CIVITISMO

Fernando Carrión Mena

La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina

Histórica, estructural, plural y relacional

FLACSO Ecuador - FES-ILDIS

Fernando Carrión Mena

La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina.

Histórica, estructural, plural y relacional

FLACSO ECUADOR

FLACSO ECUADOR 1974 - 2024

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

ILDIS

© 2024 FLACSO Ecuador
FES-ILDIS en Ecuador
Impreso en Ecuador, marzo de 2024

ISBN: 978-9978-67-672-1 (impreso)
978-9978-67-673-8 (e pub)

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

FES-ILDIS en Ecuador
Av. República 500 y pasaje Martín Carrión.
Edificio Pucará, Piso 4, 17-03-367, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 256 2103
info(at)fes-ecuador.org

Edición general:
Fernando Carrión Mena

Coordinación editorial:
Emilia Silva y Sebastián Rodríguez

Corrección de estilo:
Juana Garabano

Diseño y diagramación:
Oficina de diseño - FLACSO Ecuador

Diseño de portada:
Antonio Mena

Carrión Mena, Fernando

La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina. Histórica, estructural, plural y relacional / Fernando Carrión Mena.- Quito : FLACSO Ecuador : FES-ILDIS, 2024

xviii, 847 páginas : ilustraciones, cuadros, gráficos

ISBN: 9789978676721 (impreso)
ISBN: 9789978676738 (e pub)

Bibliografía: p. 817-847

VIOLENCIA ; CRIMEN ; DELINCUENCIA ; PROBLEMAS SOCIALES ; VIOLENCIA DE GÉNERO ; SEGURIDAD CIUDADANA ; INSTITUCIONES PÚBLICAS ; DERECHOS HUMANOS; ECUADOR ; AMÉRICA LATINA

303.6 - CDD

Índice

Presentación xiii

Prólogo. xv

Introducción

El fantasma de la(s) violencia(s) 3

La violencia es el principal problema
de América Latina y de Ecuador 9

Origen y estructura del libro. 13

Referencias 19

I. Aproximaciones metodológicas

Hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad. 23

Las matrices de la violencia muestran su pluralidad 36

La Red Global del Crimen 51

La (in)seguridad en su laberinto: en el continuo
de las causas del delito a las acciones penales 60

Historia y violencia: una necesaria (de)construcción 80

Barajar y dar de nuevo: el necesario debate sobre la inseguridad 92

Las cifras de las violencias: un lenguaje colectivo en construcción 117

Cronología y geografía de la violencia. 134

II. La geografía de la violencia: su expresión multiescalar

Las violencias en el mundo:
integración de una realidad desigual y combinada 153

Violencia urbana: un asunto de ciudad. 167

La violencia fronteriza:
una expresión de la asimetría complementaria 193

Inseguridad ciudadana en la ciudad latinoamericana. 233

Inseguridad ciudadana en la comunidad andina 272

III. Las violencias en el Ecuador

Las violencias en Ecuador, una tendencia previsible 293

La formación del territorio unificado
del crimen en Ecuador 318

Las violencias en Ecuador: una realidad presente 349

Violencias y articulaciones delictivas
en el Ecuador del Siglo XXI 374

Ensamble de las violencias en Quito 405

IV. Violencias subjetivas

Hacia una comprensión de la producción social del miedo:
la violencia en la ciudad 421

Violencias y medios de comunicación:
populismo mediático 457

La violencia transgrede espacios
y construye estigmas territoriales 467

Economía política de las violencias. 485

Mercados ilegales:
nueva arquitectura institucional del narcotráfico
y su expresión territorial en América Latina 493

V. Violencias objetivas: algunos tipos

Las pandillas: un calidoscopio en construcción 531

El sicariato: un asesinato calificado 538

Violencia de género en la ciudad:
conflictos y transformaciones 567

Barrios seguros para las mujeres 580

Las extorsiones y el secuestro 597

La espacialidad de la violencia en el fútbol 603

VI. Las instituciones públicas

Reforma policial: ¿Realidad ineludible
de una nueva doctrina de seguridad?. 629

La cárcel: ¿una institución pública al margen de la Ley? 662

La cooperación internacional: entre su origen nacional
y la imposición global. Preferible la integración 682

Violencias, gobiernos locales y ciudades 700

Seguridad ciudadana y gobiernos locales. 709

La cartelización en América Latina 719

VII. Las políticas y lo político

Lo político en la violencia y en la seguridad 729

¿Existen políticas progresistas de seguridad ciudadana?. 764

El gobierno de la seguridad ciudadana 790

Prevención: ¿una propuesta ex ante al delito? 805

Bibliografía

Del libro. 817

Del autor 841

Índice de cuadros

Cuadro 1. Tasas de homicidios nacionales y fronterizos 206

Cuadro 2. Tasas de homicidios/asesinatos
en fronteras de América Latina. 208

Cuadro 3. Tasa de homicidios por provincias
(1990-1995-2000-2005-2010-2015-2020) 218

Cuadro 4. Nivel de urbanización América Latina 237

Cuadro 5. Tasa de Homicidios por subregión 239

Cuadro 6. Tasa de homicidios juveniles por 100.000 habitantes 254

Cuadro 7. América Latina y El Caribe
según subregiones. Tasas de homicidio
por 100 mil habitantes (2000-2010-2012-2020) 274

Cuadro 8. Área andina. Tasa de homicidio por países 279

Cuadro 9. Tasas de homicidios por 100 mil habitantes 282

Cuadro 10. Noticias del delito, Detenidos/Aprehendidos
y Personas Privadas de la Libertad
en el Ecuador. Periodo 1999-2020-2022 353

Cuadro 11. Denuncias por delitos de extorsión 357

Cuadro 12. Detenidos por delitos contra
la propiedad y contra las personas 358

Cuadro 13. Estados de excepción por violencia
y criminalidad (Guillermo Lasso 2021-2023). 365

Cuadro 14. Tasa de homicidios en Ecuador, Colombia y Perú 377

Cuadro 15. Geografía de los delitos en Quito. 412

Cuadro 16. Tasas de homicidios por continente 469

Cuadro 17. Costos económicos de la violencia social
en seis países latinoamericanos 488

Cuadro 18. Mercados ilegales (narcotráfico)
en relación al PIB y a la población 506

Cuadro 19. Número de consumidores de droga
entre 15 y 64 años en el año 2010 511

Cuadro 20. Sicariatos y homicidios en Ecuador, Colombia, Perú y México. Periodo 2015-2022. 540

Cuadro 21. Denuncias de Secuestros Extorsivos y Extorsiones. Periodo 2015-2022. 600

Cuadro 22. Partidos más violentos 610

Cuadro 23. Heridos y fallecidos durante partidos 615

Cuadro 24. Asesinatos más trágicos a futbolistas. 620

Cuadro 25. Leyes de prevención de violencia en estadios en América Latina 623

Cuadro 26. Tasas de homicidio promedio por tendencias políticas 776

Cuadro 27. Tasas de homicidios por países en el siglo XXI 779

Índice de gráficos

Gráfico 1. Nodos y rutas del narcotráfico originado en Ecuador (2000-2014) 58

Gráfico 2. Cronología de las violencias 142

Gráfico 3. Robo de automóviles en Quito (2005-2006) 143

Gráfico 4. La Triple Frontera: Foz de Iguazú, Ciudad del Este y Puerto Iguazú 212

Gráfico 5. Tasas de homicidios en América Latina y el Caribe 2010 y 2020. 238

Gráfico 6. Comportamiento anual de la tasa de defunciones por cada cien mil habitantes. 240

Gráfico 7. Tasas de homicidios por países en América Latina y el Caribe 2010 y 2020 277

Gráfico 8. Evolución de la tasa de homicidio en Ecuador (1980-2022) 296

Gráfico 9. Zonas clave del narcotráfico en Ecuador. 300

Gráfico 10. Rutas del narcotráfico por el Ecuador y la cuenca del Pacífico. 309

Gráfico 11. Núcleos de expansión de la violencia en América Latina 324

Gráfico 12. Cronología del delito de hurto en Quito 328

Gráfico 13. Tasas de homicidios por provincias: 1990, 2000, 2010, 2020 331

Gráfico 14. Ubicación de los laboratorios de cocaína desactivados por la policía 332

Gráfico 15. Incautaciones de cocaína destinada a Europa según país de origen, año 2021 337

Gráfico 16. Estructuras criminales por pabellones en la Penitenciaría del Litoral 341

Gráfico 17. Denuncias de extorsión por cantones (2023) 344

Gráfico 18. Ecuador: Tasa de defunciones por homicidio, suicidios y accidentes de tránsito 355

Gráfico 19. Efectivos de la Policía por cien mil habitantes 360

Gráfico 20. Compañías de seguridad registradas 362

Gráfico 21. Territorialización de los estados de excepción (Guillermo Lasso 2021-2023) 367

Gráfico 22. Localización de laboratorios en territorio ecuatoriano 381

Gráfico 23. Precios de drogas por kilogramo (en USD) 391

Gráfico 24. Mapa de feminicidios en el Ecuador año 2017. 395

Gráfico 25. Mapa de feminicidios en Ecuador año 2022 395

Gráfico 26. Tasa de homicidios en Quito 410

Gráfico 27. Serie anual de homicidios en Quito 411

Gráfico 28. Temporalidad de homicidios intencionales en Quito 413

Gráfico 29. Violencia discriminatoria en Quito 414

Gráfico 30. Droga incautada en Ecuador (2010-2022). 417

Gráfico 31. Miedo y ciudad 424

Gráfico 32. Zona insegura y color desagradable 427

Gráfico 33. Calles y lugares peligrosos en las cuatro ciudades 428

Gráfico 34. Comparativo entre victimización/inseguridad. Ecuador 2003 430

Gráfico 35. Representación espacial de la delincuencia en Quito. 433

Gráfico 36. Comportamiento diario de los delitos a la propiedad (2005-2006) 446

Gráfico 37. Cronología de las violencias según día de la semana (2005-2006) 447

Gráfico 38. Recurrencia de los delitos cometidos en Quito distribuidos en los días de la semana (2005-2006) 449

Gráfico 39. Comportamiento mensual de los delitos contra la propiedad en Quito (2005-2006 451

Gráfico 40. Comportamiento mensual de los robos de automóviles en Quito (2005-2006) 452

Gráfico 41. Muertes en Quito mensual total (2005-2006) 453

Gráfico 42. Homicidios clasificados por hora (2005-2006) 454

Gráfico 43. El precio de la cocaína en el mundo 507

Gráfico 44. Delincuencia transnacional organizada 512

Gráfico 45. El caso de General Motors 513

Gráfico 46. El caso de la red de Nike 513

Gráfico 47. Ocurrencia de homicidio agravado por ciudad (2007- abril 2008) 555

Gráfico 48. Lugar de crímenes y víctimas de sicariato (2007 - abril 2008) 556

Gráfico 49. Transporte utilizado por sicarios (2007 - abril 2008) 558

Gráfico 50. Condición jurídica de los sicarios (2007 - abril 2008) 560

Gráfico 51. Víctimas de sicariato por género (2007 - abril 2008) 562

Gráfico 52. Mafias italianas en Latinoamérica 725

Presentación

Hace más de 25 años la academia ecuatoriana abrió una línea de investigación, debate, difusión, vinculación y docencia: la (in)seguridad ciudadana. En este proceso, FLACSO-Ecuador y FES-ILDIS se han convertido en referentes nacionales e internacionales de la temática.

Los aportes realizados han sido singulares, destacándose los siguientes: i. Publicaciones: Revista URVIO, Boletines FRONTeras, Ciudad Segura y Perfil Criminológico (FGE); colecciones de libros: Ciudadanía y Violencias con 10 títulos, Fronteras con 17 volúmenes, además de 3 tomos sobre violencia en América Latina y múltiples artículos académicos en revistas y libros internacionales. ii. Varios cursos para la Policía Nacional del Ecuador, actores políticos y el público en general (especializaciones y diplomados). iii. Organización y participación en innumerables seminarios nacionales e internacionales.

En este proceso ha sido fundamental la cooperación con múltiples instituciones nacionales (Policía Nacional del Ecuador, FGE, MDMQ) e internacionales (*IDRC, UNASUR,* CEPAL), así como con organizaciones académicas que accedieron llevar a cabo procesos de investigación, formación y difusión. Estos vínculos permitieron proyectar y contar con relaciones que impulsaron el trabajo fuera de las fronteras nacionales e insertaron al Ecuador en las redes globales de esta temática.

A partir de esa vasta experiencia, en esta ocasión se plantea una sistematización de la producción de conocimientos en materia de (in)seguridad ciudadana, compilando los aportes realizados por Fernando Carrión en

distintos momentos a lo largo de este siglo. Se trata de la compilación de un conjunto de artículos previamente seleccionados, actualizados y articulados.

Es un libro que busca difundir y ampliar el conocimiento sobre (in) seguridad, en un momento en que la violencia ha penetrado el convivir ciudadano e institucional, y la seguridad se ha convertido en la principal demanda de la población en América Latina y el Ecuador.

Con este trabajo se busca estimular el debate y la investigación sobre temas de seguridad ciudadana, con un sentido crítico e integral, de tal manera de reconocer su estado actual. Pero también, para aportar al diseño de políticas públicas que ayuden a morigerar este gran problema actual

FES-ILDIS y FLACSO-Ecuador se sienten complacidos de presentar el libro: *La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina: histórica, estructural, plural y relacional* de Fernando Carrión, siendo el resultado de la compilación de sus trabajos publicados a lo largo de este siglo. Pero no es un simple compendio de artículos, sino una reelaboración que los actualiza e integra conceptualmente.

En la producción del libro han colaborado: Emilia Silva y Sebastián Rodríguez a través de su mirada crítica, así como en la actualización de datos; Agustín Burbano de Lara promotor del proceso, Antonio Mena diagramador del texto y Juana Garabano en la edición de textos, a quienes extendemos nuestra gratitud. Y también agradecemos de antemano a los lectores, que permiten seguir aportando elementos de conocimiento en beneficio de la sociedad.

Constantin Groll
Director de FES-ILDIS

Felipe Burbano de Lara
Director de FLACSO-Ecuador

Prólogo

Un país asediado por la violencia.

No quedan dudas que Ecuador es un país asediado por la violencia. Entre 2020 y 2023, pasó de una tasa de 7,84 homicidios cada cien mil hab. a una tasa superior a los 47,28 homicidios cada cien mil habitantes[1]. Este crecimiento súbito de los homicidios lo convirtieron en el segundo país más violento del mundo, detrás de Jamaica (49,3 hom. c/100 mil hab.) y delante de Sudáfrica (45,9 hom. c/100 mil hab.)[2]. De acuerdo al "Indice global de crimen organizado" de Global Initiative, Ecuador forma parte de otros podios estelares en estadísticas de violencia: es el décimo país con la mayor puntuación de criminalidad y uno de los cinco países con el mayor incremento en la tendencia de criminalidad entre 2022 y 2023[3].

El auge de la violencia estuvo precedido por más de 10 masacres carcelarias que entre 2020 y 2022 cobraron la vida de al menos 527 personas privadas de la libertad[4]. Y en el último año, la violencia se hizo presente también en el sistema político. De acuerdo al informe *Violencia Política en*

1 Los datos son del Ministerio del Interior, al 31 de diciembre de 2023. La tasa toma en cuenta la población del censo de 2022 con el número total de homicidios para el año 2023. No se disponen hasta la fecha de publicación, proyecciones poblacionales oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censo para el año 2023.

2 Los países con las tasas más altas son San Cristóbal y Nieves, Islas Turcas y Caicos, y San Vicente y las Granadinas, pero por su reducido tamaño poblacional no han sido consideradas en este ranking.

3 Global Initiative against organized transnational crime (2023). Índice Global de Crimen Organizado. Global Initiative, Ginebra, Suiza. Disponible online en: https://ocindex.net/downloads

4 Las cifras fueron recopiladas por la fundación entre diversas fuentes periodísticas, informes oficiales del SNAI e informes oficiales de organismos supranacionales.

las elecciones anticipades de 2023 del Observatorio Ciudadano de Violencia Política coordinado por MEGA Mujeres, durante las elecciones seccionales y las elecciones anticipadas de 2023, 92 personas políticamente expuestas y/o políticamente vinculadas, fueron víctimas de ataques. 33 de ellas fueron asesinadas, 41 sufrieron atentados, 9 fueron amenazadas y 6 fueron secuestradas[5]. El clímax del asedio de la violencia en el sistema político ocurrió el 9 de agosto de 2023, tras el asesinato del candidato presidencial Fernando Villavicencio.

