manda a hombres libres debe a su vez ser dueño de sí mismo*.

Son estas reglas facultativas de la dominación de uno mismo las que constituyen una subjetivación, autónoma, aún cuando ulteriormente esté llamada a suministrar nuevos saberes y a inspirar nuevos poderes. Se preguntará uno si las líneas de subjetivación no son el borde extremo de un dispositivo y si ellas no esbozan el paso de un dispositivo a otro; de esta manera prepararían las “líneas de fractura”. Y lo mismo que las demás líneas, éstas de subjetivación no tienen fórmula general. Interrumpida por su temprana muerte, la indagación de Foucault estaba por demostrar que los procesos de subjetivación asumían eventualmente otros modos diferentes del modo griego, por ejemplo en los dispositivos cristianos, en las sociedades modernas: “¿Acaso no pueden invocarse dispositivos en los que la subjetivación no pasa ya por la vida aristocrática o la existencia estetizada del hombre libre, sino que pasa por la existencia marginal del *excluido*?” (Deleuze, 1990).

Estos tipos de “tecnologías del yo” en los procesos de subjetivación casi nunca funcionan de modo separado, aunque cada una de ellas esté asociada con algún tipo particular de dominación. Cada una implica ciertas formas de aprendizaje y de modificación de los individuos, no sólo en el sentido más evidente de adquisición de ciertas habilidades, sino también en el sentido de adquisición de ciertas actitudes.

De allí que los dispositivos de regulación o control del uso de drogas en la sociedad actual deben incluir dimensiones para que los sujetos puedan *modificar actitudes y desarrollar aptitudes de convivencia* que tengan en cuenta los cambios culturales, los desafíos del mundo *globalizado*, las nuevas tecnologías... en definitiva, acompañar y aportar nuevas herramientas al proceso civilizatorio.

GESTIÓN DE RIESGOS Y CONTROL SOCIAL

La construcción del riesgo se da en la subjetividad. Sobre esta premisa trabajamos. Los usos problemáticos de drogas tienen anclaje en los sistemas de creencias, de valores y de representaciones sociales, en definitiva de las significaciones que los consumos adquieren en la vida de las personas, en diferentes edades o momentos de la vida.

El riesgo es un componente fundamental de la sociedad actual o “modernidad líquida” (tal como la describe Bauman, 1999). La incertidumbre y la fuerte transformación de las instituciones que en otros tiempos portaban un alto “poder estructurante” hacia las personas, generan cambios notorios en la subjetividad actual. Podemos leer en esta situación un cambio de paradigmas, por el cual las sociedades de riesgo vienen a sustituir a las sociedades del peligro, así como los dispositivos de control hacen lo propio con respecto a los dispositivos de disciplinamiento.

En tanto “el peligro” normalmente surge de forma natural y objetiva sin necesidad de intervención humana, por lo general susceptible de ser observado directamente, sin mediación alguna. El “riesgo”, en tanto, es la percepción social del peligro; se trata de una cuestión subjetiva, una operación psicológica de corrimiento de lo objetivo (lo que para algunos es un grave riesgo para otros puede ser asumible).

La gran mayoría de las poblaciones que consumen drogas como parte de su significativo saben y asumen riesgos, hay interacción del sujeto con un modelo social basado en el consumo (de diferentes cosas), consumos que también merecen ser cuestionados.

Sería importante que los dispositivos institucionales —escuelas, liceos, formación profesional, centros de jóvenes, organizaciones de vecinos, etc.— además de adherir a los protocolos de actuación sean capaces de generar respuestas de apoyo en vez de castigos, aumentando la probabilidad de que los jóvenes busquen ayuda si la necesitan, en una fase más temprana, mediante la confianza y el diálogo.

Distintos estudios muestran que los motivos por los cuales adolescentes dejaron de consumir o pasaron a un consumo no problemático fueron “razones de salud, problemas de corto plazo y efectos negativos de las drogas, basados en la experiencia propia de los estudiantes”.

La educación sobre drogas debe interactuar con los contextos y con la capacidad de quienes eventualmente usan sustancias, para tomar decisiones desde su propia experiencia, tal como lo plantea A. Lapetina, en el sentido de que “Existe suficiente evidencia internacional que da cuenta de que su éxito depende, esencialmente, de cuan respetuosas y adaptables culturalmente sean a los comportamientos naturales de auto cuidado de las personas” (Lapetina, 2007: 3).

El espacio intersubjetivo —el grupo, la barra, la grupalidad, las personas nucleadas en torno a una fiesta o en manifestaciones de la

cultura— son espacios privilegiados para la intervención social en gestión de los riesgos. En tal sentido, puede constituir un acierto de la política que un actor público —llámese operador estatal, provincial o municipal— comparta el mismo desafío de la regulación social con los actores sociales y comunitarios en cada territorio, y que sin perder su rol e identidad se involucre en los procesos de deconstrucción y de cambio cultural por los cuales nuevas formas de prevención sean posibles.

REFLEXIONES FINALES: PENSAR LA ÉTICA DEL CUIDADO DE SÍ COMO ÉTICA DE LA LIBERTAD

El papel político que tendría en la actualidad el cuidado de sí pasa necesariamente por un examen de las condiciones históricas del presente, y rescatamos para ello una pregunta y un comentario de Foucault: ¿qué conjunto de prácticas de sí que lleven a la constitución de la subjetividad es posible y deseable políticamente en nuestro presente? La libertad no se concibe en términos del derecho, sino como “la condición ontológica de la ética”.

Esto significa que para que se den relaciones de poder en las que se intente por parte de algunos individuos “gobernar” las conductas de otros —es decir que el conjunto de las acciones de unos permita conducir las de otros—, se necesita como condición el ejercicio “reflexivo” de la libertad.

Una de las tensiones en políticas de drogas se da entre el enfoque prohibicionista y el paradigma de la reducción de riesgos y daños. El modelo prohibicionista se sustenta en los tratamientos basados en la abstinencia, centrando su discurso y accionar en la prevención del consumo de cualquier droga, a menudo ubicando a las sustancias como el eje de los problemas que se asocian al consumo de drogas.

Durante décadas se aplicaron programas sobre la idea de que el acceso al consumo de drogas volverá al sujeto un consumidor más frecuente, quien va inevitablemente a perder su capacidad para controlar sus acciones (consumo problemático), lo que lo volverá irremediablemente irracional al punto de perder su contacto con el resto del *socius*.

Las representaciones sociales que predominan en dicha concepción sobre los usuarios de drogas hablan de personas frágiles, vulnerables y que siguen sosteniendo una práctica que conlleva sanciones penales y sociales, que pueden exponerlos a distintas situaciones problemáticas en relación a su salud, por tanto son personas incapaces de cuidar de sí y de otros, para lo cual se deben generar distintos tipos de dispositivos —que incluyen el encierro compulsivo— y que tienen por objetivo el logro de la abstinencia y la aceptación pasiva de la norma social.

“La reducción de daños parte del supuesto de que el uso de drogas no es una práctica irracional”. Este enfoque se basa en el respeto del

derecho de los usuarios a decidir sobre el cuidado de su salud, facilitar su acceso a los servicios preventivos y asistenciales, y promover la defensa de sus derechos (Touzé y Rossi, 1997; énfasis propio).

Este tipo de programas desarrolla un conjunto de acciones o intervenciones sociales (adaptadas culturalmente al contexto de consumo), promoviendo prácticas de autocuidado y cuidado del otro, permitiendo a cada uno —dependiendo de su situación, sus condiciones y sus decisiones— adoptar prácticas mediadas por vínculos más saludables. Se comienza por atender a la forma y dinámicas de los consumos de sustancias psicoactivas —las significaciones, los sistemas de creencias— según cada contexto social en el que se va a desarrollar la intervención, esto tendrá enormes implicancias prácticas en el diseño de intervención y en la estrategia comunicacional.

Se sustentan en el paradigma del aprendizaje social y en general adoptan un diseño “ecológico” o amigable con el entorno, el énfasis puesto en la intervención comunitaria favorece la comprensión de los problemas asociados al uso de drogas como parte de un proceso social, facilitando la participación de personas y grupos en los procesos preventivos y asistenciales.

Compartimos la idea de que las personas no nacen adictas a las drogas sino que se hacen dependientes de ellas a través de complejos fenómenos de aprendizaje e interacción con las sustancias, en contextos variables y, por tanto, la mayoría de las personas no desarrollan consumos problemáticos de drogas y las formas en que se relacionan con las drogas pueden modificarse. Como el comportamiento del consumo problemático es aprendido, el mismo puede ser también —en teoría y en la mayoría de los casos— sustituido por un comportamiento diferente a través de un proceso de reaprendizaje con otros.

¿ES POSIBLE PASAR DEL MODELO “MEDICALIZADOR” AL ENFOQUE SOCIO-SANITARIO INTEGRAL?

El enfoque de reducción de daños supone efectuar acciones continuas de proximidad, conociendo los distintos significados y valoraciones del uso de drogas para los sujetos que las consumen, teniendo en cuenta las diferencias entre los distintos grupos sociales y las modificaciones que se producen con el paso del tiempo. No es posible problematizar “el consumo de drogas” sin contextualizarlo, detrás de todo “problema de drogas” se encuentran, entre otros aspectos, conflictos de sensibilidades, de territorios subjetivos, de sistemas de valores y creencias, que no siempre conviven armónicamente.

Los grupos de usuarios de drogas se caracterizan por la desconfianza hacia los servicios de salud, especialmente los estatales. Una justificación posible de esta situación se debe al “impacto de la crimi-

nalización del uso de drogas y la violencia policial, particularmente en los barrios más pobres” (Rossi, 2007).

En el trabajo en reducción de daños, se han desarrollado estrategias específicas para lograr la confianza de los usuarios, como la promoción del trabajo entre pares. En este proceso, los miembros del equipo no sólo ponen en juego sus conocimientos técnicos sino también sus emociones y sus experiencias previas, el sostenimiento del vínculo es el eje de su acción, en tanto el programa se constituye en un espacio de encuentro caracterizado por el intercambio material y afectivo, tanto como el tejido de redes de negociación, a fin de aumentar la participación y la vinculación real de los sujetos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social; se comparten conocimientos, reflexiones, estrategias de cuidado, vivencias de momentos de padecimiento y también de momentos festivos (Touzé, 1999).

Los equipos que trabajan en reducción de daños promueven la creación y multiplicación de las oportunidades, no se planifica en torno a modelos prescriptos, sino que se construye en torno al diálogo entre los reductores de daños, la población que usa drogas, sus vecinos, las organizaciones comunitarias de base y los servicios asistenciales (Saraceno, 2003).

Quien interviene no está frente a la “población objetivo” sino a ciudadanos, ya no es el “sujeto” de la intervención sino un “compañero”, y la identidad profesional ya no se define por la clientela sino por la dinámica puesta en marcha y por lo que produce, la dinamización/creación de vínculos sociales” (Cavalcanti, 1996).

DE LA DIFERENCIA A LA SINGULARIDAD: ABORDAJES QUE SE CONSTRUYEN
Encontramos en este eje discursivo de los nuevos dispositivos nuevos sentidos y sobre todo una mirada diferente con respecto al paradigma de “guerra a las drogas” que dominó la escena durante años.

Estos nuevos posicionamientos entrañan grandes posibilidades de interlocución real y de cambio cultural con los/las usuario/as de drogas, pero a la vez cargan con enormes desafíos si no entendemos esto desde el nivel del poder local: pueden ser capturados y “frenados” por las formaciones defensivas y burocráticas del quehacer público, pueden ser resistidas por el *instituido dominante* en las propias comunidades, o también pueden ser ignoradas por la política.

Nosotros agregamos otro riesgo: *los nuevos enfoques que no logren construir procesos de agenciamiento colectivo, generando capacidad local instalada pueden también quedar “enquistados” en lo micro-social y no trascender de una experiencia social “de laboratorio”.*

Para que esto no ocurra, estimamos necesario operar desde varios niveles de lógicas institucionales, disciplinares (del conocimiento), te-

rritoriales (de las subjetividades) y fundamentalmente integrando el funcionamiento de los nuevos dispositivos al cuerpo social o *socius* al que pertenecen dichas prácticas.

Si en el paradigma científico-racional el sujeto que conoce debe mantenerse libre de valores para juzgar adecuadamente la realidad, en reducción de daños es fundamental que se puedan reconocer las propias representaciones en torno al uso de drogas y tomar en cuenta cuando se pongan en juego valores y experiencias en el proceso del conocimiento, que se concibe como un espacio abierto entre especialistas, usuarios y red social, espacio de intercambio entre diferentes subjetividades.

A pesar de que muchos estudios han demostrado que en los países que se aplicaron programas de RRDD oportunamente, se logró la estabilización de la prevalencia del VIH y otras infecciones de transmisión sexual y se facilitó el acceso a distintos servicios asistenciales —incluidos los tratamientos por uso de drogas— sin que aumentara el consumo, el debate sobre la reducción de daños no ha cesado y quizás una clave sea desanclarlo del modelo sanitario.