No debería extrañarnos, entonces, por qué ciudadanos y ciudadanas de varios barrios y comunidades de Guayaquil. Esmeraldas, Machala, Quevedo, Babahoyo, La Troncal –por poner unos pocos ejemplos– vienen experimentando, ya por años, regímenes sociales cuasi totalitarios en los que una parte significativa de los intercambios económicos y sociales de sus vidas cotidianas están siendo progresivamente gobernados y regulados por grupos de delincuencia organizada. Vacunas, secuestros, extorsiones, reclutamientos forzosos, explotación sexual, desplazamientos humanos, sicariatos y rituales de iniciación en las violencias son experiencias frente a las cuales han debido construir estrategias rutinarias de supervivencia. Estrategias que se han construido de manera autónoma y a pesar de una estatalidad que ha sido –tal como algunos procesos judiciales y otras investigaciones lo demuestran– crecientemente instrumentalizada por el crimen organizado.

Las respuestas gubernamentales

Lamentablemente, las respuestas gubernamentales hasta diciembre de 2023 no han sido satisfactorias. Estas se caracterizaron por:

- Un diagnóstico del "Estado Obeso" que, sin estudios de evaluación e impacto de por medio, fundamentó la implementación de políticas de "déficit cero". Estas políticas de austeridad híper estrictas dificultaron

5 Ponce, Karina; Gómez, Ana; Ulcuango, Alexandra; Camacho, Fausto (2024), Violencia Política en las elecciones anticipades de 2023. Friedrich-Ebert-Stiftung Ecuador, Quito, Ecuador. Disponible online en: https://ecuador.fes.de/mediateca

–para la ciudadanía– las condiciones económicas para "llegar a fin de mes" y minaron las capacidades de las instituciones estatales que tienen competencias directas e indirectas en el área de seguridad.

- no reconocimiento de que ciertas instancias específicas de la fuerza pública, del sistema político y de la justicia, han sido perforadas y/o instrumentalizadas por el crimen organizado ya sea por medios mercantiles y/o coercitivos.

- La imputación selectiva a opositores políticos e institucionales como las fuerzas políticas y sociales responsables del auge de la violencia.

- Un repertorio limitado de acciones desarticuladas –en el marco de Estados de Excepción poco efectivos– que se concentraron en la "guerra contra las drogas" (interdicción de estupefacientes); en la intención de policializar las Fuerzas Armadas; en la liberalización del porte de armas y en promesas acríticas de fortalecimiento de capacidades –como el duplicar en 6 meses el número de servidores policiales.

El gobierno de Daniel Noboa ha significado un punto de inflexión en esta trayectoria de respuestas gubernamentales. La depuración parcial de las cúpulas oficiales de la fuerza pública y el Estado de Excepción de enero de 2024 que militarizó las cárceles y una parte significativa de los enclaves de violencia son una novedad. Las altas tasas de aceptación y de credibilidad del presidente Noboa –por encima del 80% durante enero de 2024– dan cuenta del beneplácito con el que la sociedad ha evaluado estas acciones. No obstante, aunque sea comprensible por qué la ciudadanía lo aprueba, de ninguna manera se puede afirmar que la militarización de la vida social es una buena noticia para la democracia. Además, todavía no se conocen cuáles son las políticas que vendrán a continuación y que podrían reencauzar la construcción de una paz –siempre imperfecta– en la sociedad a través de mecanismos institucionales ordinarios.

El futuro del Ecuador a mediano plazo todavía es incierto. Como ha ocurrido en otros casos internacionales, la militarización de la sociedad no es sostenible. Más allá de la fuerte presión que implica a la caja fiscal,

se corre el riesgo que las fuerzas del orden irrespeten el mismo Estado de Derecho que prometen reinstaurar y/o que coludan con el crimen organizado al que están combatiendo. En ambos escenarios, no solo la vigencia del Estado de Derecho está en juego sino los pilares fundamentales de la democracia ecuatoriana. Una democracia que ya está condicionada por una multiplicidad de crisis económicas, políticas y sociales y que no podrá resolver a través de políticas punitivas los factores estructurales que organizan la incorporación de un creciente número de personas en los diversos eslabones productivos del crimen organizado.

Las dificultades de construir respuestas colectivas

A la trayectoria descrita de las reacciones gubernamentales, se suma el hecho que las posibles respuestas de la sociedad civil están limitadas por polarizaciones y paradojas. Por una parte, porque como ya ha sucedido en otras latitudes del continente americano, las personas que sobreviven en los estratos materiales y simbólicos más destituidos de la sociedad son quienes más sufren la violencia y, paradójicamente, las que cuentan con menores condiciones para participar de la conversación pública en torno a este problema (Auyero y Kilanski, 2015).

En segundo lugar, porque la polarización correísmo-anticorreismo nos impide alcanzar consensos mínimos fundamentales compartidos por la multiplicidad de organizaciones políticas y sociales que conforman la comunidad política del Ecuador. Esta falta de consensos mínimos, tan necesarios para implementar políticas de largo plazo en ámbitos como el de la seguridad social, el mercado de trabajo, la salud y la educación, se expresa también en la forma en cómo se ha organizado la discusión pública en torno a la inseguridad del país. Por ejemplo, analistas simpatizantes de la Revolución Ciudadana tienden a priorizar en sus evaluaciones críticas el perverso proceso de desinstitucionalización y desmantelamiento de las capacidades estatales que tuvo lugar a partir de fines de 2017. Sus lecturas dejan de lado variables que se gestaron con anterioridad, como por ejemplo, el giro punitivista de su último periodo sin el cual no se puede historizar el actual problema carcelario. En la otra orilla, el anticorreis-

mo hace caso omiso de las terribles consecuencias del dogma del "Estado Obeso" de 2017 en adelante, de las noticias públicas que dan cuenta de la colusión entre crimen organizado y agencias estatales durante el periodo 2018-2023 y de la creciente pérdida de capacidades estatales soberanas en los subsistemas de seguridad. Su mirada reduce todo el fenómeno a una supuesta colusión subterránea entre su opositor político y los grupos de delincuencia organizada que se retrotraería a las denuncias de vínculos con las ex FARC, al proceso de pacificación de pandillas de 2009, al cierre del Puesto de Operaciones Avanzadas de Estados Unidos en Manta del mismo año o, en general, a su último periodo de gobierno.

Es importante llamar la atención sobre un hecho: la relativa y temporal calma experimentada tras la militarización de enero de 2024, ha vuelto prácticamente imposible publicar discursos críticos en contra de posibles excesos y posibles violaciones de DDHH de parte de las fuerzas del orden. Proponer alternativas y/o discursos críticos con el Estado de Excepción en curso significa, automáticamente, estar del lado del terrorismo y del crimen organizado. Este mecanismo casi automático de censura, priva al país de la posibilidad de desarrollar políticas públicas que surjan de procesos de deliberación realmente plurales y democráticos.

La apuesta desde la FES en Ecuador

A pesar de todo lo expuesto, es evidente que la sociedad civil cuenta con personas expertas en políticas públicas de seguridad, en investigación científica sobre seguridad, criminalidad y violencias, en trabajo de prevención de violencias y derechos humanos y en la cobertura del fenómeno de las violencias. Pero en su gran mayoría, sus iniciativas y sus propuestas requieren un espacio en el que se puedan fortalecer sus modos de articulación y en el que sus ideas se pongan en común. Por este motivo, FES Ecuador apoya un proceso de diálogo en el que diversas actorías sociales, políticas e institucionales podamos realizar, de manera colectiva, una acumulación originaria de iniciativas y propuestas integrales que vayan más allá del punitivismo. Si unimos lo que está separado –lo que implica acercar actorías de Quito y Guayaquil, por ejemplo– podremos elaborar un catálogo plural de políticas

públicas ciudadanas para la seguridad que respondan ante la emergencia desde un enfoque integral. Lograremos, también, que las organizaciones que trabajan en los espacios urbano-marginalizados dónde más se sufre la violencia cotidiana participen –al igual que el resto de comunidades de personas expertas– de las discusiones públicas que buscan describir la realidad del problema, investigar sus causas y elaborar posibles soluciones.

La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina

Apoyar la publicación de *La Producción Social de las Violencias en Ecuador y América Latina. Histórica, estructural, plural y relacional* de Fernando Carrión Mena ha sido una grata experiencia para quienes hacemos la Friedrich-Ebert-Stiftung en Ecuador. Fernando es un intelectual muy significativo para nuestra casa. En las últimas tres décadas, su producción intelectual ha sido una referencia ineludible que ha estimulado la reflexión en torno a las violencias, a las ciudades y el fútbol. Sus reflexiones articulan, de manera inteligente y creativa, una vasta caja de herramientas teóricas con un amplio acervo de evidencias empíricas que nos permiten pensar la especificidad de nuestro país y de nuestra región en el concierto de las discusiones globales sobre estos fenómenos.

Haber sido parte de la multiplicidad de esfuerzos que confluyeron en la publicación de *La Producción Social de las Violencias en Ecuador y América Latina* tiene un valor especial para nuestra fundación porque es un aporte para la estrategia política por la que apostamos para construir respuestas alternativas a este fenómeno. En primer lugar, es una obra a la cual personas de todo el espectro político podemos regresar una y otra vez para practicar la gimnasia intelectual necesaria para atender los desafíos del presente inmediato. En segundo lugar, sus páginas escapan de los efectos negativos de la polarización antes descrita. En el centro de su análisis está un compromiso con el análisis de políticas, procesos e instituciones –formales e informales–, que arriba a conclusiones basadas en evidencias y no en distancias o cercanías con los diversos procesos políticos del país. Ello nos lleva al tercer punto: al igual que con el resto de su obra, *La producción social de las*

violencias en Ecuador y América Latina es un material científico y académico que servirá para fundamentar diversas propuestas políticas orientadas hacia la expansión de la experiencia democrática en el país y en la región. Desde ya en FES Ecuador nos comprometemos a seguir promoviendo este buen uso. En cuarto lugar, este libro es una contribución importante a que Ecuador sea parte de la discusión regional y global sobre la violencia, un hecho que no podemos dar por sentado en un país en el que los sistemas de producción académica y científica todavía tienen importantes desafíos por delante.

Es una buena noticia que *La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina* de Fernando Carrión sea ahora un insumo de carácter público para esta tarea pendiente: reintroducir en el sistema político y en la sociedad, ideas y propuestas que nos ayuden a construir un futuro distinto frente a uno de los retos más serios de nuestra historia contemporánea.

Dr. Constantin Groll
Director y Representante
Friedrich-Ebert-Stiftung
en Ecuador

Agustín Burbano de Lara
Coordinador de Proyectos
Friedrich-Ebert-Stiftung
en Ecuador

Introducción

Introducción

El fantasma de la(s) violencia(s)

En pleno siglo XXI, parafraseando a Carlos Marx y Federico Engels (2000), un fantasma se cierne sobre América Latina: el fantasma de la(s) violencia(s). Contra esta visión se han conjurado en santa unión todos los organismos de cooperación internacional, los gobiernos nacionales, los partidos políticos, el sector empresarial privado, los medios de comunicación y las sociedades victimizadas, sin tener resultados positivos hasta ahora.

Es un fantasma conformado por *muchas muertes que, según las estadísticas, se aparece de forma permanente a los vivos;* produciendo un crecimiento significativo del temor y del miedo (percepción de inseguridad). En 1980 la tasa de homicidios de la región fue de 12,5 por cien mil habitantes, mientras para el año 2006 llegó a 25,1[1], y quince años después, en 2021, supera la cifra de los 23 homicidios (Hernández, 2021)[2].

Estos datos nos muestran que no solo hay un aumento de la violencia, sino un peligroso estancamiento con tasas altas, que reflejan las raíces estructurales del fenómeno. En otras palabras, se trata de un problema que cobra un número no menor a 170 mil asesinatos por año en la región, convertido en una verdadera tragedia al que no se le ha dado la importancia que tiene.

1 "En 1980, el promedio de homicidios por cada 100.000 habitantes era de 12,5 al año. En 2006 fue de 25,1 lo que significa que la criminalidad se ha duplicado en el último cuarto de siglo" (Kliksberg, 2008, p. 5).

2 Y si las tendencias siguen, para 2023 la tasa promedio será de 26,5 por cien mil habitantes. https://es.statista.com/temas/10013/homicidios-en-america-latina/#topicOverview

El aumento de homicidios ha producido –según Latinobarómetro– un incremento directo en las demandas por seguridad ciudadana. Si en el año 2000 las mismas se ubicaron en el cuarto lugar en América Latina, en el año 2005 pasaron al segundo puesto, y desde 2008 se han convertido en la primera reivindicación de la población.

Esto significa que la percepción de inseguridad (violencia subjetiva), tiene un origen fundamentado y se ha convertido en el principal imaginario social y, por lo tanto, en el fantasma que rige y organiza la vida cotidiana de la población. Armando Silva (2003, p. 84) afirma que: "El tema de la inseguridad quizá sea el imaginario más fuerte que se manifiesta en las ciudades de América Latina".

El temor (re)define por dónde voy, por dónde regreso, qué transporte tomo, cómo actúo, con quién me relaciono y por qué me encierro en mi casa, en el barrio o en unidades privadas. La violencia se ha convertido en un *principio urbanístico* que cierra los barrios y los parques, que define el precio de los bienes inmobiliarios, tanto que incluso es capaz de producir la muerte de la ciudad, como lo afirman Carrión y Cepeda (2023) en su publicación *Urbicidio o la muerte de la ciudad*.

Por la vía del temor las ciudades pierden ciudadanía, destruyen el tejido social, reducen el uso del espacio público y hasta contraen los días urbanos a menos de 24 horas (Carrión, 2010). Se contrae el espacio, el tiempo y la sociedad.

También es un fantasma que está presente en cada una de las esferas sociales e institucionales en las que impacta, convirtiéndose en un componente adicional de los hechos de violencia: en términos políticos, las violencias desinstitucionalizan y deslegitimizan los organismos claves de la democracia, como son: parlamentos, policías, Fuerzas Armadas, fiscalías, justicias y todas las instituciones públicas y privadas (mercado) vinculadas al tema.

En el Latinobarómetro se explicita claramente cuando señala que los niveles de desconfianza de la ciudadanía en la región hacia las instituciones públicas han crecido: en el período del 1996 a 2007, la policía pasó de 30 % a 39 %; las Fuerzas Armadas de 41 % al 51 %; y el sistema judicial del 30 % al 33 %. Según datos de 2020 de la misma entidad, se tiene: 90 % de desconfianza interpersonal, 56 % en FFAA, 64 % en la policía y 75 % en el poder judicial.

El resultado de esta dinámica es que no se denuncia, se incrementa la impunidad, se impulsa la justicia por la propia mano y se desarrolla la informalización judicial. De allí que el descrédito de las instituciones conduzca a un tránsito de la violencia legítima del Estado hacia ciertas organizaciones ilegales que logran hegemonía en contextos y territorios particulares, poniendo en cuestión el control de su soberanía del Estado en su territorio.

Por ejemplo, Manwaring (2009) sostiene que: "México es un país donde el poder político está migrando del Estado a pequeños actores no estatales que se organizan en amplias redes con ejércitos privados, ingresos propios, servicios de beneficencia, capacidad para hacer alianzas y conducir guerras" (p. 6). Esta parece ser una constante que tiende a generalizarse por la región, de la cual el Ecuador no es la excepción.

Con este *proceso de deslegitimación e ineficiencia institucional* se forma un círculo vicioso que constituye *causación circular*, en que el efecto de la violencia se convierte en causa de la misma y viceversa, de forma permanente.

Se debe tener en cuenta que los costos de las violencias generan una pérdida del 14,2 % del PIB de la región (Londoño y Guerrero, 2000), mientras que el delito cuesta un promedio del 3 % del PIB en 2020 (Jaitman, 2017) y el total del gasto público relacionado al crimen alrededor del 5 % PIB. Sin duda que todos estos costos acarrean el incremento de la inflación, la distracción de recursos que podrían generar empleo y políticas sociales, distorsionando la estructura de la economía. Y algo parecido ocurre con las empresas que deben destinar recursos adicionales para seguridad (guardianía, tecnología, seguros).

En ese sentido, en una encuesta hecha por Cedatos-Gallup para The Seminarium Letter a una muestra de 130 empresas de Quito y Guayaquil, se obtuvieron dos datos relevantes a través de las siguientes interrogantes:

- ¿Qué porcentaje representa el gasto en seguridad dentro de su presupuesto total del año? Menos del 10 % tenían el 80 % de las empresas encuestadas y entre 10 % y 30 % el restante 20 % de las firmas. Es decir, un importante porcentaje de los gastos de las empresas los destinan a la seguridad.
- ¿Cuánto gasta su empresa al año en seguridad? El 20 % de las empresas gastan más de un millón de dólares al año. En otras palabras, en

> números absolutos es una cantidad verdaderamente significativa. De esta información se debe inferir que estos costos de producción de la seguridad se trasladan al cliente, con lo cual la economía tiene un elemento adicional de inflación de precios: los costos de la violencia.

Ratinoff (1996) del BID afirma que en los países de violencia elevada los costos representan una proporción significativa del PIB. Así tenemos, por ejemplo, que los gastos en protección y los efectos directos del crimen implican alrededor del 6 % del PIB en Estados Unidos (EE.UU) y del 13 % en Colombia.

También existe una transformación del sentido de la seguridad para las personas: de derecho universal a mercancía de acceso socio económico diferenciado. Se ha construido un proceso de privatización de la seguridad, que tiende a redituar económicamente a las empresas que entran en la lógica del mercado. Con esto se revela que la violencia es un componente de la economía y, por tanto, del desarrollo de nuestras ciudades y países. Por eso, *una buena política de seguridad es, a su vez, es una buena política económica.* Y, adicionalmente, en sentido opuesto.

En América Latina cada vez se destinan más recursos económicos a la seguridad, tal como demuestran los presupuestos de las instituciones locales, nacionales e internacionales. Hay que decir que hasta fines del siglo pasado las instituciones locales e internacionales no tenían esta competencia y, por lo tanto, no contaban con presupuestos para este fin. Estos ingresos de los presupuestos públicos de los tres niveles tienen dos efectos perversos: se *securitizan* gran parte de los recursos fiscales y se disminuyen los destinados a las políticas sociales, que son el sustento de las llamadas *políticas de prevención*.

La ampliación del número y del tipo de instituciones, así como de los presupuestos en seguridad se inscriben en la pluralización de actores públicos (estatales), privados (ONG, empresas) y comunitarios (OP) que trabajan en la seguridad ciudadana y que antes no lo hacían. También revela que, a pesar del incremento institucional y de sus recursos económicos, los resultados son francamente negativos y desalentadores, por la concepción y metodologías que utilizan las políticas aplicadas.

Tan así que las violencias se han extendido por todos los países y ciudades de la región con peculiaridades y ritmos propios, provocando cambios

en la lógica del urbanismo (amurallamiento de la ciudad, nuevas formas de segregación residencial), en los comportamientos de la población (angustia, desamparo), en la interacción social (reducción de ciudadanía, nuevas formas de socialización) y en la militarización de las ciudades (mano dura, ejército en las calles), además de la reducción de la calidad de vida de la población (homicidios, pérdidas materiales).

Pero también hay que tener en cuenta que los modelos hegemónicos y vigentes de ciudad producen *violencias no delincuenciales* provenientes de procesos tales como: la fragmentación, las desigualdades, la segregación urbana, la exclusión, la alta densidad, la disputa por el espacio público y la carencia de servicios, entre otros. Adicionalmente, aparecen violencias nunca antes vistas como el sicariato, coches bomba, secuestros extorsivos, cuerpos mutilados, bandas paramilitares o controles territoriales.

Durante estos últimos 20 años las violencias se han convertido en uno de los temas más importantes de Latinoamérica, debido a su crecimiento, a su amplia diversificación y al incremento de los grados de violencia. Este proceso ha generado impactos impensables en la sociedad, la cultura, la economía y las ciudades, convirtiéndose en el problema central de la sociedad latinoamericana porque, además, en las políticas priman enfoques que tienden a incrementarla, en vez de mitigarla.

A los problemas de la economía, del transporte, de los servicios, del medio ambiente, de la pobreza, de la educación, de la salud, de la vivienda y de la gobernabilidad, que son estructurales, se incorporan los de las violencias (inseguridad); lo cual requiere de nuevos marcos institucionales y políticas de seguridad ciudadana, porque no solo que es un problema adicional, sino que ahora tiene autonomía propia, afectando a otros componentes de la sociedad y de los países. Pero también es integral, en el sentido de la reciprocidad que existe con la economía (contracción), la gobernabilidad (des legitimidad) y la sociedad (pobreza).

El concepto de seguridad ciudadana aparece por primera vez en la Constitución Española de 1978, con el retorno a la democracia y rompiendo con la vieja tradición del orden público como misión de la policía: "Desde este momento se la entenderá como el derecho de los ciudadanos al ejercicio de las libertadas públicas y privadas".

Algunos datos de violencia en Colombia que ilustran esta afirmación: los efectos económicos son cada vez mayores. Según Echeverri (1994), el Ministerio de Salud estimó que en 1993 la violencia causó pérdidas por US 1.250 millones. En gastos de atención a heridos por violencia, el Ministerio gastó casi US 100 millones en ese año, lo que podría asegurar la vacunación completa de los niños colombianos en los próximos 20 años.

De aquella época para acá estos datos se han incrementado geométricamente. Durante el año 2021 el Sistema de Salud Pública (SIVIGILA) reportó un total de 27.583 víctimas de violencia sexual; el 87 % fueron mujeres (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022). Entre enero y junio de 2022, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) registró 377 víctimas de artefactos explosivos, lo que representa un aumento del 43 % respecto al mismo periodo de 2021; 29.729 personas se desplazaron de manera masiva en 12 departamentos por causa de la violencia. El desplazamiento individual afectó a 41.074 personas que tuvieron que abandonar sus hogares, la mayoría de las veces por amenazas directas de los actores armados (CICR, 2022).

A pesar de la importancia de la gestión de las violencias, aún no existe un correlato respecto de su conocimiento, porque no se le ha concedido la trascendencia, ni ha sido incorporada en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida, con la urgencia y la prioridad que deben asignarle los Estados.

Los temas de las relaciones de las violencias con la ciudad, la economía, la sociedad y la cultura son –probablemente– los menos estudiados y conocidos; porque, en primer lugar, hay un problema metodológico que nace de una definición de las violencias a partir de atributos y no de relaciones sociales, lo cual impide conocerlas con profundidad y, mucho menos, establecer los puentes con otras disciplinas y campos del saber. Por este desconocimiento se ejecutan políticas y acciones con resultados evidentes. Un caso llamativo proviene de las interpretaciones sanitarias del fenómeno, donde la OMS/OPS (2002) define la violencia como:

> El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños sicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. (p. 5)

Es una definición instrumental que ha tomado mucha fuerza en la región, sin posibilidad de identificar actores, circunstancias y condiciones históricas. Es una propuesta que puede definirse como *fetichismo de la violencia,* porque excluye precisamente el carácter de las relaciones sociales a partir de las cuales proviene.

Con este libro, *La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina,* se trata de analizar y debatir críticamente las concepciones más asentadas en el conocimiento hegemónico, para acercarse con mayor claridad a su especificidad. Para el efecto, se hará un recorrido multiescalar de la problemática, que va desde ciudades, países, continentes, hasta el mundo entero, de forma comparativa.

Una visión de este tipo permitirá discutir las políticas, de tal manera de evidenciar las falencias de estas concepciones y encontrar derroteros distintos para contar con propuestas más certeras. En otras palabras, derrotar la lógica fantasmal que se ha incrustado en el conocimiento de la violencia y en las políticas, para enfrentarla en toda la región.

La violencia es el principal problema de América Latina y de Ecuador

Sin duda alguna, en la actualidad, el problema principal de América Latina y del Ecuador es el de las violencias. Esta afirmación se puede corroborar a través de, entre otros elementos, las siguientes dimensiones:

En Ecuador *la tasa de homicidios ha tenido un crecimiento sorprendentemente vertiginoso* desde 2017, que tuvo 5,8 homicidios por cien mil habitantes hasta al año 2023 que llegará a 45. Eso supone pasar de 970 homicidios a 7.500 en 6 años. O sea, multiplicar por 9 la tasa homicidios en ese corto lapso. Una situación de este tipo le ha convertido en el país con más rápido crecimiento de las violencias en América Latina (Primicias, 16 de enero de 2023).

Pero la cosa no queda ahí. En el año 2022 se encontraba en el puesto seis entre los países más violentos de la región y en la actualidad, en el tercero, detrás de Jamaica y Las Islas Vírgenes.

Según InSight Crime (1 de diciembre de 2023), retomando información de una encuesta aplicada por Gallup dice que:

> Ecuador se clasificó como el país menos seguro de Latinoamérica en 2022. Hace cinco años, figuraba como uno de los más seguros de la región, pero ahora el 64 % de los encuestados declaran sentirse inseguros al caminar solos en la noche

El crecimiento y la complejidad de las violencias descritas han producido una muy fuerte incidencia en las dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales, tal como se pasa a describir en los siguientes párrafos.

- De partida se debe decir que, en *términos sociales*, la violencia en Latinoamérica, según el BID, produjo el fallecimiento anual de 170 mil personas por homicidios; y, en el país, de alrededor de 7.500[3]. Solo en el año 2019 se suicidaron 97 mil personas en la región. Estos datos revelan una tragedia social impresionante: cantidad de huérfano/as, viudos/as y familias desestructuradas. Lo mismo ocurre respecto de los robos, extorsiones y hurtos que menoscaban, bajo múltiples formas, los patrimonios familiares, sociales y empresariales.

  Todo este drama social se expresa, según las encuestas de opinión pública, en el crecimiento sostenido de la demanda por seguridad ciudadana. A lo largo de todo el continente se ha posicionado esta solicitud de forma dominante; en primer lugar, por encima de las demandas por la economía y el empleo. Esto quiere decir que la sociedad reconoce a la violencia como su principal problema.

  No puede quedar por fuera el impacto en los imaginarios que la población construye alrededor de la violencia. Por ejemplo, los del temor, el miedo o la percepción de inseguridad que se han convertido en principios urbanísticos. Los barrios cerrados, la sustitución de la feria por el mall o del parque por el club privado; son resultados de la *bunkerización* que vive la ciudad, como estrategia de seguridad de la población. Esto está conduciendo a que las urbes sean hoy en día

3 En 2023 se estima serán a fin de año alrededor de los 7.500 asesinatos en Ecuador.

una constelación o mosaico de espacios discontinuos, que derivan en el *Urbicidio* (Carrión y Cepeda, 2023). Los imaginarios del temor llevan a incrementar las desigualdades sociales y urbanas.

- En segundo lugar, las violencias tienen un impacto fuerte en l*o político y la política*, tanto que hoy no hay proceso electoral, nacional o local, en que los/as candidatos/as no pongan especial énfasis en los temas de seguridad ciudadana en sus programas de gobierno.

  Una expresión política de las violencias está relacionada con las campañas electorales, gracias a su alta visibilidad y a los efectos que produce en las políticas públicas. En esta perspectiva, se observa el cambio en el comportamiento de las estructuras criminales en el siguiente sentido: si antes buscaban influir en los resultados electorales mediante el financiamiento de campañas ahora, a más de ello, lo hacen de forma explícita con candidatos propios para los parlamentos (locales y nacionales) y los ejecutivos en distintos nieles. Ahora buscan representarse directamente, porque ya no creen en los políticos tradicionales y en la política en general. El descrédito en la política ha llegado hasta estos grupos criminales.

  En las elecciones regionales del 2015 de Colombia, según la Fundación Paz y Reconciliación, el 14 % de los municipios pasaron de forma directa a las manos de los representantes de estos grupos irregulares. Esta es una tendencia que se evidencia en algunos de los países de la región, de la cual no se excluye Ecuador, Brasil, México, Guatemala, entre otros.

  Tampoco se puede dejar de mencionar las violencias explícitas en los procesos electorales propiamente dichos. En muchos de los países de Latinoamérica han sido asesinados candidatos a la presidencia de la República, a los parlamentos, como también a los gobiernos locales. Están los casos más emblemáticos de Colombia con Jaime Pardo Leal, Bernardo Jaramillo, Luis Carlos Galán, Carlos Pizarro León Gómez, Álvaro Gómez Hurtado. De México, con Luis Donaldo Colosio. De Ecuador, que entra en esta lista desde 2023, con el asesinato de Fernando Villavicencio, candidato a la presidencia de la República.

  El proceso electoral del Ecuador, del año 2023, ha sido el más violento de su historia. Así se tiene que en las elecciones del 5 de febrero de 2023, para elegir autoridades provinciales, cantonales y

parroquiales, se asesinaron a 3 candidatos a la alcaldía y dos meses después a un alcalde electo (ciudad de Manta). En las elecciones presidenciales y de la Asamblea Nacional realizadas el 20 de agosto del mismo año 2023, fueron asesinados un candidato a la Asamblea Nacional, un dirigente político y un candidato a la presidencia de la República (Fernando Villavicencio).

El peso de la violencia también puede medirse en el proceso de deslegitimidad que alcanzan las instituciones públicas que, directa o indirectamente, tienen que ver con la inseguridad. Principalmente, el sistema judicial ha perdido mucha legitimidad y credibilidad, como ha ocurrido con la policía. Una situación de este tipo, se expresa, por ejemplo, en la baja denuncia que existe y, dentro de ella, del crecimiento de la impunidad.

En esa perspectiva, se ha generalizado la lógica del *plata y plomo,* que no es otra cosa que corrupción e intimidación, como también la cooptación, para incidir en la política pública. Se puede percibir que ya no solo actúan desde afuera, sino también desde adentro de las instituciones con funcionarios propios, como lo muestra el caso *Metástasis* de la Fiscalía General del Estado en Ecuador (2023).

- En tercer lugar, hay un fuerte impacto en la *economía*, porque, por un lado, las organizaciones criminales se han hecho muy poderosas económicamente, gracias a la cantidad de recursos que manejan. En términos de lavado, las cifras no son muy claras aunque sí supremamente altas. Las estimaciones por países varían entre el 3 % y 7,5 % del PIB en la región. Sin duda, son cifras muy significativas. De este monto, se estima que un 25 % sirve para la reproducción de los ilícitos (armas, información, corrupción, transporte, salarios) y el restante 75 % corresponderían a las utilidades netas obtenidas. En el Ecuador el monto del lavado alcanzaría la cifra de 3.500 millones de dólares, correspondiente a un 3,4 % del PIB (CELAG, 2023).

  En general, este proceso ocurre principalmente en los siguientes sectores prioritarios de la economía: turismo, inmobiliario (suelo, edificios), financiero (bancos, cooperativas), comercio (automóviles), servicios (gasolineras, transporte) y monedas electrónicas, entre otros.

En otras palabras, se realiza en el mercado y en las empresas privadas legales, que tiene alta rotación del capital y mucha liquidez.

¿El lavado es una forma de reconocimiento legal de estas transacciones? Si el crecimiento de la economía de Suramérica se estima en el 1,2 % para 2023 (CEPAL, 023), ¿qué ocurría con la economía regional si los recursos del narcotráfico no llegaran?, ¿está de facto legalizado el lavado de recursos económicos en las economías Latinoamericanas?

Por otro lado, las violencias contraen la economía, cuestión que se puede verificar con lo que se denomina *costos de la violencia* que, para la región, el BID (2021) estima en 261 mil millones de dólares. Pero también se debe contabilizar los 70 mil millones de dólares destinados a los presupuestos de seguridad ciudadana.

¿Qué nos quieren decir estas cifras? Que una buena política económica debe tener una buena política de seguridad. Pero es exactamente igual, si se lo ve al revés: una buena política de seguridad requiere de una buena política económica. Uno y otro parten de que la economía es una, independiente de su formalidad y legalidad.