Este trabajo intenta tender puentes, mejor dicho busca reconocer aquellas redes que permitan pensar ya no en políticas de gabinete, de especialistas o de experts. Buscamos la confianza que da el tener los pies, la cabeza y el corazón “comunicados con todo lo demás”, sin perder de vista que se trata de nuevos dispositivos y, como tales, pasibles de portar sus líneas de fuga o de sedimentación, de actualización o de resistencia, pero que no dejan de ser *dispositivos*.

Los ejemplos que analizamos en este estudio plantean una intención política expresa de asumir la complejidad del fenómeno de las drogas y las respuestas que desde la institucionalidad deben de prepararse en diálogo con los ciudadanos —organizados o no—, introduciendo nuevos dispositivos de atención socio-sanitaria, educacionales y de integración social, complementado con la asignación de recursos presupuestales que los hagan viables.

En tal sentido, sugerimos prestar atención a un conjunto de intervenciones sobre gestión de los riesgos en los propios contextos de consumo que actualmente se desarrollan en nuestro país —festivales, boliches, carnaval, recitales masivos, campañas de sensibilización pública, programas de dispensación responsable de alcohol, prevención comunitaria, educacional y ámbito laboral—, dichas experiencias pueden estar en corto tiempo presentando buenos resultados en términos de aumento de las capacidades para el cuidado de sí, como factor sociocultural de protección que complementa los abordajes más tradicionales en RRDD provenientes del abordaje de salud.

Los desafíos están planteados y nos permitimos insistir en la *importancia de la construcción del problema*: es muy diferente partir

de considerar al fenómeno de las drogas desde la ilusión de control que genera el *gobierno de la seguridad* a través del control penal, que si partimos de la construcción colectiva de la complejidad de problemas de responsabilidad y gestión compartidas, con tanta autorregulación como sea posible y tanta regulación como sea necesaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Babor Thomas, et al. 2010 Organización Panamericana de la Salud, "La política de drogas y el buen público" (Washington D.C.: OPS).
- Bauman, Zygmunt 1999 *Modernidad Liquida* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Bauman, Zygmunt 2011 *Daños colaterales, desigualdades sociales en la era global* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Beck, Ulrich 1998 "La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad" en *Economía, Sociedad y Territorio* Vol. X N° 32 enero-abril (México: Paidós).
- Calabrese, Alberto 1992 *Una visión actual de los modelos preventivos* (Buenos Aires: Fondo de Ayuda Toxicológica).
- Cavalcanti, Lia 1996 *Intervenciones comunitarias en el campo de las toxicomanías* (Medellín: GRITO-CCI-FIUC).
- Comisión de Adicciones del Parlamento de Uruguay 2010 en <<http://www.parlamento.gub.uy/forms2/versionesTaqComAnio.asp?Cuerpo=D&Anio=2012&Comision=1047>> acceso 12 de enero de 2014.
- Comisión global sobre drogas 2011 en <<http://www.globalcommissionondrugs.org/>> acceso 12 de enero de 2014.
- Deleuze, Gilles 1990 *¿Qué es un dispositivo?* (Barcelona: Gedisa).
- Foucault, Michel 2000 (1975-1976) *Defender la sociedad. Curso en el Collage de France* (Francia: Fondo de Cultura Económica).
- Foucault, Michel; Luther H., Martin; Gutman, Huck y Hutton, Patrick 1988 "Technologies of the Self" y "Truth, Power, Self: An Interview with Michel Foucault", en *Technologies of the Self. A Seminar with Michel Foucault* (Massachusetts: University of Massachusetts Press).
- Galante, Araceli; Rossi, Daiana; Goltzman, Paula; Pawlowicz, María del Pilar 2009 "Programas de Reducción de Daños en el Escenario Actual. Un cambio de perspectiva" en *Escenarios N° 14* (La Plata: Universidad Nacional de La Plata).
- Heather, Nick; Wodak, Alex; Nadelmann, Ethan y O'Hare, Pat 1994 *La cultura de las drogas en la sociedad del riesgo* (London: Whurr Publishers).

- JND-Presidencia de la República 2010 Documento de la Estrategia Nacional sobre el Problema de las Drogas, 2011-2015 (Uruguay: JND-Presidencia de la República), en <<http://www.infodrogas.gub.uy/>> acceso 12 de mayo de 2014.
- Kessler, Gabriel 2004 Sociología del delito amateur (Buenos Aires: Paidós).
- Labrousse, Alain 2011 Geopolítica de las drogas (Montevideo: Editorial Trilce).
- Lapetina, Agustín (comp.) 2007 Drogas y políticas sociales en el Uruguay de hoy (Uruguay: Frontera).
- Lapetina, Agustín 2008 Reducción de riesgos y daños y promoción de salud: desde las drogas al aborto (Montevideo: Dedos).
- Rolles, Steve 2012 Después de la Guerra contra las Drogas Una Propuesta para la Regulación (United Kingdom: Fundación Transform Drug Policy).
- Rossi, Adriana 2007 “Una mirada geopolítica para las políticas de drogas a nivel regional”, en Conferencia en el marco del Diálogo Informal organizado por TNI, WOLA (Montevideo: JND-UDELAR).
- Saraceno, Benedetto 2003 La liberación de los pacientes psiquiátricos. De la rehabilitación psicosocial a la ciudadanía posible (México: Editorial Pax).
- Sotolongo Codina, Pedro Luis y Delgado Díaz, Carlos Jesús 2006 La revolución contemporánea del saber y la complejidad social. Hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo (Buenos Aires: CLACSO).
- Touzé, Graciela y Rossi, Diana 1997 SIDA y sociedad (Buenos Aires: Espacio).
- Vitale, Augusto 2012 “Aprendizajes y desafíos en prevención de riesgos y daños asociados al consumo de drogas” en Zabaleta, José (coord.) El laberinto de la inseguridad ciudadana (Buenos Aires: CLACSO/Universidad Veracruzana).

Loreto Correa Vera*

ECHARLE MÁS LEÑA AL FUEGO

POLÍTICA EXTERIOR Y AGENDAS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ESCRITOS

Chile y Bolivia 2010-2013

INTRODUCCIÓN

Desde comienzos de la década del noventa, la política exterior chilena ha tenido una visión propositiva en el marco económico. La permanente búsqueda de acuerdos comerciales, ampliación de mercados, incentivo al desarrollo de la empresa privada y conexiones internacionales, han contribuido al fortalecimiento de la economía y a la consolidación de su posición a nivel regional.

Sin embargo, en el plano político las condiciones han ido por otra vereda. Cada gobierno de la Concertación e incluso de la Coalición

* Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad CEU, San Pablo (Madrid). Departamento de Investigación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

** Este artículo forma parte de los resultados parciales del *Proyecto Fronteras y Estado: hacia la construcción de una agenda conjunta de seguridad en el marco de UNASUR*. Proyecto ANEPE N° 201506. Además este artículo forma parte de avances del proyecto FONDECYT N° 1120405, 2012-2014, denominado *Entre el conflicto y el aislamiento: desarrollo, gobernabilidad y seguridad en las zonas fronterizas del norte y sur de Chile a comienzos del siglo XXI*.

Ayudantes de investigación para este artículo: Felipe Crowhurst (alumno de la Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Alberto Hurtado), y Cinthia Avellaneda (Licenciada en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago de Chile y Licenciada en Ciencia Política, Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos).

por el Cambio (Alianza), ha priorizado algún bloque regional y una lectura de la realidad. Si en el gobierno de Patricio Aylwin se destacó la reinserción de Chile en los organismos internacionales, en el de Eduardo Frei se privilegió el desarrollo de acuerdos comerciales. En tanto, en el gobierno de Ricardo Lagos y en el de Michelle Bachelet surgieron con fuerza las apuestas por la independencia en la toma de decisiones en el plano internacional (caso de Irak) y la búsqueda de Chile de un mayor prestigio en su condición de potencia emergente. Así, la participación en la OCDE y UNASUR fueron acompañadas de potentes señales de la presencia de Chile en el exterior, como en el caso de la MINUSTAH y los procesos de integración regional como UNASUR. Con todo, a las luces en estos planos también le suceden sombras poco afortunadas.

Este es el caso de la conducción de la política exterior de Chile hacia los vecinos, que ha dejado ver el efecto del peso progresivo de las decisiones políticas adoptadas en décadas pasadas. En ese contexto, no sólo un país sino los tres vecinos han ofrecido escenarios complejos en algún momento del retorno a la democracia. Ya sea por los convenios suscritos con Argentina sobre la exportación de gas, el desarrollo de las relaciones fronterizas o los reclamos por la extradición de Galvarino Apablaza, a ratos la relación cotidiana no ha sido todo lo fluida que pudiera esperarse. Con todo, el diagnóstico compartido es que esta es la mejor relación vecinal que Chile mantiene con Argentina, pese a la disputa de Campos de Hielo Sur.

Distinto es el caso de Perú o de Bolivia. Con Perú, la relación es altamente compleja. Chile posee su mayor inversión comercial en Perú, así como la mayor cantidad de migrantes provenientes de ese país. Desde hace algunos años, un pleito por un espacio marítimo jurídicamente delimitado de manera consuetudinaria —pero no jurídicamente del todo válida— ha dado pie a la necesidad de precisiones mayores con este vecino. Esta situación quedó resuelta el 27 de enero de 2014, en las postrimerías de la administración Piñera, cuando la Corte Internacional de Justicia redelimitó las fronteras marítimas de Chile a través de un fallo de la Corte Internacional de Justicia.¹

En el caso de Bolivia, motivo de este capítulo, el tema es más complejo y se enmarca en la constante construcción de una agenda que revisa el tema de las aguas con Chile². Como parte de los acercamientos y

1 ¿Qué ganaron y perdieron Perú y Chile con el fallo de La Haya? Redacción BBC Mundo, Martes 28 de enero de 2014, en <http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/01/140127_chile_peru_cij_fallo_haya_az.shtml>.

2 Ciertamente, se conoce más el tema marítimo y el reclamo por la entrega de un espacio de soberanía costera útil y propia para Bolivia, pero también hay reclamos

conversaciones, la opción de ceder una franja territorial de Chile hacia Bolivia se ha puesto sobre la mesa particularmente en cuatro ocasiones: 1920, 1950, 1975 y 1987, marcando puntos de acercamiento pero también de ruptura en la relación. Sin embargo, los resultados de las negociaciones políticas fueron infructuosos. En 1920, la demanda internacional fue rechazada por la Liga de las Naciones. En 1950 se habló de canje, y todo quedó en nada durante el período de Gabriel González Videla. En el año 1975 lo propio ocurrió con una tratativa de canje, que no prosperó durante los gobiernos de Bánzer y Pinochet. En 1987, la negativa del proceso emergió —al igual que en el año 1975— por la renuencia del Perú para barajar la entrega de territorios en un espacio que había sido de soberanía peruana antes de la Guerra del Pacífico, al norte de Arica.

En ese sentido, el propósito de este artículo es revisar la relación bilateral en los últimos años y observarla desde una perspectiva de la agenda setting. Para ello, se consideran las declaraciones de altos personeros del Estado de ambos países y los posibles escenarios de mediano plazo de la relación chileno-boliviana.

Cómo hipótesis se plantea que durante la administración Piñera se ha producido un retroceso de la relación bilateral, porque al no existir instancias formales de comunicación diplomática, gran parte de dichas posturas han sido conducidas a través de los medios de comunicación de los respectivos países, medios que a su vez han influido en la construcción del discurso oficial. En ambos, la lógica ha estado marcada por un amplio presidencialismo y la descalificación mutua. La existencia de una estrategia política ofensiva por parte de Bolivia —y defensiva y reactiva por parte de Chile—, han ocasionado una abrupta interrupción en la evolución de la relación internacional. En este contexto planteamos que Chile no ha encontrado la forma de llevar adelante su política exterior con Bolivia, al verse descolocado por las acciones y declaraciones del vecino país. Por ello, durante la administración Piñera se ha evitado la formulación de políticas de mediano y largo plazo. De ese modo, la tendencia al statu quo se ha materializado en un pseudocongelamiento de las relaciones políticas y el deterioro de las percepciones mutuas. Por otra parte, el corte de las relaciones y reuniones de alto nivel que venían dándose en la administración Bachelet, terminaron por mediatizar el trato internacional y por relegar el diálogo a nivel bilateral, al buen/mal manejo de la información pública en los medios de comunicación y

por el uso de las aguas de los ríos/manantiales de la extensa frontera de 700 kilómetros que mantienen los dos países. El Silala, el Lauca y el Catena son reclamados por Bolivia como ríos de curso internacional, en tanto Chile reclama que son solo manantiales de curso sucesivo.

sus percepciones. En este contexto, los temas de seguridad fronteriza, crimen organizado, narcotráfico, robo de vehículos, inmigración, integración en la zona de Arica Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, temas fundamentales de cualquier agenda fronteriza, máxime en un contexto global, han sido relegados a segundo plano.