Origen y estructura del libro

Los países, como las ciudades, son campos de conocimiento construidos bajo múltiples dimensiones, entre las que ahora están las violencias. Por eso es imprescindible adentrase en ellas para entenderlas mejor. Por ejemplo, requieren contar con las visiones comprensivas de las disciplinas de la sociología, la política, la economía, la antropología, el urbanismo, la historia y la cultura. Pero también incorporar otros campos como el ambiental, la tecnología, el género, lo étnico, el territorio y los grupos etarios. Todos vinculados y articulados a las violencias, convertidas en una variable central en la comprensión de la sociedad latinoamericana actual, debido a la fuerza con la que se han hecho presente en este siglo XXI.

Si la ciudad en América Latina ha sido estudiada desde la *informalidad* urbana y laboral (Portes y Haller, 2004; Portes, 1984; Middleton, 2022); sobre todo a partir de la segunda guerra mundial (Rodríguez, Riofrío, y Welsh, 1976), ahora se hace imprescindible hacerlo desde la *ilegalidad*

proveniente de las violencias. Para comprender la ciudad actual es ineludible entender la violencia en su entorno urbano, porque se ha urbanizado, porque hay un modelo típicamente urbano, producto de la alta densidad y de la heterogeneidad que le caracteriza.

La presencia de la violencia en la ciudad define los comportamientos de la población urbana y de su antítesis –la seguridad– convertida en la principal demanda, porque el imaginario del temor o la percepción de inseguridad se apoderan de la sociedad, convirtiéndose en uno de los *principios del urbanismo actual*, tanto que ha conducido a la *ciudad de los muros* de las urbanizaciones cerradas (Caldeira, 2007).

Además, la ciudadanía muta bajo la figura de la *foraneidad*, expresión de la fragmentación urbana, que finalmente se expresa en el hecho de que cuando la población sale de su nicho de residencia habitual para entrar a otro espacio (urbanización o edificio), le demandan su identificación (pasaporte), un permiso (visa) y traspasar los mecanismos de cacheo (aduana) (Carrión, 2021).

Louis Wirth (1897-1952) ya planteaba en su texto clásico E*l urbanismo como forma de vida* (Wirth, 1988) algunas de las características de la ciudad que podrían conducir a la producción de una violencia particular: la urbana, en los siguientes términos:

> Lo urbano es el efecto que el tamaño, la densidad y la heterogeneidad de la ciudad tienen sobre el carácter social de la vida colectiva, y que puede ser entendida en términos de contactos sociales impersonales, superficiales, transitorios y segmentados; debilitamiento de las relaciones primarias y su consecuente sustitución por aquellas de tipo secundarias, y la promoción de una perspectiva relativista –y, por ende– una mayor tolerancia y libertad de acción. (p. 162)

Esta definición implica, por un lado, el debilitamiento de las relaciones primarias debido el tamaño, densidad y heterogeneidad de la población, pero, por otro lado, la construcción de la tolerancia y libertad. En otras palabras, en la ciudad se vive esta tensión, que, si no se la administra y procesa adecuadamente, generará el aumento de una violencia típicamente urbana, tal cual está ocurriendo con el modelo de desarrollo urbano actual.

De allí que la violencia se haya convertido en una problemática más dentro de la comprensión de la ciudad, como lo son, por ejemplo, la vivienda, los servicios, la movilidad, la informalidad o la centralidad urbana. Pero también ha conducido a la comprensión de temas aparentemente distantes como son los de fronteras internacionales o del narcotráfico, donde también están presentes las ciudades (consumo, intercambio, lavado).

El *sistema fronterizo* global se construye sobre la base del proceso de urbanización y, dentro de él, las ciudades operan como *pivots* dentro de su articulación (Carrión, 2023). En este caso, el contrabando primero y los tráficos múltiples después, terminan siendo la base de estos procesos complejos. Más aún cuando el consumo, el lavado y el tránsito de la droga tienen como base principal a las ciudades, quedando por fuera solo el cultivo que sigue siendo rural, aunque con la tendencia a la agricultura urbana (sobre todo la marihuana).

Por otro lado, este libro es el resultado de la suma de partes. Como se ha mencionado, es producto de la integración de análisis iniciados a lo largo del siglo y de la actualización de información y construcción de un nuevo pensamiento. Pero, además, de una rearticulación temática de los textos que, en algunos casos, se expresan en la suma de varios de ellos. El libro se estructura con siete capítulos que acogen a 33 artículos, una introducción y dos bibliografías (una del texto y otra del autor).

En la producción de estos artículos muchas instituciones y personas acompañaron el proceso. Entre las instituciones se destacan:

El IDRC que financió varios procesos de investigación, fortalecimiento institucional, formación académica y diseño de políticas públicas; el MDMQ que permitió publicar la colección *Ciudadanía y violencias* con 12 títulos; la FGE que auspició la producción de la Revista *Perfil Criminológico*.

Y el caso de FES-ILDIS que auspició la publicación de este libro. Sin duda, también están instituciones como la Policía Nacional que aportó todo su contingente en la investigación, debates y formación. Y no se puede dejar de mencionar a la comunidad académica internacional, conformada por muchas personas de múltiples países, articuladas en redes de pensamiento existentes en América Latina y fuera del continente.

Con esta compilación de trabajos se busca estimular el proceso de intercambio entre personas e instituciones que trabajan sobre la violencia. Para tal efecto se pasa revista al estado en que se encuentra la problemática,

aportando al debate, comparando algunos casos latinoamericanos, de tal manera de extraer directrices generales del comportamiento del fenómeno, tanto de su comprensión, como de sus políticas.

Indudablemente que este intento de sistematización no trata de presentar las ideas como si fueran definitivas o concluyentes. Es más bien un primer intento de acercamiento al tema, que surge de la participación en varios eventos –nacionales e internacionales– desde una aproximación personal[4].

Para el desarrollo de la publicación de este libro se ha diseñado una lógica expositiva que se estructura a partir de una secuencia de las siguientes siete secciones temáticas, que van desde cuestiones metodológicas hasta los casos correspondientes:

Aproximaciones metodológicas

Se inicia con un conjunto de artículos que sistematizan algunos aspectos metodológicos sobre cómo se entiende la violencia y la seguridad, con la finalidad de señalar el derrotero teórico. Busca debatir las entradas hegemónicas para superar la lógica causal o de factores de riesgo, en la medida en que la violencia es parte de la conflictividad estructural, donde termina por configurar su producción social. Debate las cifras de las violencias, que se unifican unilateralmente alrededor de los delitos de homicidio y en menor medida en otras variables penales. Este capítulo contiene ocho artículos.

Geografía de la violencia: su expresión multiescalar

El segundo capítulo se refiere a una aproximación que sigue una lógica espacial multiescalar, como también cronológica, resultado de su expresión diferenciada, aunque articulada. Se afirma que la geografía de la violencia está vinculada a la cronología, en sus distintas dimensiones, porque todo delito tiene su espacio y su tiempo, actuando de manera relacional. Se inicia con una explicación de la dinámica espacial de la violencia, como parte de su lógica, para luego seguir con dos manifestaciones territoriales: la ciudad y las

4 Se trata de ponencias para seminarios, congresos y talleres; así como artículos que fueron solicitados expresamente para ser publicados en revistas o en libros, nacionales e internacionales.

fronteras, como lugares privilegiados del delito. Posteriormente, se sigue con un análisis que va desde el nivel mundial, al de América Latina, para llegar a la Comunidad Andina. Este capítulo cuenta con cinco acápites.

Las violencias en el Ecuador

El tercer capítulo se centra en la problemática del Ecuador, para tratar de entender el fenómeno complejo de lo que está aconteciendo en este país. Es una entrada histórica, por tipos de violencias, expresadas en las provincias y en la ciudad capital: Quito. Se mira la evolución de la dinámica de la relación entre la violencia y las políticas públicas, para finalmente analizar su lógica espacial: *la formación de un territorio unificado del crimen, que disputa la soberanía territorial.* En esta sección se cuenta con cinco contribuciones temáticas.

Violencias subjetivas

El cuarto capítulo hace referencia al tema de la percepción o del temor (miedo), entendido como *violencia subjetiva*, aunque también como uno de los más importantes imaginarios sociales existentes en las ciudades. En otras palabras, se trata de entender cómo socialmente se construye esta sensación que termina por generar un comportamiento que opera como principio urbanístico, social, económico y cultural. También de cómo se construye el populismo mediático establecido, que crea estigmas territoriales y sociales bajo las violencias discriminatorias del racismo y la xenofobia, entre otras. Son cinco contribuciones las que arman este capítulo.

Violencias objetivas: algunos tipos

El capítulo cinco hace referencia a los tipos de violencias que se producen, las cuales llevan a concluir que no es correcta la afirmación de la violencia en singular, porque prevalece la pluralidad y la diversidad de las mismas. Allí están, entre otras, las matrices (común, mercados ilegales, discriminatoria, política) como las que tienen que ver con las pandillas, el sicariato, la de género bajo múltiples expresiones, la extorsión, el secuestro,

el asesinato, el hurto, el narcotráfico y la del fútbol. Además, entre ellas se encuentran ensambladas o entrecruzadas, operando como un complejo articulado de delitos. El capítulo está compuesto por seis contribuciones.

Las instituciones públicas

El sexto capítulo hace referencia a las problemáticas que se originan en las *instituciones públicas,* básicamente destinadas al control de la violencia. Están, entre otras, las organizaciones del sistema penal: la policía y la cárcel, con sus problemas, desafíos y oportunidades. Sin duda que queda ausente la justicia, que deberá trabajarse en el futuro próximo. Pero también se encuentran los organismos de cooperación internacional, los ministerios, secretarías de Estado y los gobiernos locales (municipios), que recientemente se incorporan al proceso, cada uno con sus especificidades. Seis artículos forman parte de este acápite.

Las políticas y lo político

Finalmente, está el séptimo capítulo, destinado al análisis de las temáticas correspondientes al *enfoque político de las políticas de seguridad ciudadana*, que, generalmente, no se toma en cuenta. Se parte de la necesidad de entender lo político de las políticas de seguridad, porque no hay política pública que no sea política. La finalidad es discutir las propuestas que se presentan como si fueran técnicas e irrebatibles, cuando en realidad se trata de posiciones políticas. Como evidencia de este enfoque, se presenta un análisis que demuestra que las políticas progresistas son distintas de las conservadoras y, además, que han logrado resultados mucho más positivos. Este capítulo final cuenta con cuatro artículos.

Referencias

En el libro se presentan dos bibliografías bajo dos determinaciones: una, compuesta por los textos citados a lo largo de esta publicación, sean de referencias documentales, libros, artículos, etc. Y la otra, relacionada con las publicaciones del autor de este libro, sea sobre el tema de violencia o seguridad.

También están las reseñas de libros y artículos citados con sus respectivas referencias digitales, de tal manera que el lector pueda acceder de forma directa, simple y gratuita a los mismos.

Este libro es una compilación de textos publicados en distintas épocas y momentos, desde fines del siglo pasado hasta ahora. No ha sido fácil la compilación y menos la integración de cada uno de los textos. Resultó ser más largo y complejo de lo inicialmente previsto. Es que no se trató solo de una selección y compendio de trabajos publicados. Existió una actividad de actualización de datos e información, así como de estilo y concepción. De allí que sea necesario reconocer que este trabajo no ha sido simple, tan es así que en muchos casos no se ha logrado a plenitud el objetivo planteado. De todas maneras, sí se logró mucho. En su lectura se podrá identificar las coyunturas históricas y de violencias para comprender el proceso general.

Es imposible no reconocer que este proceso ha sido difícil, aunque mucho menos de lo esperado, debido al aporte que he recibido de muchos amigos, colegas y especialistas para que este trabajo salga a la luz. Por eso mi agradecimiento profundo a estas personas que han hecho posible que esta publicación sea una realidad.

Empiezo con Emilia Silva y Sebastián Rodríguez, que me ayudaron en la parte de actualización de información, de la estandarización de los cuadros, gráficos y bibliografía, así como de las importantes observaciones críticas y positivas al texto original. Han sido los coordinadores editoriales de la publicación.

Mi gratitud para Antonio Mena, probablemente el mejor diseñador editorial que tiene el país. A Rubén Risco que hizo la impresión del libro, con la dedicación que le caracteriza. Y en la edición de los textos a Juana Garabano, desde Argentina, que hizo un trabajo impecable.

También mi gratitud a FLACSO-Ecuador, Agustín Burbano de Lara y a Constantin Groll, funcionarios de FES-ILDIS, por apoyar este proceso de publicación del libro. Sin ellos, difícilmente, se hubiera concretado esta iniciativa. También por sus comentarios y sugerencias, que ayudaron a corregir errores.

Muchas gracias a este equipo maravilloso de personas por todo el apoyo recibido. Sin duda su calidad profesional y humana han sido determinantes para culminar con este libro; que esperamos sea un aporte a la búsqueda –tan necesaria– de la seguridad ciudadana en el Ecuador y América Latina.

Fernando Carrión Mena
Quito, Campo Alegre 2024

I
Aproximaciones metodológicas

Hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad[1]

Introducción

Como punto de partida hay que reconocer que la dinámica de las violencias y de los crímenes se especifican en su relación con las políticas públicas aplicadas. Cuando no hay sintonía entre ellas, la inseguridad crece, como generalmente ocurre. Es más, las violencias y la seguridad se presentan como fenómenos opuestos, cuando más bien, deberían ser concebidos de forma integrada porque, por ejemplo, una medida de seguridad como la pena o el castigo no actúan en las políticas actuales de forma disuasiva sobre los actores de la violencia.

Esta asintonía se ha posicionado en la agenda pública de seguridad en América Latina, convirtiéndose en uno de los principales temas de preocupación académica, acción pública, política y ciudadana en la región, a lo cual se suma lo poco que se la conoce y la alta victimización existente. Allí están los sectores mercantiles, periodísticos, políticos, comunitarios, docentes y funcionarios públicos debatiendo constantemente el qué y cómo hacer.

En estas discusiones están presentes algunas de las políticas dominantes de seguridad ciudadana: la *mano dura* y los modelos que llegan de realidades distantes, en forma de *casos exitosos* y de *lecciones aprendidas,* que no generan investigación ni diagnósticos, porque simplemente se los implantan a donde llegan. Más complicado aún si se tiene en cuenta que estas

1 Artículo publicado en Carrión (2010), *Revista Espacio Abierto*, Centro de Investigación y Estudios Judiciales, Montevideo. (Actualizado a 2023).

políticas no son evaluadas y mucho menos sistematizadas en los lugares de origen, siendo exportadas hacia otros contextos a través de consultores o del financiamiento ofrecido por la banca multilateral.

De esta manera, se importan estas experiencias sin que se conozcan sus beneficios o problemas, como tampoco se consideran las diferencias entre los lugares de origen con los de destino.

A pesar de las limitaciones metodológicas de la información y de su procesamiento, se estimula la compilación de información de los eventos violentos a través de los observatorios de la violencia, con la poca utilidad que tienen a la hora de diseñar políticas de seguridad, puesto que se confía más en la cooperación internacional, que llega con recursos económicos, que en las propias cifras producidas localmente. O, se cree más en las encuestas de opinión pública, que califican la gestión del gobierno y sus autoridades, sin aportar al conocimiento de la temática.

Entre las principales líneas de pensamiento sobre la violencia están las visiones *etiológicas* –en que una o varias causas la explicarían–, inscritas en la *epidemiología* de origen sanitario. Y las políticas públicas de seguridad adheridas a las *lógicas penales*, dentro de la *teleología*, donde a cada delito le corresponde una pena (castigo). La violencia, dentro de la *multicausalidad* o de la *multidimensionalidad,* se explicaría por la presencia de una *superabundancia de causas* difíciles de identificar por el determinismo unívoco que produce el delito, luego la investigación penal y, finalmente, la pena. Cabe tener en cuenta que el sistema penal las procesaría mediante el castigo supuestamente rehabilitador.