LA TEORÍA DE LAS AGENDAS

Para comprender la relevancia de los medios de comunicación en la generación de políticas públicas, tanto como la influencia que mantienen en la construcción de imaginarios colectivos a nivel nacional, es necesario enmarcarse en un cuadro más amplio y comprender la retroalimentación que se genera entre los distintos niveles que supone la construcción de políticas.

El proceso comunicativo se genera en la dinámica social e implica una fuente de análisis en el traspaso e influencia de la información y el conocimiento en los distintos niveles sociales. El reconocimiento de ciertas temáticas que se vuelven relevantes en dicho proceso se denomina *teoría de las agendas*. Dicha teoría estudia tres dimensiones: la “agenda *setting* de los medios”, que implica la medición de temas particulares en los medios de comunicación; la “agenda *setting* pública”, que mide la selección de temas en la opinión pública; y la “agenda institucional o política”, que analiza los temas más relevantes y las propuestas para estos por parte de los grupos políticos y tomadores de decisiones (Rogers y Dearing, 1988). Esto mantiene una relación directa con el análisis del grado de independencia de la formación de opinión pública, y el grado de pluralidad de la información otorgada. Así, lo que finalmente se proporciona con el estudio de las Agendas es la amplitud del espectro de temas e ideas que se desenvuelven en el campo de las tres agendas, o en palabras de Dearing y Rogers (1996), “el estudio de la Agenda Setting es el estudio de los cambios sociales y la estabilidad social” (Rogers y Dearing, 1996: 2).

Las agendas noticiosas y de opinión pública mantienen factores que influyen y se nutren en la generación y desarrollo de discursos, acciones y lógicas. Del mismo modo, aportan elementos como la reputación de los medios, el seleccionador de noticias relevantes, el mercado informativo y las noticias relevantes coyunturales. En suma influyen en la generación de un agenda mediática: esta se nutre de las percepciones de los receptores, la experiencia personal, eventos de gran impacto; todos ellos afectan las relaciones entre los grupos gobernantes, los intereses políticos, económicos y de grupos de presión (Rogers y Dearing, 1996).

La agenda mediática, metodológicamente se plantea desde un análisis de contenidos de los medios de comunicación, delimitando los temas más relevantes que éstos exponen durante un plazo determina-

do de tiempo (McCombs y Shaw, 1972; Funkhouser, 1973; Eyal, Winter y DeGeorge, 1981). Esto implica un seguimiento del tema o los temas que son objeto del estudio, el cual luego se compara con los temas que se determinan como relevantes en la agenda pública, siendo ésta un pilar fundamental para comprender la agenda mediática y cómo éstas se relacionan, ya que permite saber cuáles son los temas o Problema más Importante (PMI), jerarquizando los indicadores relevantes al objeto de estudio. Así se genera aquello que Jürgen Habermas apunta como el espacio público, donde “Los ciudadanos se comportan como público, cuando se reúnen y conciertan libremente, sin presiones y con la garantía de poder manifestar y publicar libremente su opinión, sobre las oportunidades de actuar según intereses generales. En los casos de un público amplio, esta comunicación requiere medios precisos de transferencia e influencia: periódicos y revistas, radio y televisión son hoy tales medios del espacio público” (Habermas, 1973: 71).

Finalmente, desde una perspectiva metodológica se incluye la agenda política, que mide la inclusión de los temas del mundo político-institucional en la agenda pública y de los medios —entendiendo que los intereses y propuestas en éste ámbito están cruzadas por posiciones ideológicas y valóricas—, y a su vez cómo influyen dichas agendas en la inclusión de temas en el debate político y la generación de programas y políticas públicas.

En éste sentido, las políticas públicas son entendidas por Parsons (2007) como aquellas políticas que abarcan todas las áreas que son consideradas *públicas*, temáticas de interés general de la población o de un grupo representativo de la sociedad. “La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada ni puramente individual, sino colectiva” (Parsons, 2007: 37). Dentro de esta misma lógica, el autor plantea que “lo público” tiene que ver con aquel escenario de la actividad social en el que existe la necesidad de implementar regulaciones o intervenciones provenientes de la esfera gubernamental, así como también la adopción y ejecución de medidas comunes.

En éste marco, es relevante conocer en qué medida influyen en ese proceso la inclusión de temas desde las agendas pública y mediática, en tanto forman un referente para la aceptación o rechazo de políticas, o su modificación. Dennis McQuail (1985) ha demostrado una correspondencia entre la significación que se le da a los temas presentados en la agenda política, con los de las agendas pública y política, así como en función de la reproducción de un orden social y el mantenimiento de un sistema de distribución del poder, aspecto que es básico si desea entenderse el origen de las decisiones del Estado en todas sus áreas.

Particularmente para el caso de la construcción de la política exterior, los niveles de conexión de la agenda y dicha política exterior no

han sido considerados como un factor que pudiera incidir directamente en el carácter de la relación bilateral de manera determinante³. No obstante, se ha planteado una fuerte influencia por parte de la agenda de los medios hacia la agenda política interna, pero no se ha observado el tema desde la política exterior o defensa⁴. Como elemento central, se apunta a que la relevancia de la comunicación en tiempo real. En la medida que se expresan las noticias o declaraciones se requiere también una rápida respuesta, lo que viene a dar una mayor dinámica a la política exterior de los países, cambiando uno de los rasgos hasta ahora esenciales en dicha política e invitando a generar políticas de corto plazo, dificultando a su vez las estrategias de largo plazo.

Para el caso del presente artículo, se analizará la retroalimentación existente entre la agenda política bilateral de Chile y Bolivia en el período 2010-2013, con las agendas mediáticas de ambos países. Esto no desconoce la existencia de la agenda pública pero —tal como apuntamos anteriormente— esta se vio interrumpida y, justamente por ello, se observa que parte de ésta última se ha ido construyendo sobre la base de la agenda mediática.

UNA PERSPECTIVA GENERAL DEL DESARROLLO. DE LA POLÍTICA BILATERAL 2010-2013

Durante el periodo electoral del año 2009, donde resultó electo el actual presidente Sebastián Piñera, el ambiente político en torno al dilema de la reivindicación marítima era favorable al debate, hecho que fue reconocido por las autoridades bolivianas. Sin embargo, faltando escasos días para la elección presidencial, el en ese entonces candidato Sebastián Piñera mostró su interés por mejorar su condición de accesibilidad al Pacífico y los mecanismos de integración, pero abiertamente se mostró no partidario de la cesión de un territorio con soberanía en la costa. De hecho, al inicio del mandato se mantuvieron los buenos augurios en Bolivia en torno a llegar a una solución definitiva al dilema a nivel bilateral, “esperando como siempre que las relaciones sean de respeto mutuo (entre) Chile y Bolivia”⁵. Sin embargo, a pesar de algunas “buenas disposiciones” en las declaraciones de actores

3 Sin embargo, durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), se instituyó una visita anual de líderes de opinión bolivianos a Santiago. Estas visitas incluyen periodistas, académicos, editores de medios de comunicación, ex embajadores, ex cancilleres.

4 Los informes de imagen país de la Fundación Imagen de Chile, logran observar el monitoreo de la prensa internacional en materias consideradas relevantes. En el caso de Bolivia, se carece de estudios paralelos para el período.

5 Morales felicita a Piñera y dice “ahora es el mejor momento” para propuesta marítima (La Tercera, 2010).

políticos de ambos países, como por ejemplo tratar la aspiración/reivindicación marítima boliviana y promover en alguna medida el acercamiento y las buenas relaciones entre ambos gobiernos, la relación se deterioró rápidamente en el transcurso de apenas algunos meses.

Daba la sensación de que a inicios de 2010 había intentos por parte de Bolivia de creer y confiar en el nuevo gobierno chileno, pensamiento que se esfumará con el paso de los meses. Por parte de Chile hay un intento de tener —o dar la impresión de— buena voluntad para facilitar soluciones al problema de la mediterraneidad boliviana, una lógica de “descubrimiento mutuo”, pero dando luces explícitas e implícitas que las conversaciones no incluían temas de soberanía. En ese marco comenzaron a verse algunas contradicciones e incomodidad (especialmente en Chile) en las declaraciones.

La relación se traba cuando Evo Morales da un “ultimátum” al gobierno de Piñera para que realice una propuesta concreta en relación a la cuestión marítima boliviana ante la suspensión de una reunión formal planteada en noviembre de 2010, en el que se iba a discutir la “fórmula” del tema marítimo. Al respecto, “El gobierno de Evo Morales sospecha que la administración de su colega chileno, Sebastián Piñera, postergó la reunión para la revisión de la agenda de 13 puntos porque no tenía propuestas, como se acordó, haría sobre el tema marítimo, el río Lauca y los manantiales del Silala [...] Se esperaban planteos concretos del gobierno de Chile en la reunión del Mecanismo de Consultas Políticas previstas para el 29 y 30 de noviembre en la ciudad de Santiago”, afirmó la fuente vinculada al gobierno boliviano⁶.

La explicación de Chile hacia Bolivia fue la siguiente:

El cónsul general de Chile en La Paz, Jorge Canelas, informó que las comisiones de trabajo bilaterales continúan en pleno desarrollo de sus labores. Anunció que la agenda bilateral es “importante” para la administración de Sebastián Piñera.

“En realidad no hubo cancelación de la reunión. Los temas son muy importantes y no pueden ser tratados sin una adecuada preparación. La preparación son (sic) de los temas en general. Esto (postergación) sucedió en el transcurso de la última semana, son muchos temas y aún son desarrollados para tener una mejor preparación”, explicó.

Desde el mes de noviembre al 23 de marzo no se avanzó en la temática. Al no existir respuesta, Morales comunicó el 23 de marzo de 2011 que el gobierno de Bolivia acudiría a instancias jurídicas inter-

6 Bolivia sospecha que Chile postergó cita por tema mar por falta de propuestas (La Razón.com, 2010).

nacionales para resolver el problema marítimo que aqueja a su país. Semanas después, a inicios del mes de abril, Morales comunicaba la creación de la Dirección de Reivindicación Marítima, que como se ha planteado en otros artículos⁷ marca un quiebre en la agenda de la relación bilateral e inicia un nuevo ciclo conflictivo en la relación pendular que históricamente ha caracterizado las negociaciones respecto al tema. Este suceso es clave para cambiar la nueva orientación que empleará Bolivia en su objetivo de recuperar una salida soberana al mar, adquiriendo un estilo ofensivo y desafiante.

La Dirección Marítima fue creada con el objetivo de elaborar la demanda judicial contra Chile para ser presentada en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, pensando y empleando al mismo tiempo todas las estrategias necesarias para posicionar la postura boliviana ante la opinión pública nacional e internacional. Desde Chile se esperaba conocer la estrategia que emplearía Bolivia, siendo considerada como una provocación con objetivos netamente mediáticos, así como una estrategia que, en lo formal, no tendría éxito en sus fundamentos.

A lo largo del año 2011 se dieron una serie de declaraciones a partir de múltiples acontecimientos derivados por acciones llevadas a cabo especialmente por Bolivia. Ambos países comenzarán a aumentar sus acusaciones de no cumplimiento del Tratado de 1904 o el no respeto de la vigencia de éste. En ese marco de descontento, declaraciones tales como que “el tratado está muerto” —por parte de Evo Morales— agudizaron la molestia en La Moneda, que también comenzó a responder a los dichos impertinentes de Bolivia. El tema de las aguas fronterizas será un tema recurrente, asunto que está presente en todos los años analizados en esta matriz. A grandes rasgos, se puede decir que a partir de marzo de 2011 se comienza a configurar una modalidad de conflicto discursivo entre ambas partes en que resaltarán públicamente las posturas y estrategias políticas de los dos países, tanto para posicionarse frente al otro como ante la comunidad internacional.

Durante 2012 se visualiza un recrudecimiento en las declaraciones cruzadas entre ambos países, tanto de contenido como de forma, especialmente en aquellos que no se mueven dentro del más alto nivel político en materia de toma de decisiones en política exterior. Continuando con la tónica originada desde 2011, aparecerán una serie de declaraciones —la mayoría iniciadas desde Bolivia, como resulta ser en la gran mayoría de los casos— que oscilarán entre dinámicas ofensivas y defensivas, siendo Bolivia la que se enmarca principalmente en la primera dinámica, quedando Chile en la segunda. Sin embargo, ello no implica que ambos gobiernos no acudan a la otra estrategia cuan-

7 Véase Correa, L.; Muñoz, J. y García, V. (2012).

do lo estiman conveniente, aspecto que se ve mediante los epítetos que los actores políticos involucrados lanzan al otro.

La reunión de la OEA en Cochabamba durante el año 2012 estuvo plagada de incidentes diplomáticos que no salieron a la luz pública durante el desarrollo de la Asamblea, sino con posterioridad al evento. La 42ª Asamblea General de la OEA fue inaugurada el domingo 6 de junio de 2012 en el campus de la Universidad del Valle (Univalle), en Cochabamba, y sus deliberaciones fueron efectuadas hasta el martes 8 de junio en el Hotel Regina, en el municipio de Tiquipaya. La Asamblea tenía como centro de atención el tema de seguridad alimentaria con soberanía como punto principal de debate.

Faltando escasos días para la cita, las autoridades del Consulado General de Chile en La Paz —que habían reservado y pagado la estadía en el hotel de la ciudad del Valle— fueron notificadas del cancelamiento de la reserva hotelera. Ello ponía en jaque la presencia y asistencia del Ministro Alfredo Moreno a la cita internacional. Abiertamente, Bolivia tenía la aprobación de una nueva resolución colectiva de la Asamblea a favor de la reivindicación marítima de Bolivia. La maniobra diplomática finalmente no fue aceptada por Chile y Bolivia tuvo que restituir las reservas en el Hotel del Evento.

Ante 33 delegaciones de los Estados miembros de la OEA, el canciller boliviano, David Choquehuanca, dio a conocer un “contundente” informe sobre la histórica problemática, de la que el organismo internacional en su novena Asamblea realizada en La Paz en 1979, mediante la Resolución 426 ya recomendó: “a los Estados a los que este problema concierne directamente, que inicien negociaciones encaminadas a dar a Bolivia una conexión territorial libre y soberana con el océano Pacífico. Tales negociaciones deberán tener en cuenta los derechos e intereses de las partes involucradas y podrían considerar, entre otros elementos, la inclusión de una zona portuaria de desarrollo multinacional integrado y, asimismo, tener en cuenta el planteamiento boliviano de no incluir compensaciones territoriales”.

“Ese será el momento más trascendental para el país, que espera el respaldo mayoritario de los Estados miembros de la OEA para que Chile flexibilice su posición y otorgue a Bolivia un acceso soberano al mar” (La Opinión, 2012).

Sin lugar a dudas, tres son los hechos que marcaron tanto las relaciones entre ambos países como la agenda mediática de los medios de comunicación chilenos y bolivianos:

1. La detención de tres soldados bolivianos armados en frontera chilena;

2. La interpelación boliviana y respuesta chilena en la segunda Cumbre CELAC desarrollada en Santiago;
3. La presentación y aceptación de la demanda boliviana en la Corte Internacional de Justicia, la cual recién está iniciando su proceso jurídico. El último año de la administración Piñera presenta la peor cara de la ya de por sí siempre tensa relación chileno-boliviana.

En las declaraciones se nota la continuidad de las malas relaciones vislumbrándose una “somera calma verbal” en la relación entre ambas partes al iniciarse el proceso jurídico en La Haya, centrándose en la confianza que cada gobierno tiene con respecto a su postura. En 2013 terminó de oficializarse lo que algunos actores políticos chilenos denominaron “la amenaza” boliviana en cuanto a oficializar la demanda ante la Corte de La Haya, asunto que para Chile suponía la interrupción de toda negociación bilateral⁸.

Tabla 1
Agendas entre Chile y Bolivia 2010-2013

Tipo de agenda	Chile	Bolivia
<i>Agenda noticiosa de opinión pública</i>	Tras el 27 de febrero (terremoto en la zona central de Chile, y a partir de agosto de 2010 (fecha del accidente minero en la Mina San José), la agenda se ha volcado hacia el tema educacional, la problemática indígena, de inseguridad ciudadana, aspectos del manejo político y las prioridades de la agenda comercial chilena.	Marcada por la consolidación del Estado plurinacional y la lucha contra la oposición, los problemas derivados de la nacionalización de las empresas del Estado y las autonomías, entre otros.
<i>Carácter</i>	Coyuntural y parte de la dinámica de la evolución de la democracia chilena.	Estructural y parte esencial de la existencia del Estado plurinacional.
<i>Agenda de los medios</i>	Pendiente de temas cotidianos, excepto por los cuestionamientos funcionales del sistema político en diversos ámbitos: educativo, productividad, pensiones, salud y justicia.	Pendiente de la conflictividad interna y los resultados del nuevo modelo de país instalado en Bolivia.
<i>Agenda política</i>	Ocupada en temas democráticos internos.	Ocupada en temas de modelo y ejercicio de poder en el país.
<i>Resultado político interno traducido en la agenda de política exterior</i>	Política exterior pragmática y con énfasis en el desarrollo comercial de Chile.	Política exterior realista con énfasis prioritario en el tema marítimo.
<i>Resultado político externo</i>	Política exterior continuista.	Política exterior revolucionaria que plantea un vuelco hacia la búsqueda de una salida soberana al Océano Pacífico.

Fuente: Elaboración propia.

8 La Haya ratifica cronograma de presentación de la demanda marítima de Bolivia y la respuesta de Chile (La Tercera, 2013).

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE BOLIVIA Y CHILE: SU INFLUENCIA EN LAS TENDENCIAS DISCURSIVAS

Antes de revisar la situación de los medios en Bolivia y Chile, es necesario contextualizar la realidad de los medios de comunicación en la región, especialmente a partir de los complejos debates que se han llevado a cabo en la implementación de diversas leyes que pretenden controlar, regular y fiscalizar la prensa por parte de los gobiernos, donde estos últimos además han buscado estrategias para abrirse paso al mundo de las comunicaciones a fin de levantar desde el propio gobierno central líneas editoriales propias, en una especie de “guerra” contra los medios de comunicación. Al mismo tiempo, por otro lado, se sostiene que estas legislaciones tienen una importancia fundamental en América Latina: democratizar el acceso y contenido de los medios de comunicación, los cuales en su mayoría son controlados por oligopolios que concentran gran poder político y económico, quienes terminan en muchas ocasiones por definir y orientar la agenda pública.

Lo anterior denota una situación de suma importancia para cualquier poder que sopesa la información como un elemento vital en el mundo de nuestros días; un mundo cada vez más globalizado, interconectado y con sociedades civiles más proactivas y empoderadas. En este sentido, esta situación ha supuesto la siguiente problemática, que muy bien define Antonio Vásquez:

“[...] ¿Cómo puede un Estado proteger legislativamente el pluralismo mediático sin que los gobiernos caigan en la tentación de utilizar los medios estatales con fines propagandísticos e ideológicos? Teniendo en cuenta cómo se configura el mapa de los medios de comunicación en América Latina, parece lógico que los Estados tomen medidas para reordenarlo, intentando suprimir los oligopolios y abriendo paso al pluralismo y la diversidad. Leyes como las aprobadas recientemente en Ecuador o Argentina parecen la herramienta perfecta para ello. Pero como en toda ley, a fin de cuentas, su importancia reside más en el uso que se hace de ella que en su propio contenido” (Vásquez, 2013).

Según consigna Javier Darío Restrepo (2013), los presidentes latinoamericanos fueron encuestados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe “La democracia en América Latina-Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, trabajo publicado en el año 2004. En él, los gobernantes identificaron a los medios de las siguientes maneras: 1) “Un contrapeso a su poder”; 2) “Los medios informan, opinan, juzgan y condenan”; 3) “Son un poder influido por intereses económicos, por pasiones, sentimientos e ideas y que a su vez no está sometido a ningún control”; 4) “El gobernante se siente hostilizado por la prensa, siempre va a sentirse hostilizado” (Vásquez, 2013).

Ya en ese año, según Restrepo (2013) había países donde imperaban leyes de desacato, que permiten a los gobernantes silenciar a periodistas y medios, donde algunos cargaban con gravámenes a las importaciones de papel o de maquinarias, pero muy pocos se atrevían a imponer silencio por ley. Según él, algunas leyes ya están intentando apuntar en esa dirección (Vásquez, 2013).

Para ejemplificar algunos casos controvertidos, es relevante bosquejar dos países que han estado en la palestra de las noticias en el último tiempo: Argentina y Ecuador⁹. Siguiendo los planteamientos de Antonio Vásquez (2013), en Argentina se creó una Ley de Medios que fue aprobada en 2009 con la intención de modificar una anterior regulación que databa de la última dictadura trasandina. Algunas organizaciones y partidos políticos argentinos llevaban tiempo quejándose de que el país no podía continuar con una regulación que no se correspondiera con la realidad social y política del momento. En este sentido, esta ley contó con un amplio apoyo en todos los sectores de Argentina, sobre todo entre las fuerzas políticas progresistas, pero posteriormente se convirtió en una pieza fundamental en la guerra entre el gobierno y el Grupo Clarín, principal consorcio periodístico de Argentina, la cual ha continuado hasta hoy en día, debido a que el conglomerado de medios excede el cupo de licencias establecido por la Ley de Medios¹⁰.

En el caso de Ecuador, la situación ha sido bastante compleja desde que Rafael Correa está en el poder. Para Gustavo Abad, el gobierno de Correa ha señalado a los periodistas y a los medios como la oposición política. Bajo esta lógica, la lucha se ha dado sin mayores reglas y para Abad va ganando el presidente, al menos hasta el momento (Abad, 2011).

Recientemente, a mediados de junio de 2013, el Congreso ecuatoriano aprobó una Ley de Medios —que se venía discutiendo hacía cuatro años— y pretendía regular contenidos relacionados con la violencia e implementar sanciones a periodistas y medios. Esto ha suscitado una multiplicidad de críticas tanto a nivel interno como inter-

9 En la última década, todos los países latinoamericanos se han visto enfrentados a dilemas y problemáticas con los medios de comunicación. Un análisis completo de varios casos (Brasil, Venezuela, Colombia, Paraguay, Perú, Panamá, Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua, Guatemala, México, entre otros) (Rincón, 2010).

10 Para hacerse un panorama general sobre el bullado y ya extenso conflicto entre el kirchnerismo y Grupo Clarín, recomiendo revisar los siguientes links noticiosos: 1) <<http://elcomercio.pe/actualidad/1511127/noticia-cristina-fernandez-inicio-acciones-contra-grupo-clarin>>; 2) <<http://www.lajornadajalisco.com.mx/2013/05/18/aumenta-tension-entre-grupo-clarin-y-gobierno-de-fernandez/>>; 3) <http://www.observatoriofucatel.cl/denuncia-de-lanata-otro-golpe-a-fernandez-del-grupo-clarin>.

nacional¹¹. También la ley plantea la redistribución de frecuencias de radio y televisión, en un intento por promover la “socialización y democratización” de la comunicación en la nación sudamericana, por lo cual las frecuencias deberán repartirse en partes iguales entre medios públicos, privados y comunitarios, aunque respetando los contratos vigentes con radios y canales de televisión¹².

Para Abad, la problemática ecuatoriana anterior se resume en una idea —con connotaciones un poco exageradas—, la cual es extrapolable a los demás casos donde se están llevando a cabo leyes similares de medios: los que quieren controlar el poder “corrupto” de los medios y los que quieren controlar la “dictadura” del presidente¹³.

Bajo este panorama, queda claro que hay una pugna entre gobiernos y medios de comunicación, los cuales se disputan el concepto de “democratización” de los medios de comunicación en América Latina. Sin embargo, a grandes rasgos, solo se observa un afán por controlar el acceso y presentación de la información por ambas partes, donde las contradicciones son varias y el gran derrotado es uno solo: la ciudadanía.

EVO MORALES Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: UNA RELACIÓN MÁS QUE PROBLEMÁTICA

“La prensa es la principal enemiga del gobierno”. Esas fueron las palabras de Evo Morales en radio Fides poco después de asumir su cargo, el 18 de enero de 2006. Para autores como Fernando Molina (2010), la declaración anterior hace patente un cambio importante en la relación entre el poder político y la prensa, cuestión que para él se inició especialmente con el ascenso de Morales al poder (Molina, 2010).

En general, según señala Molina (2010), desde que el país recuperó la democracia en 1982, los mandatarios y sus ministros procuraban alabar y cortejar a la prensa en público, aunque no dejaran de presionarla y de criticarla —incluso bruscamente— en privado. Según el periodista y exSecretario Ejecutivo de la Asociación Nacional de la Prensa (ANP), Javier Zevallos —citado por Molina—, la relación entre periodistas y políticos siempre ha sido difícil en Bolivia, pero nunca

11 Asamblea de Ecuador aprobó polémica ley de medios de comunicación (El Comercio, 2013).

12 Revisar más información en <<http://elcomercio.pe/actualidad/1590435/noticia-asamblea-ecuador-aprobo-polemica-ley-medios-comunicación>>. También revisar interesante editorial del medio peruano El Comercio: <<http://elcomercio.pe/actualidad/1502966/noticia-editorial-mentiras-sin-fines-lucro>>.

13 Revisar más información en <<http://elcomercio.pe/actualidad/1590435/noticia-asamblea-ecuador-aprobo-polemica-ley-medios-comunicación>>. También revisar interesante editorial del medio peruano El Comercio: <<http://elcomercio.pe/actualidad/1502966/noticia-editorial-mentiras-sin-fines-lucro>>.

como en el gobierno de Morales. En resumidas palabras, hay un “antes y después de Evo” (Molina, 2010).