La causalidad sería una condición *ex ante* al delito, sobre la cual debería actuar la prevención. Por eso la cárcel, al ser la última etapa del proceso, no se inscribiría en la prevención, porque ni la ausencia de rehabilitación aparece como causa. Sin duda es una falencia, porque la pena debería actuar como efecto disuasivo dentro de la lógica del *rational choice* (elección racional) (Patiño, 2016).

En la perspectiva penal, el juzgamiento actúa de forma *ex post* al hecho delictivo bajo la dinámica de que los jueces conocen la ley, pero no la dinámica del delito. Haciendo un parangón con el fútbol y los árbitros, Bill Shankly (1913-1981) entrenador de fútbol inglés, sostiene que "el problema con los árbitros es que conocen las reglas, pero no conocen el juego".

Por eso, la pena no resuelve el delito producido por el conflicto, sino auspicia su crecimiento exponencial, porque la cárcel, tal cual está diseñada, es una instancia reproductora de violencias. Se trata de un lugar definido periodísticamente como *escuela del delito,* porque no genera una rehabilitación social y si potencia las *carreras* delictivas articulando a las personas privadas de libertad (PPL) con las estructuras criminales.

Pero es aún más compleja la situación, como lo testimonian los reclusorios de Ecuador, Brasil, Colombia, México. El sistema carcelario no solo es un lugar de formación de delincuentes o de incorporación a las estructuras criminales, sino que son lugares desde donde se organizan y ejecutan hechos delictivos a gran escala en el exterior de los centros de "rehabilitación" penitenciaria. Es decir, *no son únicamente universidades del delito, sino fábricas u oficinas de (re)producción del mismo.* En esa perspectiva, ¿cómo pensar y gestionar que el sistema penal, tal cual está diseñado, sea parte de las políticas de contención del delito?

En ese sentido, un caso interesante: el Primer Comando de la Capital del Brasil (también denominando Partido del Crimen), nació en 1992 para combatir la violencia dentro de los presidios y para vengar la muerte de presos ocurridos en la cárcel de Carandiru, San Pablo. Esto es, para disminuir la violencia estructural existente al interior del sistema carcelario. Sin embargo, este inicio de autodefensa, poco a poco fue transformándose, gracias a dimensiones de corrupción del sistema, de presencia del narcotráfico y de internacionalización del crimen.

Por eso, en mayo de 2006, se vivió una violencia extrema dentro del reclusorio: 170 muertos, 80 buses incendiados, 77 motines carcelarios y la paralización de la ciudad de San Pablo, Brasil. Este hecho dejó la duda respecto sobre quién manda en una urbe de 22 millones de habitantes, si el PCC o las autoridades paulistas electas popularmente. De esta manera, se evidenció la estrecha relación entre el interior y el exterior de la cárcel, para la producción del crimen (Adorno, 2006).

Asimismo, la pena carcelaria destierra al delincuente de su hábitat natural, produciendo una transmisión del conflicto hacia los miembros de su comunidad: familia, vecindario, compañeros y todo su entorno inmediato. Es decir, en caso que la persona privada de la libertad sea el jefe de hogar, su familia se verá afectada negativamente debido a que pierde los ingresos

económicos que aportaba cuando estaba libre, lo cual probablemente impulsará a que otros miembros del núcleo familiar inicien en la carrera delincuencial a una edad incluso más temprana.

Adicionalmente, cuando la persona privada de la libertad regresa a su hogar luego de cumplir la condena, probablemente este habrá cambiado: sus hijos/as serán adultos, su esposa/o tendrá otra relación sentimental, su inserción laboral no existirá y cargará con varios estigmas negativos. En otras palabras, los preceptos constitucionales de la rehabilitación y de reinserción no se ejecutan. Evidenciándose una ruptura, no solo social, sino de su base familiar.

Las violencias no vienen de causas genéricas y tampoco de una superabundancia de las mismas. De igual manera, no se origina en factores ni atributos, como tampoco se las pueden entender solo desde la casuística. Las violencias vienen de condiciones estructurales, históricamente determinadas, porque evidentemente son producidas socialmente. Por eso, las concepciones hegemónicas se construyen sobre el denominado *fetichismo de la violencia* (Carrión, 2010), que niega la *producción social del hecho violento*, en coyunturas específicas.

La producción social de violencia proviene de tres determinaciones estructurales que tienden a superar el fetichismo. La *condición histórica,* que es producida socialmente en coyunturas específicas. La *cualidad plural*, en tanto, expresión de las distintas matrices existentes. Y la condición *relacional*, por cuanto el delito, que es reconocida al interior de cada Estado en particular, debe superar la limitación de este nacionalismo metodológico.

Fetichismo de la violencia

Se debe señalar que las corrientes dominantes ponen mucha atención en variables que niegan la condición estructural de las violencias, lo cual se origina en el *fetichismo de la violencia*, construido a partir de las siguientes entradas analíticas:

La primera: las visiones hegemónicas de la violencia y el delito avocan su conocimiento sin considerar que son resultados de los *procesos históricos* que nacen de la conjunción de medios de producción (tecnología, propiedad) y de relaciones sociales de producción (actores, instituciones). Las violencias

provienen de conflictos que no pueden ser procesados adecuadamente, a partir de relaciones sociales particulares inscritas dentro de *una compleja construcción social y política* en una coyuntura particular (Sozzo, 2008).

Es una dinámica que forma una ecuación constituida por dos polos: i. La lógica interna de la propia violencia y ii. El sentido de las acciones de política pública dirigidas a su control y mitigación. Desgraciadamente se trabaja más en el primer polo y muy poco sobre el segundo. De allí que no se evalúen las políticas de seguridad como tampoco se realicen rendición de cuentas, lo cual hace imprescindible investigar el desempeño institucional para mostrar (in)eficacias e (in)consistencias, para enmendar errores. Para ello, se requieren investigaciones, monitoreos y evaluaciones de las políticas públicas.

La segunda: violencia y delito no son conceptos similares, por cuanto: el primero desborda al segundo. La violencia va más allá de lo delictual, debido a que contiene los delitos, aunque no todos sean violentos. Por eso, muchas violencias no son delitos y muchos delitos no son violentos. Un claro ejemplo: durante mucho tiempo la violencia de género no fue percibida como violencia y tampoco como delito, porque se encontraba naturalizada socialmente. Otro caso: la violencia de Estado no es considerada un delito, a no ser que viole los derechos humanos. Además, la violencia es una problemática que nace en la cotidianidad de las relaciones interpersonales, mientras el delito proviene de la tipificación de un hecho violento, mediante un pacto social dentro de los parlamentos nacionales.

Cuando las violencias están tipificadas penalmente, deben ser procesadas por actores estatales inscritos en el sistema penal: Policía, Fiscalía, Justicia y Penitenciaria. Cuando no están tipificadas y transgreden la vida en común, en muchos casos se quedan en ese ámbito, porque allí mismo se procesan. También existen delitos sin violencia, como pueden ser algunos actos contra el patrimonio (robo sin violencia) o la corrupción.

Una tercera: las violencias tradicionalmente se explican a través de condiciones naturales (enfermedades psicológicas), conductuales (valores religiosos, tradiciones), individuales (lobo solitario) o determinaciones externas (causas). Como también por factores de riesgo (educación, familias disfuncionales) o por una pluralidad de causas (pobreza, desigualdad), inscritas en la denominada *epidemiología de la violencia*, subsidiarias de una corriente salubrista que impulsa la OMS (Concha-Eastman y Guerrero,

1999). Todas ellas, generalmente inscritas en entradas unilaterales, a pesar de reivindicar la integralidad, con lo cual terminan descartando la condición estructural (económica, cultural).

Estas definiciones se circunscriben exclusivamente en los ámbitos legales o epidemiológicos, cuando deberían captar las nuevas y múltiples dimensiones, en las que tienen cabida los actores, las tecnologías, los comportamientos sociales, la política, las trayectorias históricas y los aspectos económicos, políticos y culturales.

Una cuarta: seguridad ciudadana no es sinónimo de seguridad pública, que en la práctica genera confusión. La seguridad ciudadana hace referencia a la seguridad de las personas, manteniendo y potenciando las relaciones interpersonales en el marco de la convivencia y el respeto al derecho ajeno (cultura, ley). Para el efecto cuenta con un conjunto de instituciones públicas (municipios, ministerios, institutos) y sociales (universidades, medios de comunicación, defensores de derechos humanos).

La condición ciudadana de la seguridad radica en los derechos individuales y colectivos de la población, en el contexto de un Estado de derecho que debe garantizarlos. Y la seguridad pública, se refiere a la defensa del orden público estatal frente a las amenazas de un enemigo interno, en el contexto de un marco institucional público con características represivas (Policía, FFAA).

Por eso, cuando se trabajan los problemas de violencia interpersonal bajo la óptica de la seguridad pública, se construyen enemigos como las pandillas o los narcotraficantes, se diseñan lógicas de combate, guerras, ausencia del derecho del ofensor; y se producen discursos ambivalentes ante la población.

De estas confusiones de criminalidad como violencia y de seguridad pública como seguridad ciudadana nacen algunos problemas respecto del diseño de las políticas públicas. Los resultados son un conjunto de políticas –propias del pensamiento único– que no aceptan disidencias a pesar de la ineficacia mostrada a la hora de reducir el delito; tanto que las tasas de homicidios[2], la percepción de inseguridad y la victimización siguen aumentando, mientras la legitimidad institucional cae en picada.

2 "En 1980, el promedio de homicidios por cada 100 mil habitantes era de 12,5 al año. En 2006 fue de 25,1, lo que significa que la criminalidad se ha duplicado en el último cuarto de siglo" (Kliksberg, 2008).

En promedio, el 38 % en 2007 y 40 % en 2018 de los entrevistados para América Latina piensan que "todo o casi todo el tiempo" pueden ser víctimas de un delito con violencia (Latinobarómetro, 2007; 2017).

Para el efecto, se debe trascender de lo aislado a lo estructural, de lo empírico a lo teórico, de la víctima al victimario, de las violencias al desempeño institucional y de las políticas represivas a las preventivas, pero de ningún modo excluyendo a los polos por las relaciones constitutivas que tienen. No se puede descartar la incorporación de disciplinas como la economía, la historia, la antropología, la ciencia política y la sociología, entre otras (Carrión, 2008), y también nuevos instrumentos de producción de información cuantitativa y cualitativa.

Es controversial considerar que la policía es la instancia principal de contención del delito, dejando por fuera a los ministerios de economía, para actuar sobre las determinaciones económicas de los delitos (violencia común, narcotráfico), de educación para formar ciudadanos, de cultura para impulsar la tolerancia y el respecto, y de inclusión social que reduzca las desigualdades.

Si la motivación del delito es económica o cultural ¿por qué enfrentarlas con la policía y no desde los ministerios de economía o de cultura? De igual manera, ¿por qué criminalizar la pobreza en sus distintas versiones –nunca probadas y siempre afirmadas– de la falta de empleo o de la polarización social que llevan a la *estigmatización del delito popular*? Cuando lo que se debería hacer es reducir la pobreza, crear empleo y no aumentar el presupuesto de la policía.

Interesa hacer un acercamiento a las violencias y a la seguridad ciudadana no desde las ópticas clásicas y tradicionales, sino más bien desde nuevas entradas que permitan conocer los contextos estructurales de la violencia y de cómo se construyen las políticas. Se plantea la necesidad de incorporar nuevas aproximaciones teóricas y nuevos actores que permitan captar el carácter político, cultural, social y económico que tienen. Esta conversión debe venir de la consideración de que las violencias provienen de determinaciones históricas, estructurales, plurales y relativas.

Esta cuádruple condición debería conducir a que las políticas y los marcos institucionales deben ser transversales. Ello supone incorporar teórica y metodológicamente lo *histórico, estructural, plural* y *relacional en la producción social de las violencias*.

Las violencias se producen socialmente

Las violencias nacen de relaciones sociales históricamente determinadas, porque se constituyen en el tiempo (coyunturas) y en el espacio (lugares); esto es, bajo dos tipos de lógicas físicas cambiantes: la *condición temporal (cronología)*, que puede conducir a que la violencia suba, baje o se estanque, como también a que mute y se transforme. Y la *cualidad territorial (lugar)*, que conduce a la diversificación (violencias según lugar), a las influencias o a los desplazamientos (efecto globo), como también a la producción de ciertos tipos de violencias (centros urbanos, fronteras).

También se debe tener en cuenta que este cambio tiene una condición adicional: las violencias se caracterizan por la flexibilidad, mientras las políticas de seguridad ciudadana son rígidas y estáticas, haciendo difícil su acoplamiento. Más aún, cómo las políticas no tienen la misma dinámica del delito, cada una tiende a actuar de forma separada. Las políticas generalmente son reactivas, pero con desplazamientos temporales: siempre el delito es más cambiante que las políticas, que son muy estáticas.

Un ejemplo: las drogas químicas se tipifican como ilegales según su composición, que cuando se modifican por la presencia o ausencia de un insumo o por un cambio en los montos, la droga termina siendo legal. De allí que, permanentemente se requieran de reformas penales bajo mecanismos más expeditos, tipo *fast track* para adecuarlas. Por eso, ¿no sería más adecuado que los parlamentos aprueben la tipificación de estos delitos a nivel de comisiones y no de las plenarias?

Lo paradójico: las violencias son concebidas de forma estática, que están allí y que son así, desconociendo su producción social, con mutación constante. Esta realidad conduce a la existencia de momentos específicos en los que convergen o acumulan conflictos que terminan por manifestarse de forma violenta.

Usualmente ocurre porque las políticas dominantes no logran procesarlas porque no son acordes a la realidad. Se trata de políticas cortoplacistas que tienen fuerte presencia militar y policial, inscrita en lo que podría definirse como un *shock antidelincuencial,* generalmente encuadrado en políticas estrictamente punitivas (mano dura).

En la época actual, marcada por la globalización, la presencia de las tradicionales violencias se acrecienta y diversifican (homicidios, narcotráfico), a la par de la emergencia de nuevas vinculadas a los delitos informáticos, a las economías ilegales de amplio espectro, y a los nuevos patrones de acumulación (Castells, 1998). Pero también, no se puede negar, que hay otras que tienden a desaparecer o a transformarse (Foucault, 1976).

América Latina vive una fase expansiva de los actos violentos desde mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado, hasta esta segunda década de este siglo, con un incremento significativo de los grados de violencia: se pasa del homicidio simple al agravado; del uso de armas blancas a las de fuego, y del crimen aislado al internacionalmente organizado.

Claramente se observa como desde 2018 hasta ahora, se recobra la tendencia al crecimiento de los homicidios, para llegar a niveles extremos, que mostrarían un comportamiento estructural. Pero no solo que aumentan, sino también se observa una diversificación de los tipos de delitos. Probablemente el COVID-19, con su impacto en la economía y en la salud pública, tenga algunos elementos explicativos de este proceso singular.

Pero no únicamente. También hay que tener en cuenta el incremento de la producción de cocaína y del *fortalecimiento de los holdings de la droga*, en cada una de las fases del proceso general. En este caso, un elemento complementario y definitivo ha sido la mutación de la relación de los *holdings globales* con los grupos *tercerizados locales,* en el sentido de que les dejaron de pagar en dólares para hacerlo con droga. Esto ha sido determinante en el fortalecimiento de los grupos locales (división del trabajo, tecnología), en el aumento del lavado local (mercado interno), en la ampliación del consumo nacional y en el crecimiento de la violencia e ilegalidades.

Historia y violencias: una relación en (de)construcción[3]

Las violencias han estado presentes desde tiempos inmemorables, en unos casos con más fuerza que otros, así como con énfasis en ciertos tipos de hechos según el lugar (región, país, ciudad, barrio).

3 Texto basado en Carrión (2009c) y titulado: Historia y violencia: una necesaria (de)construcción, presente en *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (7), pp.7-13.

Esto no quiere significar que su lógica y expresión en el tiempo hayan sido las mismas; por el contrario, lo que ha existido es un proceso histórico donde se moldean sus particularidades, sus contenidos y sus tipos. Por otro lado, la presencia actual no es otra cosa que la consecuencia del tiempo transcurrido, por tanto, acumulado. O, en otras palabras, lo que ocurre hoy viene del pasado, y se proyecta hacia el futuro.

Las violencias no pueden ser entendidas por fuera de su nacimiento y desarrollo estructurales (matrices); afirmación cierta e indiscutible, porque las violencias no son iguales dentro de los países de América Latina, como tampoco en relación con los de Europa o Asia. De igual manera, no son similares los delitos de ahora con los de hace una década o un siglo.

La perspectiva histórica llena este vacío a la par de que sustenta una concepción distinta. Por ejemplo, hoy en día existe la opinión generalizada de que el desempleo es una de las causas de la violencia, siendo una razón no muy distante a la que existió en la transición del trabajo esclavista hacia el fabril, tal como lo reseña Costa Couceiro (2009) cuando afirma que:

> El trabajo era la ley suprema de la sociedad, responsable del progreso, el orden y la moralidad, mientras la ociosidad representaba exactamente la negación de esos principios. Fue concebido como un acto preparatorio del crimen, de ahí la necesidad de la represión. (p. 55)

Con esta visión se persiguió a vagabundos, mendigos y alcohólicos como si fueran criminales, y hoy se los continúa persiguiendo como un *factor criminógeno*. Este hecho criminaliza la pobreza y a los pobres estigmatizándolos. Cuando analizamos históricamente las violencias, se debe tener en cuenta la ecuación compleja que se presenta en la relación con la seguridad; porque son dos caras de una misma moneda. La dinámica de la violencia se configura en la relación dialéctica con las políticas que se aplican para contrarrestarla.

Con la historia de la (in)seguridad no solo se busca reconstruir las trayectorias de la violencia y sus formas de controlarla, sino también comprender que las políticas, provienen de procesos sociales y políticos muy complejos. Así lo testimonia Candioti (2009) cuando dice: "han sido resultado de luchas históricas y de procesos políticos y sociales complejos

cuya contingencia es necesario restituir no solo para comprenderlas mejor sino para poder repensar nuestro presente y sus alternativas". (p. 26)

Las *luchas históricas y los procesos* políticos (marchas blancas) reivindican la comprensión de las violencias desde otros puntos de partida metodológicos. Allí se verifica su condición estructural, compuesta por una pluralidad de actores sociales, económicos y políticos, tanto en el lado de la violencia como de las políticas públicas. Los límites entre las violencias y el control se han hecho difusos o, lo que es más complejo, que las políticas se han convertido en fuentes de nuevas violencias, porque se trata de una definición relativa.

Es relativa al ámbito social que opera cuando, por ejemplo, las pandillas son una estructura orgánica que genera un ámbito de seguridad para sus miembros, pero produce violencia a otras personas (Feixa, 2006). En términos políticos, están las movilizaciones sociales y políticas, que unifican a sus seguidores, pero conducen a la reacción represiva. En lo económico, el contrabando opera bajo la dinámica de la *asimetría complementaria* (Carrión, 2021) que hace de las diferencias entre los Estados nacionales sean un factor de integración.

El carácter histórico de las violencias permite entenderlas desde el sentido de la producción social, donde confluyen actores sociales e institucionales, y además de tecnologías y medios de producción, en un contexto en que la sociedad busca normarlas como delito pesquisable.

Las violencias son estructurales

En América Latina y en Ecuador se observa que las tasas de homicidios son altas desde el siglo pasado, al menos comparativamente con el resto del mundo. las preguntas que se deben plantear son las siguientes: ¿Las violencias pueden ser entendidas a partir de fatores de riesgo?

En Europa, Estados Unidos y Asia, ¿qué han hecho para que las violencias sean significativamente más bajas que las de Latinoamérica?, ¿qué pasó para que en este siglo hayan subido las violencias en la región? Claramente que las respuestas van por la línea de los actores estructurales: la reforma del estado, los procesos de privatización, el desarrollo de la tecnología, la globalización, nuevos modelos de acumulación, todos estructurales.

Hay factores estructurales absolutamente distintos. América Latina es el continente más desigual del mundo, lo cual se expresa en el territorio: pocas ciudades grandes y muchas pequeñas (las primeras desiguales y las segundas pobres), segregación residencial donde la desigualdad campea (favelas, villas miseria). En la economía: pocos tienen muchos recursos económicos y mucha población carece de ingresos significativos.

Las violencias son plurales

Las violencias deben ser entendidas en su pluralidad, porque cada una de ellas tiene lógicas y dinámicas propias. Para el efecto, es importante reconocer la existencia de cuatro matrices de las violencias, provenientes de condiciones históricos y estructurales específicas, como también de la combinación de variables constitutivas. Allí se especifican:

Violencia común, nacida de las cualidades de la economía (pobreza, desempleo, desigualdad). Se especifica en robos, hurtos y homicidios.

Violencia discriminatoria, proveniente de las condiciones culturales de la población, (machismo, racismo). Son la xenofobia, el racismo, la misoginia y el fútbol.

Violencia política, originada en intereses colectivos discordantes con el Estado o con otras posiciones, como la polarización (grieta) o las dictaduras militares (Cono Sur).

Violencias de mercados ilegales, deducidas de la presencia de bienes o servicios producidos, intercambiados o consumidos por fuera de las normas establecidas. Ahí están: el contrabando, el narcotráfico, trata de personas, migración irregular.

Y se debe resaltar, que dentro de cada una de las matrices están presentes un conjunto de tipos específicos de las violencias, como son, entre otras: la violencia escolar, la violencia juvenil, la violencia en el fútbol, la violencia guerrillera, la violencia de género, la violencia intrafamiliar. No pueden quedar por fuera tampoco que, por ejemplo, los homicidios, que son distintos si vienen de la violencia interpersonal (riñas), criminal (narcotráfico) o de género (feminicidio); las extorsiones si son virtuales (telefónicas), presenciales (residencias, comercios) u ocasionales (secuestros).

Las violencias son relacionales

La dimensión local de la violencia se especifica desde lo global, situación que introduce elementos muy claros, que conducen a una de sus características principales: su relatividad.

La relatividad es absolutamente determinante por la forma que opera la legislación. En general, las leyes se producen (parlamentos) y ejecutan nacionalmente (soberanía), lo cual tiende a fortalecer las estructuras delincuenciales internacionales, y sus crímenes porque ellas no reconocen las normas de ningún tipo. Más aún, por el principio del nacionalismo metodológico, las políticas de seguridad ciudadana se anclan en las soberanías nacionales, sin poder actuar por fuera de sus límites territoriales.

Una situación de este tipo auspicia las violencias y el delito en los siguientes órdenes: el primero, la violencia fronteriza, constituida bajo el principio de la asimetría complementaria, hace que una violencia tipificada en un país y no en el otro, se traslade bajo la lógica de vasos comunicantes, de un lado hacia el otro de cada país. Y también, por el hecho de que lo que no hay acá hay allá, de que el precio de acá es más barato que el de allá o de que la calidad de allá es mejor a la de acá, se instaura la lógica del contrabando, expresión típica de los mercados ilegales, creada por los propios países.

Y la segunda, como los tipos penales son nacionales, igual que las políticas para perseguirlos, las estructuras delincuenciales se aprovechan de esta situación para fortalecer sus relaciones globales. Estas determinaciones estructurales hacen que los delitos y las violencias se relacionan, mientras las políticas públicas de seguridad se fragmentan, beneficiando a las primeras.

Las matrices de la violencia muestran su pluralidad

Las violencias y los delitos son plurales

Un elemento central en la comprensión histórica de la violencia tiene que ver con su amplia pluralidad, porque en realidad coexisten múltiples violencias, cada una de las cuales posee lógicas y dinámicas propias. Esto es, actores, tecnologías, lugares, formas y motivaciones que se realizan en escenarios sociales (escuela, familia, barrio) y territoriales (ciudad, campo, frontera).

No hay violencia en singular, sino en plural. Así, por ejemplo, los tipos de *matrices de las violencias* es enorme, como pueden ser los casos inscritos dentro de la *violencia discriminatoria*, que en su interior coexisten: la xenofobia, la misoginia, el racismo, del fútbol o la de grupos etarios. Y así con todas las matrices.

Cada una de las violencias tiene sus propias características y expresiones, como lo ilustran los siguientes casos: el delito de robo es distinto al de hurto, simplemente por el grado de violencia que tienen. La extorsión puede ser con violencia o con intimidación, dirigida contra el patrimonio (bienes, dinero) o contra una persona (libertad, integridad física). El secuestro puede tener una demanda económica; pero también un trasfondo político, independiente de que se pida o no dinero de rescate.

El homicidio es variado, según venga de la violencia interpersonal, del ajuste de cuentas, de una riña, de un accidente, porque cada uno tiene una lógica distinta. De igual manera, la violencia *urbana* es diferente a la que ocurre en la ruralidad, la de *género* es distinta a la *juvenil*, la del *narcotráfico*

difiere de la *xenofobia* o del *racismo,* como cada una de ellas es disímil a la que ocurre alrededor del fútbol o del *contrabando.*

Esta pluralidad de violencias y delitos conduce a dos hechos fundamentales: por un lado, a que siempre se presente una articulación de varios delitos gracias a su concurrencia secuencial o simultánea, para conformar una *masa delictual.* Por eso, su resultado es el ensamble de hechos violentos.

Y, por otro, la constitución de una *coyuntura delictiva* conformada por una amalgama de matrices de la violencia en un momento histórico determinado. En definitiva, los dos casos se producen a partir de un enjambre de hechos delictivos bajo una particularidad: siempre hay una violencia específica que estructura la masa delictual y siempre hay una matriz que organiza la coyuntura delictiva. En este caso, gracias a la lógica y al peso que tienen, se configura un *núcleo funcional del sistema delictivo*, compuesto por la masa y la coyuntura delincuenciales.

Matrices de la violencia

La relación antedicha cambia según las matrices de las violencias y según las coyunturas. El concepto *matriz de la violencia* debe ser entendido de la síntesis bidimensional del lugar de su origen (estructura o útero)[1] y de su manifestación concreta a través de variables específicas (espacio-tiempo).[2]

Desde esta perspectiva y, si las violencias surgen de la producción social, se pueden identificar las matrices (Carrión y Pinto, 2017), según los contextos históricos en los cuales se originan, dando cuenta de su carácter multifacético (Bourgois, 2005). Así tenemos las siguientes cuatro:

Matriz de violencia política

La primera matriz es la *violencia política*, basada en las pretensiones de vencer, superar, aniquilar y silenciar aquello que ha sido construido como "indeseable" en términos ideológicos, tal como lo muestran las dictaduras

1 En términos biológicos, vendría a ser el vínculo que se produce entre la hembra y el macho: el útero.
2 Hace referencia a la relación entre las filas y columnas que contiene el objeto a describirse.

militares en el Cono Sur y los conflictos armados de Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Colombia y Perú, como también, aquellas provenientes de las expresiones ideológicas diversas de los grupos políticos con prácticas polarizantes (la grieta) y de las manifestaciones sociales y políticas, a la manera de estallidos sociales (Chile, Ecuador, Colombia).

De allí pueden desprenderse tres expresiones tipológicas con características y momentos particulares:

- La primera, se configura como violencia de Estado. Este caso se puede ejemplificar a través de las dictaduras militares de la década de los años setenta, principalmente en el sur del continente, que asolaron la región con miles de personas desaparecidas, secuestradas, torturadas y asesinadas, en el marco de la llamada seguridad nacional (Plan Cóndor).

  Sin duda que estos hechos pusieron en cuestión la definición weberiana de la violencia legítima, porque es una política de seguridad construida sobre la base de un uso espurio de la violencia, absolutamente ilegítima, por ser antidemocrática desde su origen. Pero también puede inscribirse en lo que actualmente ocurre en Nicaragua con respecto a la violación de los derechos humanos, expresados en el despojo de la nacionalidad a cerca de trescientas personas que, además, fueron expulsadas del país.

- La segunda, proviene de la existencia de agentes organizados militarmente que buscan modificar, sustituir o desestabilizar la institucionalidad estatal vigente (guerrilla). Son conflictos de carácter político-militar, con fuerzas beligerantes, que en muchos casos se han pacificado luego de importantes procesos de negociación. En este contexto, se pueden mencionar los conflictos internos ocurridos en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Colombia. O, el caso del Perú, después de una cruenta confrontación armada.

  También, las situaciones que restringen la legitimidad, la representación y la participación de la población mediante paros cívicos o manifestaciones políticas (estallido social). Pueden ser desde el Estado con violación de los derechos humanos o desde segmentos de la población, resaltándose los casos de las manifestaciones sociales en Ecuador, Colombia, Chile, Venezuela y Cuba en este último quinquenio.

- Y la tercera, tiene que ver con los procesos de polarización política (la grieta), donde la movilización social, los conflictos de poder institucional, las confrontaciones en las redes sociales y los medios de comunicación están al orden del día. Este ha sido un elemento visible y evidente en toda la región.

Matriz de violencia común

La segunda matriz se refiere a la *violencia común*, que abarca a todos aquellos actos y delitos que se ejecutan en contra de las personas y sus propiedades, y que son perpetrados en espacios públicos y privados por actores comunes. Generalmente, estos provienen de estrategias de sobrevivencia de sectores pobres o empobrecidos, de culturas lúdicas alrededor del consumo de productos psicotrópicos o de asimetrías de poder.

Esta matriz existe desde los orígenes de la humanidad, obviamente con sus agudas mutaciones. Se trata de la vinculación a los temas de convivencia, de interacción social y de relaciones interpersonales. Sin embargo, tiene un crecimiento significativo a partir de la década de los años ochenta del siglo pasado, en el marco de la reforma del Estado y de la implantación de políticas económicas neoliberales.

La matriz de violencia común se caracteriza por su difusión generalizada, proveniente de múltiples lógicas. Pero tiene una expresión: se produce en un "lugar común", sea púbico, privado o doméstico, porque allí ocurre la mayor densidad de interacción social. Por sus características y por la falta de respuesta positiva de las políticas públicas, se erosiona el sentido de ciudadanía (derechos, deberes) y del vivir en comunidad.

Allí están inscritos los asaltos a bancos, robos de carros, depredación del patrimonio, hurto de joyas, computadoras y celulares, cada uno de los cuales lleva a la especialización de las organizaciones delictivas. Y no se descartan los homicidios por riñas o por estar vinculados a ciertos hurtos. Es lo que se conoce como violencia interpersonal.

Las expresiones más claras de los tipos de delitos incursos a esta matriz son: homicidios, robos y hurtos, y su concreción mediante la figura del *crimen organizado*, que las Naciones Unidas (2004) lo definió en la Convención de Palermo celebrada en el año 2000 en los siguientes términos:

> Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. (p. 5)

Su manifestación territorial es evidente: en los países del Cono Sur existen bajas tasas de violencia, mientras en Centro América y el Área Andina son altas. Dentro de las ciudades, las zonas de centralidad urbana tienden a concentrar las ilegalidades por el tipo de actividad: comercio, administración, finanzas, recreación, vivienda. Por eso surge el axioma trivial: *se roban bancos donde hay bancos*, que ilustra claramente el sentido de la geografía de la violencia y del delito.

Una expresión adicional de concentración de esta matriz de la violencia en el espacio es la que ocurre en las zonas de fronteras o transfronterizas, porque hay una particular que se configura a partir de la *asimetría complementaria* entre dos o más Estados (Carrión, 2010). Lo mismo con respecto a la *violencia urbana,* que nace de la densa concentración espacial de la heterogeneidad y de la satisfacción desigual de las necesidades básicas (Carrión, 2010), como también de la vinculación al proceso de urbanización desigual y combinado, que vive la región.

Hay que señalar que la tendencia general es hacia la inflación sostenida de la violencia, que se acrecienta significativamente en la región cuando ocurren súbitos acontecimientos. Es el caso del COVID-19 y de la guerra de Rusia con Ucrania, que produjeron una fuerte crisis económica de alcance global, traduciéndose en el incremento de la pobreza, la pérdida de empleo y el aumento de la desigualdad social.

Matriz de violencia los mercados ilegales (mafiosa)

La tercera matriz está relacionada a la *violencia de los mercados ilegales o mafiosa,* que es producida por redes delictivas insertas en economías legales, locales o globales, que han mostrado poseer una gran sofisticación bélica, militar y tecnológica, y que suelen operar bajo un sistema interdelictivo

que hilvana extorsiones, secuestros, violaciones, asesinatos, asaltos, trata de personas, tráfico de droga, entre otros delitos.