Para el periodista Hugo Moldis, que en 2005 formó parte de la comisión del MAS durante la transición de gobiernos, cree que las élites del país —asustadas por los cambios impulsados y simbolizados por el nuevo presidente— apelaron a los periódicos y las televisoras de su propiedad para desestabilizar al gobierno, lo que explica, como respuesta, las exclamación presidenciales contrarias a los medios de comunicación altiplánicos, varios asociados a poderosas y tradicionales familias bolivianas (Molina, 2010).

Ante este escenario, la relación medios-gobierno y configuración comunicacional de cada uno durante el mandato de Morales se ha guiado, a grandes rasgos, bajo cuatro características (Molina, 2010: 213): 1) Lógica de la confrontación guía la política boliviana, se gobierna contra los medios y los ricos, se informa en los medios contra el presidente y su proyecto de país; 2) Los medios de comunicación han desarrollado una estrategia de lucha clasista étnica, regional e ideológica como criterio de información; 3) El presidente ha dominado y controlado la agenda política y ha logrado que los medios pasen del ultraje contra a él a aceptar sus reglas, lo cual es signo de autocensura; y 4) La calidad periodística y el diálogo público son los grandes damnificados de la confrontación medios-gobierno.

LA LEY DE MEDIOS EN BOLIVIA

El Senado de Bolivia aprobó el 28 de julio de 2011 un controvertido proyecto de Ley que otorga al Estado mayor control sobre los medios electrónicos e intervenciones telefónicas. Denominada como la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, su Artículo 11 señala que otorga un 33 por ciento del espectro electromagnético al Estado, igual porcentaje al sector privado, 17 por ciento al sector social comunitario y el 17 por ciento para los pueblos indígenas y campesinos (Asociación Nacional de Periodistas del Perú, 2011).

Antes de esta ley, los medios privados dominaban el espectro electromagnético con más del 90 por ciento de las licencias de funcionamiento, pero con la nueva ley reducirá su participación al 33 por ciento. En este sentido, de las 680 radioemisoras registradas en Bolivia deberían cerrar unas 400 para ajustarse a los nuevos porcentajes de distribución de licencias. De esta manera, en la práctica, el presidente Evo Morales controlaría el 66 por ciento del espectro debido a su relación con las organizaciones indígenas y sociales, con el riesgo de que los medios privados pierdan sus licencias. En la contraparte están los oficialistas, quienes aseguran que gracias a la nueva Ley de Medios,

Bolivia “democratizaría su comunicación” (Asociación Nacional de Periodistas del Perú, 2011).

Según consigna la agencia Efecom (2011), las asociaciones de emisoras de radio y de periodistas critican la norma porque, a su criterio, atenta contra las libertades establecidas en la Constitución, promueve el control de los medios de comunicación independientes y puede dar paso a la manipulación informativa oficialista. Esta ley de telecomunicaciones, una de muchas que ha promovido Morales, afecta —según la oposición— a la libertad de expresión y a los medios, también permite las escuchas telefónicas en caso de peligro del Estado, amenaza externa, conmoción interna o desastres. Por otro lado, los sectores que están a favor de la legislación sostienen que la Ley permite el acceso democrático a diversos sectores sociales —entre ellos indígenas— que históricamente no han tenido la oportunidad de marcar presencia a nivel comunicacional, debido al control oligopólico de la prensa boliviana (Efecom, 2011).

A raíz de lo acontecido hace poco tiempo en Ecuador, el presidente de la Asociación de Periodistas de La Paz, Antonio Vargas, sostuvo el 15 de junio del presente año que Evo Morales puede llevar a cabo algo parecido en su país, ya que existe una Ley de Medios que pende sobre los medios de comunicación y los periodistas como “la espada de Damocles, y que naturalmente pudiera ser que el presidente Morales, aprovechando la mayoría que tiene en la Asamblea Legislativa Plurinacional, de la misma manera que Correa ha utilizado su mayoría en el Parlamento ecuatoriano, pueda aprobarla y terminar de ‘amordazar’ a los medios de comunicación en Bolivia” (Rojas, 2013).

PRINCIPALES MEDIOS PRIVADOS DE PRENSA ESCRITA¹⁴

El Deber de Santa Cruz y La Prensa de La Paz, ambos periódicos son controlados por los Rivero, tradicional familia de prensa. El Deber es el periódico de mayor circulación del país (se supone que vende alrededor de 40.000 ejemplares diarios; en Bolivia no se realiza un control público de los tirajes). Incluso en lo más agudo de la polarización política del país (2006-2008), El Deber mantuvo una posición moderada, de crítica ponderada al gobierno. La Prensa, en cambio, tuvo mayores roces con las autoridades, en especial cuando intentó implicar al presidente Morales con un caso de contrabando. De todas formas, la intensidad de la crítica de ambos medios con respecto al gobierno ha variado en los últimos años, tornándose más suave y menos agresiva.

14 En el caso de El Diario, la descripción es propia a partir de la información visible en su página web oficial y algunos editoriales que ha emitido en el último tiempo: <<http://www.eldiario.net/diario/>>. Ver los estudios de Vania Sandoval Arenas de ONADEM, Bolivia (Molina, 2010).

LA PRENSA BOLIVIANA

El diario *La Razón* es propiedad de Raúl Garafulic, primero, y de PRISA, después. *La Razón* es el mayor periódico de La Paz (alrededor de 20.000 ejemplares diarios). En 2009 fue vendido por los españoles (PRISA) al empresario venezolano Carlos Gil, hombre de negocios afín al gobierno de Hugo Chávez. Su línea —de crítica antioficialista aguda pero que no abandonaba los protocolos periodísticos— ha derivado desde su venta a Gil hacia un apoyo moderado a las autoridades y sus políticas.

Los diarios del interior *Los Tiempos*, *Correo del Sur* y *El Potosí* pertenecen a la familia Canelas, también tradicionalmente dedicada a esta actividad. Su línea es de crítica moderada y, por la ubicación de los periódicos, tiene poca influencia sobre la agenda pública nacional.

El Diario es el periódico más antiguo de Bolivia, circula desde 1904. Fundado por la familia Carrasco, a partir de 2002 es controlado por Antonio Carrasco Guzmán y Jorge Carrasco Guzmán, quienes actualmente siguen ocupando los cargos más altos de dicho medio informativo. Es considerado de tendencia conservadora y ha tenido uno que otro problema con el gobierno de Morales¹⁵. Su línea editorial ha tendido a ser crítica de los lineamientos políticos y económicos¹⁶ del gobierno oficialista.

MEDIOS DE PRENSA ESTATAL

Desde que Morales asumió el poder, el gobierno ha creado las siguientes agencias informativas de carácter estatal: Agencia Boliviana de Información (o en sus siglas ABI, dependiente del Ministerio de Comunicación del Estado Plurinacional de Bolivia), TV Culturas (se estrena el 15 de julio del presente año) (Machicado, 2013), periódico Cambio y Radio Patria Nueva. Otros medios de prensa estatales destacados son Bolivia TV (existente desde 1969) y la Prensa Presidencial del Ejecutivo. Todas cumplen con la función de informar a la opinión pública de todas aquellas situaciones políticas, económicas, sociales, culturales, tecnológicas, etc., que son de interés para el gobierno y que quieren ser planteadas por este mismo sin la intermediación de la prensa convencional, respondiendo a una línea editorial que es dictada desde el propio gobierno central.

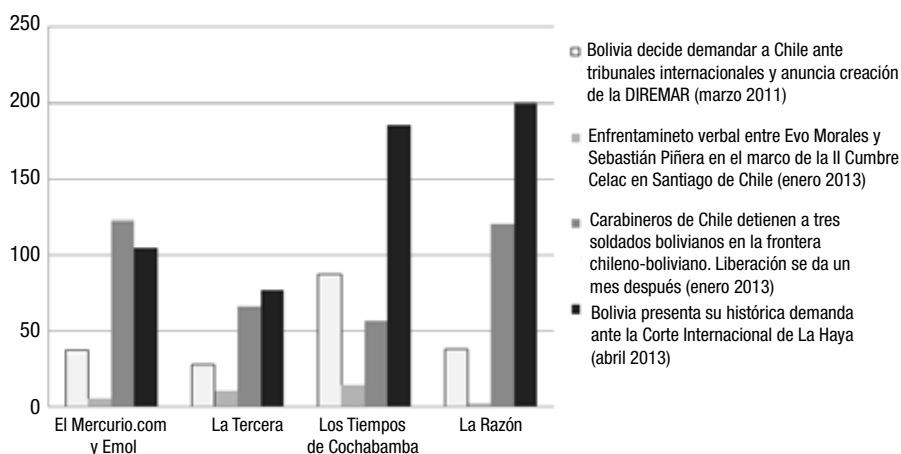
15 A mediados del año 2010, el gobierno de Morales demandó a la Agencia de Noticias Fides, El Diario y Página Siete, por supuestas tergiversaciones de un discurso emitido por el presidente boliviano. Información disponible en <http://www.elsol.com.bo/index.php?c=&articulo=Tres-medios-pasan-al-paredon-&cat=147&pla=3&id_articulo=47548> y <http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20121028/directores-de-anf-y-pagina-siete-compareceran-manana-ante-la_190450_404926.html>.

16 Por ejemplo, revisar editorial crítica en torno a la falta de seguridades jurídicas e institucionales que promuevan inversiones “grandes” en Bolivia (El Diario, 2013).

LOS MEDIOS DE PRENSA BOLIVIANOS FRENTE A LA ASPIRACIÓN/ REIVINDICACIÓN MARÍTIMA BOLIVIANA

A partir de las consideraciones respecto de la agenda de los medios, de las leyes y su impacto en los medios de comunicación, se revisaron las declaraciones recogidas en la matriz de prensa de Bolivia, tanto en editoriales como en titulares de noticias, respecto a la relación con Chile. Una primera mirada sobre el tema es que todos los medios siguen una misma política en torno a la reivindicación histórica que ha sostenido Bolivia desde hace más de 130 años: recuperar una salida soberana al mar. En este sentido, a modo de apunte, cabe destacar lo tendencioso que resulta ser el periódico El Deber de Santa Cruz, debido a que en muchos de sus títulos noticiosos se vislumbra una clara animadversión hacia Chile y sus argumentos históricos sobre el tema marítimo.

Gráfico 1
Cantidad de noticias de eventos relevantes según diario



Fuente: Periódicos mencionados.

EL CASO DE CHILE. LA CONCENTRACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Varios estudiosos de los medios de comunicación concluyen que existe un gran problema en los medios de comunicación chilenos hasta hoy en día: la ausencia de pluralismo en la prensa nacional¹⁷. Esta situación es evidente al observar la concentración de prensa en solo dos grandes grupos: El Mercurio y Copesa. En este sentido, Vial Ruiz Tagle define la realidad comunicacional de Chile durante los últimos veinte años de la siguiente forma:

“Chile se caracteriza por una alta concentración en la propiedad de los medios de comunicación, y una orientación ideológica de los mismos poco diversa. A más de veinte años de la recuperación de la democracia todavía persiste una sola prensa con un discurso único de derecha. A la modernidad chilena en lo social y económico se contraponen la baja calidad y diversidad de su escena mediática y periodística, y desde la vuelta de la democracia en 1990, la Concertación Democrática fue incapaz de generar nuevos medios de comunicación que le garantizarán la presencia a sus dirigentes y cobertura a sus ideas en el caso de convertirse en oposición.”

En Chile existen varias reglamentaciones alusivas a la libertad de expresión, uso de frecuencias y autonomía de los medios de comunicación, presentes en la institucionalidad chilena. La que más destaca es la Ley 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, promulgada en mayo de 2001 y publicada en junio del mismo año, la cual delinea el escenario básico para el ejercicio de la prensa y la transmisión de información en Chile¹⁸.

Actualmente, algunos sectores críticos a la prensa nacional convencional sostienen que Chile debería seguir el camino que otros países —como Argentina o recientemente Ecuador— han empleado con el fin de desconcentrar el poder que tienen algunos grupos con gran poder económico y político que controlan mayoritariamente la prensa en el país, los cuales son criticados por estar presentando, definiendo o readecuando las temáticas noticiosas según sus intereses y prioridades, muchas veces no respetando la legislación vigente¹⁹.

17 Se puede revisar a Pablo Vial Ruiz-Tagle (2011) y Rodrigo Cordero y Cristóbal Marín (2006).

18 Para revisar dicha ley, se puede revisar el siguiente enlace: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=186049>>.

19 Cuestionan estado de medios públicos en Chile: “No tiene parangón con lo que ocurre en la región” (Radio U de Chile, 2012).