Esta matriz es principalmente de carácter económico (mercados ilegales) y es producida en el marco de una nueva forma de organización del crimen: la *Red Global del Crimen* (Carrión, 2017). Esto es, no una suma de personas sino de organizaciones con funciones específicas, de alcance planetario.

Su presencia es especializada según el lugar donde se realiza cada una de las fases o ciclos del proceso económico ilegal. Esto es, una división del trabajo en el marco del narcotráfico, por ejemplo, de la cocaína, por lugares de cultivo y producción (Colombia, Perú), de tránsito (Centroamérica, México), de consumo (EE.UU, Asia) o de lavado (Europa, Ecuador).

Esta matriz surge alrededor de los mercados ilegales alrededor de alguna o de todas las fases de la producción donde ocurren hecho ilícitos tales como la comercialización de armas, migración irregular, contrabando, trata de personas, drogas ilícitas, sexo, artículos robados, industria del secuestro, sicariato y extorsión.

Por esta vía mercantil se han formado verdaderas empresas transnacionales del delito, donde sobresalen, sobre todo, las ligadas al narcotráfico, al mercado de armas y al tráfico de personas, que logran borrar las líneas rojas entre lo legal y lo ilegal de los mercados. A los mercados legales les interesa el dinero fresco bajo condiciones favorables (tasas de interés, rotación del capital) y a los ilegales les conviene introducir el dinero en los sistemas legales para blanquear su origen.

Matriz de violencia discriminatoria

Por último, la cuarta matriz es la *violencia discriminatoria*, que se basa en distinciones jerárquicas entre un "nosotros" y un "otros", y que supone procesos de violencia interpersonal, institucional y simbólica contra aquello que ha sido representado como diferente o inferior, según las categorías de raza, etnicidad, edad, *status* migratorio, nacionalidad, género y sexo.

Esta violencia de carácter histórico, actualmente se produce contra segmentos poblacionales específicos, como son los grupos étnicos, los inmigrantes, los miembros de colectivos LGBTIQ, las comunidades religiosas, las mujeres y los hinchas deportivos.

Esta matriz empieza a visibilizarse desde fines del siglo pasado, gracias a la agudización de las inequidades sociales creadas históricamente, a partir de las identidades de género, sexo, nacionalidad, etnia, migración, grupos etarios o deportivos. También debido a que las propias comunidades se han organizado para reivindicar progresivamente mayor seguridad, tanto que han logrado impulsar reformas a los códigos penales, con la finalidad de que estas violencias sean tipificadas como delitos, incluso bajo la denominación de *delitos de odio*. Se trata de delitos que se producen solo por formar parte de una comunidad de identidad o de pertenencia.

Las *violencias de género* se desarrollan por las asimetrías de poder en la relación de los sexos.

Las *violencias juveniles,* por las relaciones jerárquicas entre los distintos grupos etarios.

Las *violencias étnicas* tienen lugar por las lógicas supremacistas desde el mundo blanco mestizo frente los afro-descendientes, pueblos y nacionalidades indígenas.

La *xenofobia*, ocurre por el peso de los procesos migratorios internacionales.

La *violencia escolar*, referida a los métodos pedagógicos (la letra con sangre entra), a las relaciones entre autoridades y docentes con el alumnado (castigo, disciplina, abuso) y a la disputa de universos simbólicos entre alumnos (*bullying*) y entre distintas escuelas (choques deportivos).

La *violencia intrafamiliar*, expresión de las condiciones culturales de las relaciones asimétricas, de la composición demográfica y de la dinámica de cambio del sentido de las familias.

Las *violencias del fútbol,* tienen que ver con la disputa de los universos simbólicos alrededor de la inserción de los equipos en los contextos sociales.

De esta manera, se puede verificar que ciertas matrices de las violencias tienen mayor relevancia que otras, según el lugar y el momento que se trate; lo cual lleva a pensar que en la interacción de ellas hay la preeminencia de una, que es la que especifica la lógica de las relaciones inscritas en la coyuntura.

En el informe de Latinobarómetro (2017) se puede colegir los pesos de las distintas matrices de la violencia en la región:

> En primer lugar, la violencia contra los niños con un 60 % y en segundo lugar la violencia intrafamiliar contra las mujeres con un 59 % (esta

> disminuye de 63 % en 2016). En tercer lugar, está el crimen organizado con el 58 % (aumentando de 51 % en 2016). En cuarto lugar, está la violencia en las calles con 57 % (disminuyendo de 59 % en 2016). En quinto lugar, las marras y pandillas con el 51 %, seguido de un 43 % del Bullying y la violencia de Estado. (p. 30)

Al interior de las cuatro *matrices de la violencia* (política, común, discriminatoria, mercados ilegales), aparecen en su interior algunos *tipos de violencia* como el hurto, el homicidio, la violación de derechos humanos, la polarización, el feminicidio, el narcotráfico, la trata de personas, las cuales tienen especificaciones absolutamente particulares. El homicidio por sicariato es distinto al de una riña; con arma de fuego o blanca; a un hombre o una mujer (femicidio). Como también, las *dimensiones de las violencias,* sean la objetiva (los hechos) o la subjetiva (percepción, temor, inseguridad). Entre ellas se cruza lo simbólico, que nace de los imaginarios venidos de la vida cotidiana.

En otras palabras, dentro de las *matrices* de las violencias se tienen *tipos* y *dimensiones*, que hacen que las mismas no sean homogéneas en su interior.

La masa delictiva operando como ensamble

Punto de partida: nunca un hecho delictivo se presenta de forma aislada. Es decir, en un delito no hay una sola infracción, siempre están presentes múltiples, porque cada una está inmersa dentro de una *masa delictiva*, que se expresa de forma integrada. Lo interesante es la forma en que se estructura: siempre ocurre al alrededor de un hecho delictivo principal, que es el que produce la interconexión de los distintos delitos, mediante la función articuladora de los restantes.

El cometimiento de un hecho delictivo principal o delito funcional, siempre conlleva la realización de delitos anteriores, simultáneos y posteriores. Un ejemplo básico: un menor de edad en estado de embriaguez toma el vehículo de sus padres para salir, no tiene licencia porque su edad no se lo permite, se pasa un semáforo en rojo, choca un poste de energía eléctrica, al llegar la autoridad intenta sobornarla, es conducido preso, además, en el camino irrespeta a la autoridad y cuando llega a la cárcel exi-

ge un trato preferencial. Este es un caso de infracciones en cascada, donde hay un orden secuencial de ilegalidades a partir de un hecho principal.

Un caso de enlaces de hechos delictivos simultáneos es el de un homicidio común, donde puede existir ilegal porte de armas, adquisición fraudulenta de la misma, organización para delinquir, penetración violenta al domicilio y sustracción de un bien.[3] Más aún, en los casos del robo de vehículos, contrabando o narcotráfico donde existe un circuito amplio de fases enlazadas (complejo delictual), cada una de las cuales tiene uno o varios delitos simultáneos.

Como cada violencia tiene una lógica específica, cada sistema delincuencial también lo tiene. No se puede encasillar en concepciones genéricas y, mucho menos, universales. Por eso es un error plantear políticas homogéneas en realidades y hechos heterogéneos. Más aún, cuando hay una geografía del delito, que obliga a diseñar políticas acordes a cada territorio, a cada sistema y coyuntura delictiva.

Coyuntura delictiva

Las coyunturas delictivas se configuran en unidades territoriales multiescalares (país, región, ciudad, barrio), en momentos específicos y a partir de una matriz delincuencial particular que opera como *núcleo funcional del sistema o complejo articulado de violencias*. Esto significa que, en el balance de las mismas, una de ellas tiene la condición de *función principal* permitiéndole caracterizar el momento. Así se puede verificar las coyunturas que ocurren en Honduras o El Salvador alrededor de las maras, en México del narcotráfico, en Colombia de las bandas criminales nacidas del paramilitarismo (BACRIM) y en Ecuador del narcotráfico, todas ellas convertidas en núcleos funcionales.

Es interesante el caso de los países y regiones que tienen como núcleo funcional del sistema delincuencial al narcotráfico: en general, las políticas focalizadas que se aplican no solo desplazan partes del proceso delictivo

3 La agresión al futbolista Salvador Cabañas en México lo grafica muy bien: hubo posesión ilegal de armas, funcionamiento del bar por fuera del horario establecido, el vehículo en que salieron los agresores no tenía identificación, consumían irregularmente licor (Colazzo y Mediotiempo, 21/01/2022).

a otros espacios (efecto globo), sino que también generan un territorio unificado del delito. El ejemplo más importante e interesante es el Plan Colombia, con sus efectos más visibles dentro y fuera del país:

- Desaparición de los grandes carteles territoriales (cartel de Cali, de Medellín) y la conformación de un conjunto de Bandas Criminales como los Rastrojos, Cordillera, Clan del Golfo.
- Erosión de los liderazgos fuertes y personalizados (Escobar, Rodríguez Gacha) y el aparecimiento de los pequeños pero múltiples barones, en parte debido a que las estructuras criminales se especializan en funciones particulares. No como antes, que una –como el cartel de Medellín– controlaba todo el proceso de cultivo, producción, circulación y consumo.
- Generalización del cultivo de coca por Colombia, Perú, Bolivia y ahora por Honduras. Paraguay y Guatemala, como también el procesamiento por Ecuador, Venezuela y Centro América, internacionalizando el conjunto del proceso.
- Reducción relativa de las zonas de cultivo en ciertos países, pero con incremento del nivel de productividad, haciéndose mucho más eficientes gracias a la tecnología.
- Articulación de las zonas de producción y procesamiento (Andinas) con las de comercialización (Centro América) y consumo (EE.UU, Brasil, Europa), controladas por los cárteles globales (Sinaloa, N´drangueta, Primer Comando de la Capital). Según el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 23 de los 33 países de América Latina están vinculados al cártel de Sinaloa.

América Latina se ha convertido en la región de mayor producción y circulación de cocaína del mundo, convirtiéndose en un continente que opera como territorio unificado. Hoy en día es una de las regiones más violentas, debido a que por allí transita el 84 % de la cocaína del mundo con destino a los EE.UU, Europa y Asia. El fenómeno del cultivo de coca en la zona Andina (Bolivia, Colombia, Perú) y Centro América (Honduras, Guatemala) ha producido la expansión de grupos criminales vinculados al narcotráfico, creciendo su articulación por toda la región y el mundo.

Por lo tanto, en la actual *coyuntura,* las violencias pueden caracterizarse por la confluencia de tres elementos centrales:

- Las motivaciones del crimen son *económicas*.
- El *sistema delincuencial* que define *coyuntura delincuencial* se estructura alrededor de lo tecnológico, como núcleo funcional articulador de la Red Global del Crimen.
- La violencia es producida mediante dos tipos de estructuras organizadas: la primera, con grupos delictivos compuestos con un cierto número mínimo de personas (tres o más personas, según la Convención de Palermo (2000) la segunda, una *Red Global del Crimen*, donde hay una suma de organizaciones, donde una cumple el rol de *holding* (Carrión, 2015). En los dos casos existe una división social del trabajo según las fases y acciones del proceso delictivo, pero en el primero está localizado en el ámbito nacional y en el segundo en el internacional.

La violencia es relacional

Un elemento significativo de la pluralidad de las violencias tiene que ver con su lógica relacional, tanto porque es interpersonal o porque se ha encriptado en los territorios nacionales. En esta perspectiva, hay un hecho que genera cada vez más distorsiones y problemas en las políticas de seguridad ciudadana; se trata del denominado *nacionalismo metodológico* (Beck, 2007, p. 38-39), que determina la observación del hecho violento enclaustrada en el ámbito nacional, tanto en el diagnóstico como en las políticas de seguridad ciudadana, cuando el delito actúa por encima de esas limitaciones.

Cada uno de los Estados definen las violencias y los delitos, porque cada uno de ellos tipifican los delitos dentro de sus territorios (parlamentos nacionales); como también porque la condición de ciudadanía nace de los derechos y deberes reconocidos por los mismos Estados.

Cada Estado aprueba un código penal y, sobre esa base, debe garantizar a la población sus derechos. Esta condición establece que los delitos y las consecuentes penas sean relativas a cada Estado, lo cual deviene en la existencia

de delitos definidos y perseguidos en cada una de las soberanías estatales, las cuales muestran la relatividad de las violencias en los siguientes términos:

Una primera, proveniente de *Estados contiguos o fronterizos* con códigos penales distintos. En una región de frontera interestatal se producen asimetrías respecto del procesamiento penal, porque el delito y la pena son relativos a cada Estado. Resultado de esta relatividad, se tiene un trasvase de la violencia de un lado del límite hacia el otro, siguiendo la modalidad de los vasos comunicantes.

Una problemática interesante es la que ocurre en la frontera de Ecuador con Colombia. Tradicionalmente, Ecuador ha tenido tasas de violencia más bajas que Colombia. Sin embargo, cuando se encuentran en la frontera común, las tasas de homicidios son inversas: más altas en la zona ecuatoriana que en la colombiana, en gran parte por la relatividad nacional del delito.

Durante muchos años el Código Penal ecuatoriano no consideró al sicariato como delito, mientras el colombiano sí. Esta situación condujo a que este tipo de asesinato exista en Ecuador sin estar tipificado, y a que, en algunos casos, este tipo de homicidio se produzca en territorio ecuatoriano con sicarios colombianos. Esta es una tendencia que ocurre en la mayoría de las fronteras de América Latina. Hay que tomar en cuenta que esta asimetría punitiva hace más difícil diseñar políticas para contener la violencia y mucho más fácil para el cometimiento de los ilícitos, porque estas organizaciones delictivas no reconocen ninguna legalidad.

La segunda, originada en las políticas asimétricas de seguridad entre países, lo cual puede producir efectos perversos. Existen algunos casos de Estados que implementan sus políticas de seguridad ciudadana más allá de sus fronteras nacionales, porque conciben amenazas o riesgos provenientes del exterior. De esta manera, se configura una paradoja relevante: una política de seguridad de un Estado produce hechos de violencia en otro; o, lo que es lo mismo, que la violencia y la seguridad son relativas a los Estados que las definen.

Se debe señalar la persecución de ciertos delitos definidos por un Estado en territorios de otros Estados. Esta afirmación puede ser ejemplificada, por ejemplo, con las figuras de las *guerras preventivas* contra *Estados delincuentes* delineadas por el expresidente George Bush de los EE.UU

(2001-2009), en contra de Irak e Irán. De las llamadas, eufemísticamente, como *guerras necesarias* del expresidente Barack Obama, premio Nobel de la Paz, en Afganistán, también de los EE.UU (2009-2017). Se debe añadir la propuesta de *extraterritorialidad,* impulsada por el expresidente Álvaro Uribe de Colombia (2002-2010), para enfrentar a las guerrillas de las FARC dentro del territorio ecuatoriano.

Quizás otro caso interesante que debe ser considerado es el de la llamada *Guerra a las drogas*, impulsada por el expresidente Richard Nixon (1969-1974), también de los Estados Unidos, bajo la denominación de Estrategia Nacional contra la Droga (1971). Fue una propuesta para enfrentar al narcotráfico en todo el planeta, según su comprensión, como la más grave amenaza de su país, convertido en su enemigo número uno.

Resultado de eso: solo en este siglo XXI se incrementó en un 26% el número de consumidores a nivel mundial (UNODC), los carteles se expandieron y están distribuidos por todo el planeta y son cada vez más fuertes económica y políticamente, la crisis de los sistemas de privación de libertad en la región proviene de esta política, el número de personas asesinadas se incrementó sustancialmente y el monto de los recursos económicos que están en juego son crecientes.

Pero también se pueden mencionar proyectos antinarcóticos específicos, como son los llevados a la práctica por los EE.UU: el Plan Colombia (en Colombia) y el Plan Mérida en México y Centro América que, incluso, produjeron el *efecto globo* o *efecto cucaracha*, con el desplazamiento de varias actividades criminales por fuera de los linderos de ejecución de las propuestas, por tener un concepto focalizado de sus acciones. En otras palabras, se internacionalizó el fenómeno.