PRINCIPALES MEDIOS PRIVADOS DE PRENSA ESCRITA EN CHILE²⁰

Los periódicos *El Mercurio*, *Las Últimas Noticias* y *La Segunda* son propiedad del grupo El Mercurio. La asociación pertenece a la familia Edwards, la cual tiene bajo su alero a cuatro sociedades diferentes²¹ que le permiten poseer diarios en todo el país, consagrándolo como el mayor conglomerado de prensa escrita en Chile. Históricamente, *El Mercurio* ha sido asociado a sectores conservadores-tradicionales de derecha y sectores de centro derecha.

Los diarios *La Tercera* y *La Cuarta* pertenecen al grupo Copesa (Consorcio Periodístico de Chile S.A.), liderado actualmente por Álvaro Saieh y fundado en 1950 por la familia Picó Cañas. Posee periódicos (además de los mencionados destaca Diario Concepción y el periódico gratuito *La Hora*, distribuido en Santiago y Valparaíso), emisoras de radio (Radio Beethoven, Carolina, Duna, Zero, entre otras), revistas (*Qué pasa*, *Paula*, *Glamorama*), entre otros. Ambos medios son asociados a sectores de derecha y centro derecha, y al igual que *El Mercurio* ha sido sindicado como un medio que ha tenido un importante papel en la orientación de la agenda pública nacional.

El periódico *El Mostrador* —fundado en marzo de 2000— es el primer diario exclusivamente digital en Chile que ha sido homologado a los diarios de papel de circulación nacional, reconocimiento que no le fue fácil de obtener debido a las presiones de los medios de prensa escritos,

20 Toda la información alusiva al grupo El Mercurio, grupo Copesa y Publimetro está presente en el capítulo de Gustavo González “Medios de comunicación en Chile bajo el signo de la concentración”, en *The Media in Latin America* (Open University Press, McGraw-Hill Education, 2008). También ver el libro de María Olivia Monckeberg, *Los Magnates de la Prensa: Concentración de los Medios de Comunicación en Chile* (Random House Mondadori, Santiago, 2009).

21 Algunas de estas sociedades son 1) El Mercurio S.A.P., que es dueña de *El Mercurio* y *Las Últimas Noticias*, de alcance nacional, ambos matutinos, y del vespertino *La Segunda*; 2) La Sociedad Periodística El Norte S.A., que posee ocho diarios: *La Estrella de Arica*, *La Estrella de Iquique*, *El Mercurio de Antofagasta*, *La Estrella del Norte*, *El Mercurio de Calama*, *La Estrella del Loa*, *La Prensa de Tocopilla* y *El Diario de Atacama*; 3) El Mercurio de Valparaíso S.A.P., dueña de los diarios *El Mercurio de Valparaíso*, *La Estrella de Valparaíso* y *El Líder de San Antonio*; 4) La Sociedad Periodística Araucanía S.A., que controla nueve diarios: *El Diario Austral de Temuco*, *Renacer de Arauco*, *Renacer de Angol*, *El Diario Austral de Valdivia*, *El Diario Austral de Osorno*, *El Llanquihue de Puerto Montt*, *La Estrella de Chiloé*, *El Sur de Concepción* y *Crónica*, también de Concepción. La cadena de El Mercurio dispone además de varios diarios asociados, como *La Prensa de Curicó* y *El Centro de Talca*, lo cual le da un poder casi monopolístico sobre toda la estructura de medios regionales y locales de Chile. La asociación de Araucanía con El Sur fue el golpe de gracia para uno de los últimos bastiones de la prensa local y puso de manifiesto la cada vez más creciente expansión de la familia Edwards en el escenario periodístico nacional, que registra además en el último tiempo la compra de *El Diario de Atacama*, en abril de 2004, y la inauguración en julio de 2005 de *La Estrella de Chiloé*.

liderados especialmente por *El Mercurio* (Inostrosa, 2004). Desde 2009 el director responsable del medio digital es Mirko Macari Squella, docente de la Escuela de Periodismo de la Universidad Diego Portales y destacado por sus trabajos periodísticos realizados en *El Mercurio* y *La Nación*²². En los últimos años, la línea editorial se caracteriza por ser bastante crítica del oficialismo en general, pero también de la oposición. El Mostrador se ha distinguido por enarbolarse editoriales que contienen una mirada crítica de cómo el establishment político tradicional en los últimos años se ha “movido” en el escenario público nacional. En este sentido, el diario digital se ha destacado en general por su seriedad en el trabajo periodístico.

Publimetro: es el principal diario de distribución gratuita en Chile. Es propiedad del holding *Modern Times Group*, que cuenta con publicaciones similares en varias ciudades del mundo, sobre todo donde hay servicios de Metro o similares, aunque en Chile, además de Santiago, circula en Valparaíso, Viña del Mar, Rancagua, Talcahuano y Concepción. Es el único medio escrito cotidiano controlado por capitales extranjeros.

La Nación: periódico semiestatal disuelto el 7 de noviembre de 2012 tras extenso debate político y social sobre las razones que justificaban su cierre²³. Fundado en 1917 por Eliodoro Yáñez, fue un bastión comunicacional público que sufrió diversas transformaciones a lo largo del tiempo. Durante el período de la Concertación, se caracterizó por ser un medio oficialista que levantó constantes críticas a la oposición, irritando a variados sectores de la derecha y centro derecha chilena. En este sentido, durante los años de la Concertación adquirió un cáliz político fuertemente ligado al centro izquierda.

El Ciudadano es un periódico creado en la ciudad de La Unión el 13 de marzo de 2005, en medio de las protestas ciudadanas por la muerte de los cisnes de cuello negro en el río Cruces. Según su propia página web, *El Ciudadano* es “un medio de comunicación de circulación quincenal en papel y de funcionamiento diario en la web. Forma parte de la Red de Medios de los Pueblos por lo que se declara como un medio del Tercer Sector para romper el cerco informativo. *El Ciudadano* es una publicación que busca elevar desde lo local las demandas de la organización social chilena como también promover la acción directa de la ciudadanía por su derecho a autodeterminación”. Su línea editorial apunta a cosmovisiones de izquierda, enarbolando diversas críticas tanto al oficialismo, la oposición y el modelo político-económico chileno instalado desde el régimen militar, con el objetivo de reivindicar aspiraciones ciudadanas. Sus actuales directores son Bruno Sommer y Sebastián Larraín (Provis, 2011).

22 Información personal extraída de <<http://www.elmostrador.cl/autor/mirkomacari/>>.

23 Se concreta disolución de *La Nación* y se conforma Comisión Liquidadora de la empresa (Radio U de Chile, 2012).

LOS MEDIOS DE PRENSA CHILENOS FRENTE A LA ASPIRACIÓN/ REIVINDICACIÓN MARÍTIMA BOLIVIANA

A partir del análisis de la matriz de prensa de la línea editorial de los medios chilenos, especialmente los más tradicionales²⁴, se observa la idea de no ceder soberanía frente a las aspiraciones bolivianas, en defender los argumentos chilenos y en sobreponer ante todo los intereses nacionales. No obstante, ello no conlleva sostener que tales medios siempre sean afines a la forma en cómo el Ejecutivo y la Cancillería han manejado la situación, ya que en más de una ocasión erguirán editoriales o reportajes que sostienen críticas a cómo La Moneda ha abordado el asunto marítimo con Bolivia²⁵.

Sin embargo, en medios como *El Mostrador* o *El Ciudadano* se ha sostenido una posición crítica tanto en la forma como el gobierno ha abordado el tema, en las contradicciones de la postura chilena e incluso la constante negativa chilena de no dar alguna solución soberana a Bolivia. Los dos primeros puntos son evidentes, a grandes rasgos, en editoriales de *El Mostrador*²⁶. En cambio, los tres puntos planteados anteriormente se han visto reflejados tanto en noticias como editoriales de *El Ciudadano*. Cabe destacar que este último periódico trató en mayo de 2013 las complejidades del asunto marítimo boliviano, llegando a conclusiones sobre la necesidad de ser solidarios con las justas reivindicaciones altiplánicas²⁷.

SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE POSTURAS Y LOS DISCURSOS HEGEMÓNICOS

Lo planteado se une y comprueba cuando analizamos las distintas declaraciones documentadas por los medios de comunicación bolivianos y chilenos.

24 Para hacerse una idea de posturas de periódicos como *El Mercurio* o *La Tercera*, se recomienda revisar los siguientes enlaces con editoriales sobre la cuestión marítima boliviana: 1) <<http://www.latercera.com/noticia/opinion/editorial/2013/06/894-528170-9-chile-y-bolivia-ante-el-tribunal-de-la-haya.shtml>>; 2) <<http://www.latercera.com/noticia/opinion/editorial/2013/04/894-520820-9-demanda-boliviana-contrachile-ante-el-tribunal-de-la-haya.shtml>>; 3) <<http://www.elmercurio.com/blogs/2013/05/23/11969/la-oea-se-margina-de-la-aspiracion-maritima-boliviana.aspx>>.

25 Revisar enlaces: 1) <<http://www.latercera.com/noticia/opinion/editorial/2013/06/894-528170-9-chile-y-bolivia-ante-el-tribunal-de-la-haya.shtml>>; 2) <<http://www.latercera.com/noticia/opinion/editorial/2013/04/894-520820-9-demanda-boliviana-contrachile-ante-el-tribunal-de-la-haya.shtml>>; 3) <<http://www.elmercurio.com/blogs/2013/05/23/11969/la-oea-se-margina-de-la-aspiracion-maritima-boliviana.aspx>>.

26 A modo de ejemplo, revisar el siguiente editorial: <<http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/10/03/chile-y-bolivia-enemigos-eternos/>>.

27 Mar para Bolivia es la nueva edición del ciudadano, *El Ciudadano* (mayo de 2013).

Cuadro 1
Frases prototípicas entre los Estados. Años 2010-2013.

Bolivia	Chile
“Deuda histórica”. Ambas palabras han sido utilizadas en prácticamente todos los discursos principales de autoridades de alto nivel político, como también en distintas declaraciones de diversos actores políticos bolivianos en su aspiración/reivindicación.	“Chile no tiene temas limítrofes pendientes”. Ha sido la “máxima” más recurrente en diversos actores políticos chilenos durante los últimos tres años que se ha tocado la cuestión marítima boliviana, a partir de la consideración de que el Tratado de 1904 es válido y está vigente.
“Es un problema que afecta a la región”. Esta frase refleja parte de la estrategia boliviana por multilateralizar su situación de enclaustramiento geográfico, buscando apoyo por parte de otros Estados para lo que ellos consideran una situación injusta.	“Es un asunto estrictamente bilateral”. Frase recurrente cuando Bolivia ha intentado presentar, justificar o buscar viabilidad a su demanda marítima en instancias multilaterales, especialmente la Asamblea General de la OEA y la Asamblea General de la ONU.
“Es un tratado impuesto a la fuerza e injusto”. Justificación permanente a la cual han acudido todos los participantes del establishment político boliviano al buscar impugnar la vigencia y validez del Tratado de 1904.	“Chile respeta sus tratados”. Esta frase ha sido dicha de diversas formas por parte de varias autoridades políticas, pero todas apuntan a lo mismo: Chile es un país que cumple y respeta sus tratados y el derecho internacional.
“La vía judicial siempre ha sido una posibilidad”. Mención constante por parte de varios actores políticos bolivianos —especialmente Morales, Choquehuanca y García Linera— durante todos los años analizados, siendo virtualmente transformada a raíz de que tal “posibilidad” ya se concretó con la aceptación de la demanda judicial boliviana en La Haya. Esta frase irritó mucho al gobierno chileno, y terminó por dar un “giro” en las relaciones entre ambos países.	“Operación/estrategia política interna”. Con denominaciones distintas, esta frase sintetiza varias declaraciones de actores políticos chilenos durante el período comprendido, levantada especialmente cuando algún actor político boliviano utiliza la situación marítima con Chile en medio de problemas domésticos o fines electorales.
“Pensar en un diálogo con Chile es seguir perdiendo el tiempo”. A pesar de que Bolivia también se ha mostrado dispuesto al “diálogo”, esta frase/idea, que no se ha sostenido con frecuencia y fuerza, sí ha estado presente en algunos actores políticos bolivianos durante los años analizados. En el último tiempo, bajo distintas formas, esta frase se ha intensificado en el medio político boliviano.	“El país siempre ha tenido la mejor disposición al diálogo/negociación”. Otra frase recurrente en los actores políticos chilenos, especialmente en aquellos de más alto nivel político y que constitucionalmente tienen un rol institucional importante en el diseño, ejecución y toma de decisiones en política exterior.
“La salida al mar es un derecho”. Esta frase ha sido recurrente en discursos políticos de Evo Morales y David Choquehuanca, como también en declaraciones públicas de otros actores políticos bolivianos.	“Chile no está dispuesto a regalar tierra”. Pese a que esta frase contiene aspectos contradictorios debido al comportamiento de Chile en ciertas negociaciones bilaterales durante los últimos sesenta años —aspecto que Bolivia ha puesto como argumento en varias ocasiones—, ha sido una mención recurrente en muchos actores de diverso nivel político.
“Chile es un país agresivo y violento”. Frase que de vez en cuando han utilizado varios actores políticos bolivianos para retratar el comportamiento vecinal de Chile, aludiendo tanto a situaciones del pasado como acciones del presente.	“Evo Morales dio un giro”. Bajo distintas formas, esta frase ha sido recurrente a partir de marzo/abril de 2011, a raíz de las declaraciones que Evo Morales efectuó el 23 de marzo de 2011 en el día del mar en Bolivia, aludiendo a que buscarían la vía jurídica para solucionar su reivindicación marítima.

Bolivia	Chile
“[encontrar, buscar, negociar, etcétera] soluciones concretas, útiles y factibles”. La siguiente frase fue recurrente especialmente desde 2010 hasta mediados de 2011, tanto por actores políticos bolivianos como chilenos. Los tres conceptos reflejaron el ánimo e intenciones —al menos en teoría— de ambos Estados por tratar de vislumbrar soluciones al tema marítimo boliviano, según los intereses y objetivos de ambas partes. “Las declaraciones de [X actor político boliviano o chileno] son inconducentes/incongruentes/desafortunadas”. Estos conceptos han sido frecuentes en cada declaración de diversos actores políticos chilenos y bolivianos que han respondido a acciones por parte del otro.	
Fuente: Elaboración propia en base a matriz de declaraciones de prensa (2010-2013).	

Cuadro 2
Palabras más recurrentes y/o polémicas entre los funcionarios del Estado.
Años 2010-2013

Bolivia	Chile
· “mar”. · “demanda”. · “deuda”. · “soberanía/soberana”. · “derecho”. · “tratado”. · “reivindicación”. · “tribunales”. · “región/regional”. · “incumplido”. · “injusto”. · “impuesto”. · “integración”. · “tiempo”. · “confianza”. · “armamentista”. · “Agenda de los 13 Puntos”. · “troglodita”/“cavernario”/“chico malo de la región”/ * Palabras que no son recurrentes, pero sí polémicas. Las dos primeras fueron emitidas por Álvaro García Linera el 22 de febrero de 2013, a raíz de la detención de tres soldados bolivianos en la frontera chilena por parte de Carabineros de Chile. La última palabra —“chico malo de la región”— fue sostenida por el mismo vicepresidente boliviano el 28 de diciembre de 2012.	· “tratado/acuerdos”. · “diálogo”. · “respetar”. · “límites”. · “vigente/válido”. · “bilateral”. · “soberanía”. · “amenazas”. · “aspiración”. · “agenda de los 13 Puntos”. · “negociación”. · “confianza”. · “buena fe”. · “Perú”. · “Bipolar”* * Concepto no recurrente —pero polémico— que utilizaron algunos diputados y senadores chilenos para definir al presidente Morales en el momento que éste último aseguró acudir a tribunales internacionales el 23 de marzo de 2011 y crear la DIREMAR a inicios de abril del mismo año.

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de declaraciones de prensa (2010-2013). Ver noticias dispuestas en los Anexos de este capítulo.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Tanto para los medios de comunicación bolivianos como chilenos hay que recordar una distinción importante: separar información y opinión. Como se puede ver en las matrices de prensa de Chile

y Bolivia, los diversos medios de comunicación considerados —ya sean chilenos o bolivianos— recopilan declaraciones de diversos actores políticos relacionados directa o indirectamente con la cuestión marítima.

Sin embargo, la forma en que son planteados, especialmente los titulares, da cuenta de cómo cada uno de ellos pretende configurar una imagen estereotipada —muchas veces negativa— del otro, tratando de dar a entender que la posición que se representa tiene mayormente la razón. En efecto, se advierte una manipulación deliberada de los medios en el tratamiento del tema en ambos países. Si en Chile esa manipulación ocurre al revisar la relación de manera acusativa, esto es mostrar cuál es la actitud de Bolivia, en este último país tal revisión se efectúa con el propósito de formar un imaginario victimizado sobre la relación con Chile. En ese sentido, se trata de una práctica tan cotidiana en los medios, que ya no se advierte como tal. Esto es visible en las líneas editoriales, las cuales reflejan claramente la opinión del equipo central del medio de comunicación en torno a ciertas temáticas particulares, expresando explícita o implícitamente un apego hacia cierta “política de Estado”, algo que a nuestro parecer es más evidente en medios bolivianos que chilenos.

Por otro lado, en la clásica división derecha-izquierda del espectro político, se puede ver que en el caso boliviano hay un apoyo transversal al objetivo de fondo del país altiplánico: recuperar una salida soberana al mar. En el caso chileno, igualmente hay una tendencia transversal a defender los intereses nacionales relacionados con la soberanía y la integridad territorial, salvo algunas excepciones en medios cercanos al polo político de izquierda que, finalmente, simpatizan lejanamente con la cuestión marítima boliviana²⁸.

En términos comparados, se puede sustraer quizás una conclusión tentativa: los medios de ambos países son en general firmes en defender los objetivos de fondo de sus respectivos países con respecto a la problemática marítima vecinal, pero tienen diferencias con sus respectivos gobiernos en la manera en que han sostenido y desplegado algunas de sus estrategias y recursos para enfrentar dicha situación.

Por otro lado, llama profundamente la atención que no exista una congruencia entre la forma en que se conducen las relaciones bilaterales y la participación de los Estados en UNASUR o la OEA incluso. Los medios se quedan en los hechos y de forma alguna interpelan la dinámica de las relaciones en un contexto multilateral. Esto, en la

28 Una encuesta del año 2010 de El Mercurio —citada en las matrices de prensa— fue bastante elocuente en cuanto a reflejar la poca disposición de la ciudadanía chilena en general de solucionar la problemática boliviana.

práctica determina un apoyo a la política exterior en ambos Estados, sin que medie o se cuestione la coherencia de las mismas. De este modo, los países conducen sus relaciones bilaterales por el camino de la descalificación, a la vez que dialogan en el contexto multilateral en un contexto de soterrada fricción permanente.

Respecto de las agendas, claramente Bolivia ha logrado incorporar en todas las agendas internas el tema de la reivindicación marítima en los últimos años. En el caso de Chile, solo hay una cobertura mediática en torno a la temática del mar. Con todo, nuevamente observamos un aumento de la cobertura en los medios, pero no así en el manejo político del tema. De ello se infiere que no necesariamente la agenda de noticias traspasa a la de política pública en este ámbito y que se produce cierto encapsulamiento en la política exterior. En suma, Chile y Bolivia no solo tienen agendas diferenciadas sino asimétricas en forma y contenido, fenómeno que sumado al escaso comercio existente entre los dos países (Correa y García, 2013) hacen complejo el diálogo en el escenario bilateral.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad, Gustavo 2011 “El club de la pelea... poder político vs. poder mediático” en Rincón, Omar (ed.) ¿Por qué nos odian tanto? Estado y medios de comunicación en América Latina, pp. 183-197, en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/c3-comunicacion/07475.pdf>> acceso 20 de septiembre de 2013.
- Asociación Nacional de Periodistas del Perú 2011 “Bolivia: aprueban ley mordaza de control de medios”, en <www.anp.org.pe/noticias/internacionales/825> acceso 19 de mayo de 2013.
- Cordero, Rodrigo y Marín, Cristóbal 2006 Los Medios Masivos y las Transformaciones de la Esfera Pública en Chile, Documentos de trabajo ICSO Año 2, N° 7.
- Correa, Loreto y García, Viviana 2012 “Turbulencias desde el mar: Chile Bolivia”, en Si somos americanos Vol. 13. N° 1 (Santiago de Chile: Universidad Arturo Prat/Instituto de Estudios Internacionales).
- Correa, Loreto; Muñoz, Juan y García, Viviana 2012 “La cesión territorial como respuesta a la demanda marítima boliviana: Antecedentes y posibilidades”, en Encrucijada Americana Año 5, N° 2 (Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado).
- Efecom 2011 (Bolivia) 31 de julio, en <http://www.larazon.es/detalle_hemeroteca/noticias/LA_RAZON_389519/416-aprueban-en-bolivia-una-ley-de-medios-que-permite-las-escuchas-telefonicas#.UeD6HNJg9sk> acceso 13 de junio de 2013.

- El ciudadano 2013 (Chile) 22 de mayo, en <www.elciudadano.cl/2013/05/22/68915/mar-para-bolivia-es-la-nueva-edicion-de-el-ciudadano/> acceso 23 de mayo de 2013.
- El comercio 2013 (Perú) 14 de junio, en <<http://elcomercio.pe/actualidad/1590435/noticia-asamblea-ecuador-aprobo-polemica-ley-medios-comunicacion>> acceso 21 de octubre de 2013.
- El Diario 2013 (Bolivia) 13 de julio, en <http://www.eldiario.net/noticias/2013/2013_07/nt130713/editorial.php?n=3&-bolivia-un-pais-sin-grandes-empresas> acceso 15 de diciembre de 2013.
- Eyal, Chaim; Winter, James y DeGeorge, William 1981 "The concept of time frame in agenda-setting", en *Mass Communication Review Yearbook Vol. 2* (Beverly Hills: Sage).
- Funkhouser, Ray 1973 *The issues of the sixties: An exploratory study in the dynamics of Public Opinion* (Oxford: Public Opinion Quarterly).
- González, Gustavo 2008 "Medios de comunicación en Chile bajo el signo de la concentración", en *The Media in Latin America* (Open University Press: McGraw-Hill Education).
- Habermas, Jürgen 1973 (1964) "La Esfera pública: Un artículo de Enciclopedia", en *Cultura y Crítica* (Frankfort: Suhrkamp).
- Harmon, Matthew 1999 "The media, technology and United States Foreign Policy: A re-examination of the 'CNN effect'", en *Sword & Ploughshares Vol. VIII, N° 2*, en <<http://ocean.otr.usm.edu/~w416373/PS%20331/The%20Media,%20Technology,%20and%20US%20Foreign%20Policy.pdf>> acceso 28 de octubre de 2013.
- Inostroza, Marta 2004 "Edwards versus el ciberespacio", en *El Periodista* (Chile) Año 3, N° 57, en <www.elperiodista.cl/newtenberg/1602/article-58863.html> acceso 23 de noviembre de 2013.
- La Opinión 2012 "El mar en el escenario de la OEA", en <www.opinion.com.bo/opinion/informe_especial/2012/0603/suplementos.php?id=3162> acceso 13 de julio de 2013.
- La Razón.com 2010 "Bolivia sospecha que Chile postergó cita por tema mar por falta de propuestas" en *América Economía*, en <www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/bolivia-sospecha-que-chile-postergo-cita-por-tema-mar-por-falta-de-propue>.
- La Tercera 2013 "La Haya ratifica cronograma de presentación de la demanda marítima de Bolivia y la respuesta de Chile", en <www.latercera.com/noticia/politica/2013/07/674-530923-9-la-haya-ratifica-cronograma-de-presentacion-de-la-demanda-maritima-de-bolivia-y.shtml> acceso 2 de julio de 2013.

- La Tercera 2010 “Morales felicita a Piñera y dice que “ahora es el mejor momento” para propuesta marítima”, en <www.latercera.com/noticia/politica/2010/01/674-218687-9-morales-felicita-a-pinera-y-dice-que-ahora-es-el-mejor-momento-para-propuesta.shtml> acceso 15 de agosto de 2013.
- Machicado, Giannina 2013 “TV Culturas se estrenará con 20 programas” en La Prensa (Bolivia) 12 de julio, en <http://www.laprensa.com.bo/diario/entretendencias/cultura/20130712/tv-culturas-se-estrenara-con-20-programas_48506_78466.html> acceso 14 de diciembre de 2013.
- Martorell, Francisco 2010 “La suma de los medios (y de los miedos)” en Rincón, Omar (ed.) ¿Por qué nos odian tanto? Estado y medios de comunicación en América Latina, pp. 289-301, en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/c3-comunicacion/07475.pdf>> acceso 17 de agosto de 2013.
- McCombs, Maxwell E. 1982 “The Agenda-Setting Approach”, en Nimmo, D. & Sanders, K. (eds.) Handbook of Political Communication Vol. 43 (Beverly Hills: Sage).
- McCombs, Maxwell E. y Shaw, Donald 1972 The Agenda-Setting function of mass media (Oxford: POQ).
- McCombs, Maxwell E.; Shaw, Donald y Weaver, David 1997 Communication and Democracy: Exploring the Intellectual Frontiers in Agenda-Setting Theory (New Jersey: Mahwah).
- McQuail, Denis 1985 Introducción a la teoría de la comunicación de masas (Barcelona: Paidós).
- Molina, Fernando 2010 “De la polarización a la hegemonía” en Rincón, Omar (ed.) ¿Por qué nos odian tanto? Estado y medios de comunicación en América Latina, pp. 199-217, en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/c3-comunicacion/07475.pdf>> acceso 21 de septiembre de 2013.
- Parsons, Wayne 2007 Políticas públicas: una introducción a la Teoría y la Práctica del análisis de Políticas Públicas (México: FLACSO).
- Provis, Magdalena 2011 “Bruno Sommer: “Se ha logrado permear el cerco informativo que había en nuestro país””, en Puroperiodismo (Chile), en <www.puroperiodismo.cl/?p=15523%20y%20http://www.elciudadano.cl/quienes-somos> acceso 23 de mayo de 2012.
- Radio U de Chile 2012 (Chile) 15 de diciembre, en <<http://radio.uchile.cl/noticias/183446/>> acceso 8 de noviembre 2013.
- Radio U de Chile 2012 (Chile) 7 de noviembre, en <<http://radio.uchile.cl/noticias/178406/>> acceso 8 de noviembre 2013.

- Restrepo, Javier 2013 “América Latina: Coexistencia hostil entre medios y gobiernos” en Bitácora (Uruguay), en <http://www.bitacora.com.uy/noticia_2643_1.html> acceso 18 de enero de 2014.
- Rincón, Omar (ed.) 2010 ¿Por qué nos odian tanto? Estado y medios de comunicación en América Latina (Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación), en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/c3-comunicacion/07475.pdf>>.
- Rogers, Everett; Hart, William B. y Dearing, James W. 1997 “A paradigmatic history of agenda-setting research” en Iyengar, S. y Reeves, R. (eds.) *Do the media govern? Politicians, voters and reporters in America*, pp. 225-236 (Thousand Oak, California: Sage).
- Rogers, Everett y Dearing, James 1988 “Agenda setting research: Where has it been? Where is it going?”, en Anderson, J. (ed.) *Communication Yearbook* (Newbury Park, CA: Sage).
- Rojas, Germán 2013 “Temor por Ley mordaza en Ecuador, periodistas creen que Bolivia seguirá el mismo camino” en EJU TV, en <<http://eju.tv/2013/06/temor-por-ley-mordaza-en-ecuador-periodistas-creen-que-bolivia-seguir-el-mismo-camino/>> acceso 13 de noviembre de 2013.
- Santander, Pedro 2011 “Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso” en Cinta Moebio N° 41, en <www.moebio.uchile.cl/41/santander.html> acceso 2 de agosto de 2013.
- Vásquez, Antonio 2013 “Los medios y el fin: la libertad de prensa en América latina II”, en <www.passimblog.com/los-medios-y-el-fin-libertad-de-prensa-en-america-latina-ii> acceso 23 de enero de 2014.
- Vial Ruiz-Tagle, Pablo 2011 “Propiedad de los Medios y principios de intervención del Estado para garantizar la libertad de expresión en Chile”, en *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte* Año 18, N° 2.
- Zukernik, Eduardo (ed.) 2008 *Observador de medios de Comunicación en América Latina. Prensa, ciudadanía y democracia en Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela* (Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung), en <http://www.kas.de/wf/doc/kas_15465-1522-1-30.pdf?110208220805> acceso 13 de julio de 2013.

ANEXOS

Cuadro 3

Frecuencia de noticias en la prensa chilena y boliviana 2010-2013:
selección de eventos importantes y algunos acontecimientos
adicionales entre Bolivia y Chile

N°	Evento(s) y/o acontecimiento(s)	Tópico del evento/suceso/acontecimiento	Fecha del evento	Período de tiempo analizado	Medios de prensa chilenos		Medios de prensa bolivianos	
					<i>El Mercurio, com y Enol</i>	<i>La Tercera</i>	<i>Los Tiempos de Cochabamba</i>	<i>La Razón</i>
	Bolivia ayuda a Chile por el terremoto del 27-F.	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	27 de febrero de 2010 a 20 de marzo de 2010	27 de febrero de 2010 a 10 de marzo de 2010	7	4	12	N/D
	Assume Sebastián Piñera como presidente de Chile. Evo Morales asiste a la investidura.	POLÍTICA	11 de marzo de 2010	24 de febrero de 2010 a 20 de marzo de 2010	5	2	12	N/D
	Bolivia expone en Asamblea de la OEA avances de las negociaciones con Chile para solucionar diferendos.	POLÍTICA INTERNACIONAL	Junio de 2010	5 de junio de 2010 a 30 de junio de 2010	8	5	11	N/D
	Piñera y Morales sostienen reunión bilateral en cumbre del Mercosur.	POLÍTICA	17 de diciembre de 2010	1° de diciembre de 2010 a 31 de diciembre de 2010	4	2	15	6
	Segunda reunión oficial de la Comisión Binacional de Alto Nivel entre Choquehuanca y Moreno en La Paz.	POLÍTICA	----	15 de enero de 2011 a 20 de febrero de 2011	11	5	12	14

N°	Evento(s) y/o acontecimiento(s)	Tópico del evento/suceso/acontecimiento	Fecha del evento	Período de tiempo analizado	Medios de prensa chilenos		Medios de prensa bolivianos	
					<i>El Mercurio, com y Enol</i>	<i>La Tercera</i>	<i>Los Tiempos de Cochabamba</i>	<i>La Razón</i>
	Carabineros de Chile detiene a 14 soldados bolivianos armados en la frontera nacional. Son liberados a los dos días de ser capturados y luego son condecorados por Morales al llegar a La Paz.	JUDICIAL-POLÍTICA	17 de junio de 2011	17 de junio de 2011 a 1° de julio de 2011	24	9	15	16
	Piñera y Morales se reúnen en Lima (asunción de Humala) para analizar tema marítimo.	POLÍTICA	28 de julio de 2011	22 de julio de 2011 a 10 de agosto de 2011	10	6	18	14
	Chile y Bolivia defienden sus respectivas posturas frente a Asamblea de la ONU en torno a cuestión marítima.	POLÍTICA	22 de septiembre de 2011	15 de septiembre de 2011 a 30 de septiembre de 2011	11	4	5	18
	Bolivia acusa a Chile en el día del mar de ser un "mal vecino" y no cumplir sus obligaciones internacionales.	POLÍTICA	23 de marzo de 2012	23 de marzo de 2012 a 10 de abril de 2012	8	4	2	3
	Morales plantea ante 42° Asamblea General de la OEA "Malvinas es de Argentina y mar es para Bolivia".	POLÍTICA	4 de junio de 2012	26 de mayo de 2012 a 20 de junio de 2012	17	9	31	30
	Bolivia y Gendarmería de Chile coordinan liberación de 451 reos bolivianos indultados.	POLÍTICA Y COOPERACIÓN	----	1° de abril de 2012 a 30 de agosto de 2012	10	8	10	15
	Morales emplaza nuevamente a Chile ante Asamblea General de la ONU.	POLÍTICA	27 de septiembre de 2012	20 de septiembre de 2012 a 10 de octubre de 2012	11	6	18	20

Enfrentamiento verbal entre Evo Morales y Sebastián Piñera en el marco de la II Cumbre Celac, en Santiago de Chile.	POLÍTICA	28 de enero de 2013	28 de enero de 2013 a 5 de febrero de 2013	6	11	15	3
Carabineros de Chile detienen a tres soldados bolivianos en frontera chileno-boliviana. Liberación se da un mes después.	JUDICIAL-POLÍTICA	25 de enero de 2013	25 de enero de 2013 a 5 de marzo de 2013	123	66	57	121
Bolivia presenta su histórica demanda ante la Corte Internacional de La Haya.*	POLÍTICA	24 de abril de 2013	23 de marzo de 2013 a 25 de junio de 2013	105	77	186	200
Piñera reanuda tren Arica-La Paz en el tramo chileno.	TRANSPORTES-POLÍTICA	13 de mayo de 2012	1º de mayo de 2013 a 31 de mayo de 2013	7	2	3	12
Tras 34 años Bolivia decide retirar tema marítimo de la OEA debido a demanda contra Chile en La Haya.	POLÍTICA	21 de mayo de 2013	21 de mayo de 2013 a 10 de junio de 2013	7	8	7	17
TOTAL POR PERIÓDICO				411	256	515	527
TOTAL POR PAÍS				667		1.042	

Fuente: Elaboración propia.

La recopilación y cuantificación de prensa se realizó mediante los propios buscadores y filtros de los medios digitales mencionados. En vista y considerando lo anterior, cabe sincerar que algunos de ellos no poseen los filtros lo suficientemente eficientes para identificar las noticias pertinentes, por lo tanto la cantidad referida de noticias para cada suceso no necesariamente es el exacto. Se ocupó criterios de búsqueda bajo palabras clave que lograran identificar la mayor cantidad de noticias presentes sobre los temas delimitados. Aun así, a pesar de las limitaciones y dificultades señaladas, lo interesante es captar la proporcionalidad de noticias sobre sucesos determinados tanto en medios digitales de Bolivia como de Chile.

Si consideramos las declaraciones conducentes a expresar la intencionalidad de Bolivia de acudir a instancias jurídicas internacionales para demandar a Chile, implicaría asumir un rango temporal que se arrastra desde hace años. Al menos desde 2010, las cifras en cantidad de noticias publicadas en cada medio de comunicación se podrían cuadruplicar o quintuplicar.

La cantidad de noticias no es 100% confiable. La eficacia de los filtros de los medios digitales considerados no es infalible, los medios que están presentes en el cuadro poseen filtros relativamente aceptables. “N/D” hace alusión a información “No disponible” en el medio mencionado.

En el recuadro se pretende sistematizar una serie de acontecimientos, declaraciones y procesos bilaterales que se llevaron a cabo entre actores de ambos países durante el período comprendido entre el 1° de marzo de 2010 y el 1° de julio de 2013. El objetivo es verificar la frecuencia de noticias de aquellos eventos y acontecimientos tanto en los medios de prensa chilenos como bolivianos.

Cuadro 4

Cantidad de noticias alusivas a “Bolivia” en medios de prensa chilenos
(son noticias alusivas a cualquier tema y en donde “Bolivia” aparece
en cualquier noticia, incluso no directamente alusiva a ella)

Palabra clave: “Bolivia”	2010	2011	2012	2013*
<i>El Mercurio.com y Emol</i>	2.369	2.316	2.071	1.836
<i>La Tercera</i>	540	480	394	431
<i>La Nación</i>	817	563	634	777
Total	3.726	3.359	3.099	3.044

Fuente: Elaboración propia.

* Hasta el 19 de agosto del presente año.

Cuadro 5
 Cantidad de noticias alusivas a “Chile” en medios de prensa bolivianos
 (son noticias alusivas a cualquier tema y en donde “Chile” aparece
 en cualquier noticia, incluso no directamente alusiva a ella)

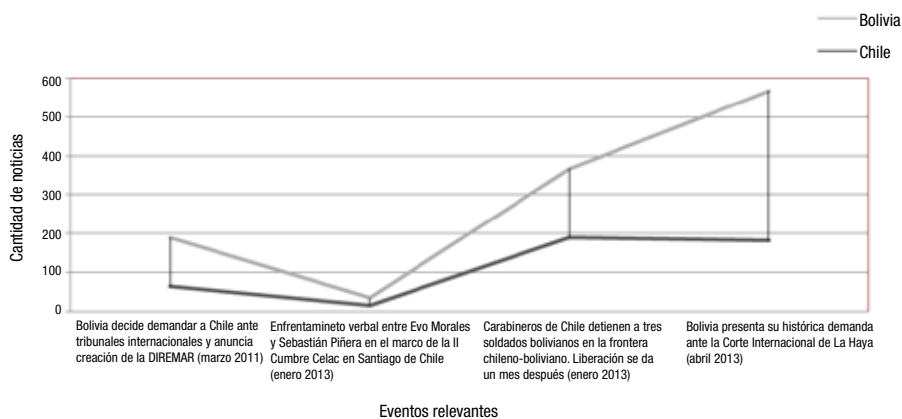
Palabra clave: “Chile”	2010	2011	2012	2013**
<i>La Razón</i>	595*	1.154	2.072	2.148
<i>Los Tiempos de Cochabamba</i>	3.842	7.171	2.840	2.230
Total	4.437	8.325	4.912	4.378

Fuente: Elaboración propia.

* Noticias contabilizadas desde abril de 2010.

** Hasta el 19 de agosto del presente año.

Gráfico 2
 Cantidad de noticias de eventos relevantes por país



Fuente: Elaboración propia.

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) es una institución internacional no-gubernamental, creada en 1967 y que mantiene relaciones formales de consulta con la UNESCO. En la actualidad nuclea un total de 394 centros de investigación y programas de docencia de grado y posgrado en Ciencias Sociales radicados en 25 países de América Latina y el Caribe, en Estados Unidos y en Europa.

Los objetivos del Consejo son la promoción y el desarrollo de la investigación y la enseñanza de las Ciencias Sociales; el fortalecimiento del intercambio y la cooperación entre instituciones e investigadores de dentro y fuera de la región; y la adecuada diseminación del conocimiento producido por los científicos sociales entre las fuerzas y movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil. A través de estas actividades CLACSO contribuye a repensar, desde una perspectiva crítica y plural, la problemática integral de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARIA
Instituto A.P. de
Ciencias Sociales

Patrocinado por



Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-722-080-3



9 789877 220803