La tercera, configurada de forma explícita en este siglo XXI, se genera cuando empieza a producirse el resquebrajamiento del nacionalismo metodológico. Los territorios de los Estados nacionales están, por efecto de la globalización, cada vez más integrados entre sí. Esta situación está en concordancia con la dinámica del crimen, que no solo desborda a los Estado nacionales, sino que aprovecha las fracturas interestatales para sacar beneficios propios. Hoy, el crimen se despliega en un territorio unificado de carácter global bajo una forma organizativa superior al concepto de crimen organizado internacional.

En este caso y en esta coyuntura, aparecen manifestaciones positivas alrededor de lo que podría definirse como el derecho penal internacional, que se hace extensivo a través de diversos mecanismos, entre los que resaltan: la *cooperación multilateral* y el fenómeno inédito de la *armonización legal*, que buscan romper con el nacionalismo metodológico a través de la búsqueda de la uniformidad interestatal de los sistemas penales y, por lo tanto, de sus políticas punitivas.

Las políticas de cooperación multilateral, que nacen del tutelaje de ciertos Estados y en particular de los más poderosos, tienden a impulsar la tipificación de ciertos delitos considerados internacionales, generalizando ciertos tipos penales al interior de los Estados nacionales, originados, entre otros, en el ámbito de las Convenciones Internacionales de las Naciones Unidas.

Allí está la Corte Penal Internacional (2003) que puede juzgar por razones de genocidio, crímenes de lesa humanidad, de guerra y de agresión a personas y Estados. También la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violación de los derechos humanos. Adicionalmente, las tipificaciones que nacen en las Convenciones Internacionales de las Naciones Unidas, que se expresan en las definiciones delictuales de carácter transnacional cuando se cometen dentro de uno o varios Estados.

También, cuando dentro de un Estado participa un grupo delictivo internacional que ejecuta actividades delictivas en más de un Estado o tiene efectos sustanciales en otro. Es decir, existen antecedentes internacionales, de carácter institucional, muy interesantes para profundizar con políticas propias de esta tendencia.

La dimensión internacional del narcotráfico existe por la división internacional del trabajo en el espacio, según las fases del proceso. Una situación como la descrita tiene una tendencia a formar un área territorial del crimen con características *glocales* (Robertson, 2003), que deviene de la *Red Global del Crimen*, compuesta por distintas estructuras criminales provenientes de países diferentes e integradas bajo la lógica del *holding*, como veremos más adelante.

En consecuencia, y en términos de la legislación internacional, se ha avanzado mucho gracias a los intentos de *armonización legal en el campo penal*, que no es otra cosa que reconocer las normas penales por arte de varios Estados, de tal manera de enfrentar la transnacionalización del delito

más allá del territorio individualizado de los Estados nacionales. Con ello, empieza ser posible enfrentar a la red global del crimen en el espacio que para ellos les era favorable porque era un limitante para los Estados Nacionales y era más bien un contexto adecuado al crimen.

Un ejemplo interesante del proceso de armonización penal es el que viene desarrollándose dentro de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA). En su seno, se busca enfrentar el crimen transnacional con acciones nacionales coordinadas regionalmente, pero aplicadas localmente. Este es el caso del proyecto: "Armonización de la Legislación Penal contra el Crimen Organizado en Centroamérica", que lo implementa la Secretaría General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos y la Secretaría General del SICA, en asocio con las contrapartes nacionales vinculadas al tema.[4]

4 Ver en: https://www.sica.int/consulta/noticia.aspx?idn=66805&idm=1&ident=1.

La Red Global del Crimen

> El mapa del mundo se trazaba ciertamente con el petróleo, el negro, ese del que estamos habituados a hablar, pero también con el petróleo blanco, como lo llaman los capos nigerianos. El mapa del mundo se construye sobre el combustible, el de los motores y el de los cuerpos. El combustible de los motores es el petróleo, el de los cuerpos es la coca.
>
> Roberto Saviano (2014)

Introducción

Hasta fines del siglo pasado primó la violencia común, conformada a través de la asimetría social, la pobreza, la cultura y la falta de empleo, mismas que provocaron un conjunto de ilegalidades inscritas en lo que podría definirse como *estrategias de sobrevivencia*. A ello deben añadirse los delitos provenientes de los comportamientos psicológicos (enfermedades) y sociales (conflictos), todos al margen de las normas legales vigentes, inscritos en lo que llegó a denominarse violencia interpersonal (riñas).

Esta violencia evolucionó sustancialmente en estos últimos 25 años a nivel planetario, porque los delitos también se globalizaron. El eje de esta transformación estuvo marcado por dos elementos claves: la búsqueda de recursos económicos y el impulso de una nueva forma de organización delictiva.

De la violencia tradicional a la moderna

Es de suma importancia entender el salto cuantitativo y cualitativo que se produce a fines de la década de los años ochenta, con respecto a la violencia y las políticas de seguridad ciudadana. Se vive una transición de la *violencia*

tradicional (estrategia de sobrevivencia, cultura lúdica, asimetrías de poder) hacia la *violencia moderna* (salto tecnológico, internacionalización, organización, sistema delictivo), con lo cual los grados y la propia violencia crecen, como, sin duda, el volumen de los recursos económicos que generan.

Si bien este tipo de organizaciones criminales vienen desde hace buen tiempo atrás, en la actualidad perviven de forma paralela o articulada a las nuevas organizaciones que emergen desde principios de este siglo, gracias al peso que adoptan los mercados ilegales, bajo sus distintas modalidades: trata de personas y de órganos humanos, contrabando, migración irregular y, principalmente, narcotráfico.

Adicionalmente y no menos importante, la subsunción de la violencia tradicional a la moderna, expresada, por ejemplo, en que las organizaciones de la violencia tradicional cumplen determinadas tareas funcionales a las modernas, como también se convierten en espacios de reclutamiento de delincuentes para que operen bajo modalidades modernas.

La *violencia tradicional* es una estrategia de sobrevivencia de ciertos sectores sociales empobrecidos, o que la inequidad les abruma. También relacionada con una cultura lúdica asociada al consumo de productos psicotrópicos que conduce a riñas, accidentes y agresiones de todo tipo (género) o generacionales (violencia juvenil). Es una violencia que tiene alta significación social y que se la conoce como interpersonal o más específicamente como *violencia común*.

Desde esta perspectiva, se pueden identificar múltiples Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) dedicados a actividades ilícitas que, en muchos casos, se establecen de forma especializada a partir de dos determinaciones: primero, *por tipos de giros*, como pueden ser el robo de computadoras, celulares, joyas, automóviles, bancos, comercios o patrimonio. Y, segundo, *por las fases* del proceso criminal, entre las que se pueden identificar: el robo, la inteligencia, el lavado de activos, la comercialización (cachinerías), el sicariato, el secuestro o la logística, entre otras.

Posteriormente, transita *hacia la violencia moderna*, que ocurre gracias a los saltos tecnológicos, a los procesos de globalización, a la organización del sistema delictivo y a los nuevos patrones de acumulación. Esta *violencia* se caracteriza, principalmente, porque existe una predisposición explícita a cometer un hecho delictivo; es decir, a contar de forma expresa

con objetivos explícitos para el cometimiento de hechos ilegales, generalmente de carácter y fines económicos. Como tienen la predisposición al cometimiento de un hecho delictivo desarrollan planes especializados (planificación) por tipos de ilícitos.

Se conforma una estructura organizativa delincuencial con alto nivel de división del trabajo en su interior: unos se dedican al robo, otros a la intermediación, a la inteligencia, al apoyo o al lavado de activos. Se estima, según Forgione (2012), que alrededor del 25 % de los ingresos que obtienen estas organizaciones están destinados a la reproducción de los ilícitos (armas, corrupción, sueldos); mientras el 75 % restante podría definirse como utilidades. Esta forma de organización delictiva se generaliza hacia la mayoría de las prácticas delictivas.

La organización delictiva es un concepto que se quedó corto ante la situación actual, sobre todo si la definición de crimen organizado que se hizo en el año 2000, en la Convención internacional de Naciones Unidas realizada en Palermo, en nada se acerca a la que se tiene en la realidad actual. La Convención lo definió en el Artículo 2 en los siguientes términos:

> Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado a partir de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. (ONU, 2004, p. 5)

La organización actual no se puede definir por el número de personas involucradas en los ilícitos, como lo establece la Convención de Palermo, sino a partir de la división social del trabajo al interior de una estructura que tiene dos determinaciones evidentes: la primera, originada en la articulación internacional de organizaciones delictivas alrededor de un comando central.

Y la segunda, que la organización no se estructura a partir de la integración o suma de personas, sino de otras organizaciones delictivas. Es una división social del trabajo global, en la que cada fase, ciclo o actividad no es asumida por personas aisladas sino por organizaciones que cumplen funciones explícitas.

Cuentan también con un importante desarrollo tecnológico, con pistas de aterrizaje para aviones, producción de submarinos, posesión de armas de todo tipo, grandes de niveles de comunicación y organización. Provienen de un importante proceso de internacionalización, que conduce a que la organización del crimen sea global, pero con hechos locales, a la manera de lo que Robertson (2003) definió como la *glocalización; e*n este caso, amparados en una economía ilegal, que termina por caracterizar a la coyuntura de violencia.

En términos cuantitativos, se viven mutaciones significativas: los hechos delictivos se incrementan (tasas de homicidios), los grados de la delincuencia se hacen más violentos (cuerpos mutilados, expuestos públicamente) y mayor diversificación de delitos (sicariato, secuestro). Todo ello es posible gracias a la conformación de nuevos actores colectivos en constante actuación.

Esta evolución da lugar al aparecimiento de una estructura que se organiza a partir de una *predisposición explícita* para llevar a cabo actividades ilegales; es decir, de *objetivos explícitos.* Esta nueva modalidad conduce a un cambio sustancial en la violencia: la creación de una organización delictiva que cuenta con una división del trabajo en su seno, importantes medios tecnológicos, fuerte inteligencia criminal y acciones especializadas y diversificadas, mediante un plan de actuación y un modelo de gestión.

Tras esta estructura organizacional existe una lógica empresarial, en términos de que su objetivo está relacionado a una lógica de obtención de ganancias económicas, que cuenta con cadenas de valor, con fases y territorios definidos (continuos y distantes). De igual manera, viven un proceso de internacionalización con empresas ilegales que están por encima de los Estados nacionales y lo hacen de manera articulada con otros territorios o sectores, bajo las dinámicas de las franquicias, la tercerización y el holding, formando una red de redes.

El salto en la organización delictiva: el peso de la droga y de la cocaína

En general, los bienes y servicios tienden a producirse prioritariamente en lugares donde las materias primas, la fuerza de trabajo y los medios de producción son mejores y más baratos. Además de la manera más próxima a la demanda o al consumo mayoritario, porque bajan los costos.

Los mercados ilegales no son distantes de esta aseveración. Mucho menos los narcóticos, aunque a ellos hay que sumarles un valor importante: los costos del riesgo en el tránsito, la producción y el consumo. En el fortalecimiento del crimen organizado y de la Red Global del Crimen tiene mucho que ver el narcotráfico, porque se convierte en su columna vertebral generando, incluso, delitos conexos, sobre la base de la diversificación de sus patrones delictivos y de los lugares donde se cometen.

Con la entrada de la cocaína al mercado de consumo, la geopolítica del narcotráfico se modifica considerablemente, tanto que tiende a regir el sector en el mundo entero, incluso por encima de la marihuana que es la droga que más se consume.

El cultivo de la coca, localizado inicialmente en Bolivia y Perú, por razones medicinales y espirituales propias de las culturas ancestrales, tiende a generalizarse desde el siglo pasado. Allí aparece Colombia, con los carteles de Medellín (Pablo Escobar) y Cali (Rodríguez Gacha), que integran estos lugares de cultivo y producción con los espacios de consumo en Estados Unidos. De esta manera, se integran las tres zonas de producción de Bolivia, Perú y Colombia a las de Honduras, Guatemala y Paraguay que se suman en este siglo, con lo cual los mercados se expanden y la cocaína se reposiciona en la economía a escala global.

Sin duda alguna, la coca y la cocaína se han convertido en los elementos estructurantes de los mercados ilegales a nivel mundial. Primero, porque hay una división internacional del trabajo que se expresa en términos de que los lugares de consumo están radicados en los Estados Unidos, Europa, África, Asia y Oceanía, así como los de cultivo y tránsito en América Latina. Segundo, porque la lógica institucional de esta estructura se ha modificado de una sustentada en pocos carteles, los colombianos, que tenían un control completo del proceso, hacia una compuesta por múltiples organizaciones, cada una de las cuales cumple un rol específico.

En esta transformación mucho tuvieron que ver dos procesos simultáneos en el tiempo: por un lado, el Plan Colombia firmado en1999 entre los presidentes Clinton de los EE.UU y Pastrana de Colombia, y el inicio de las operaciones en 2002 con el expresidente Uribe a la cabeza. Los efectos del Plan fueron la internacionalización (integración de los carteles mexicanos y colombianos), la pluralización de los grupos criminales colombianos –antes

carteles–, sustentados en bandas especializadas (BACRIM), que diversificaron los hechos de violencia y se integraron con otros grupos de otros países.

Y, por otro lado, los atentados terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos provocaron dos respuestas inmediatas de su Gobierno: el control férreo de los cielos y los mares norteamericanos, así como la determinación de sus tres grandes enemigos: los terroristas, los migrantes y los narcotraficantes. Ello produjo un viraje en el corredor dominante de la droga: de La Florida hacia la frontera terrestre entre México y los Estados Unidos, provocando un fortalecimiento de los vínculos entre los carteles mexicanos con los colombianos.

De manera simultánea y acelerada, entra una nueva forma de organización criminal que tiende a superar a la anterior e, incluso, en muchos casos, a cooptarla o subsumirla dentro de su lógica. Se trata de una organización más compleja y eficiente, que busca su propia seguridad interna mientras comete los ilícitos de carácter internacional, y que no se estructura a partir de la suma de personas aisladas, como era la anterior, sino desde la integración de varias organizaciones criminales bajo un *comando central* definido como *holding*.

Según el diccionario de Oxford, *holding* es una "Sociedad financiera que posee la mayoría de acciones y lleva la administración de un conjunto de empresas que se dedican a diversas actividades económicas o industriales".

De esta forma, se configura una estructura institucional de alcance global, que se arma a partir de esta unidad o comando central (*holding*), que articula un conjunto de organizaciones criminales provenientes de contextos territoriales distantes y distintos, mediante las modalidades de *franquicia o de tercerización* (Carrión, 2015).

Bajo esta modalidad, por ejemplo, el cartel de Sinaloa de México (Osorno, 2009), se constituye en un *holding* que actúa en 51 países del mundo a través de múltiples organizaciones ilegales, de ámbito nacional, y de 3.700 empresas legales. Cosa similar ocurre con la mafia italiana de la 'Ndrangheta, que lo hace en 36 países (Forgione, 2012) y el Clan del Golfo en Colombia (Urabeños) con presencia en 26 países. También se encuentran otros grupos localizados en México, Italia, Albania, Brasil, Rusia y Latinoamérica, entre muchos otros.

Obviamente estos *holdings*, como otros procedentes de diferentes países del mundo, actúan en el Ecuador vinculados a múltiples organizaciones

criminales nacionales, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes: Latin King, Chone Killers (1), Los Choneros-Aguilas (3), Los Tiguerones (5), Los Lobos (8), Lagartos (1), Cubanos, Gorra, R7 (2), Águilas-Fatales (1), Choneros-Fatales (1), Nueva Generación (1).[1]

Dentro de la estructura global del mercado de los narcóticos, el Ecuador tiene una ubicación estratégica, principalmente alrededor de la cocaína. Está localizado geográficamente entre los dos países productores de cocaína más grandes del mundo: Colombia con 1.800 toneladas y Perú cercano a los 1.000, habiendo incrementado su producción en un 43 % en 2021 el primero y el 100 % el segundo[2]. Adicionalmente se encuentra muy bien localizado frente a los países de mayor consumo de cocaína en el mundo, como son los Estados Unidos, por la cuenca del Pacífico, y de Brasil, por la del Río Amazonas, que además es un país de tránsito hacia Europa, Asia y Oceanía.

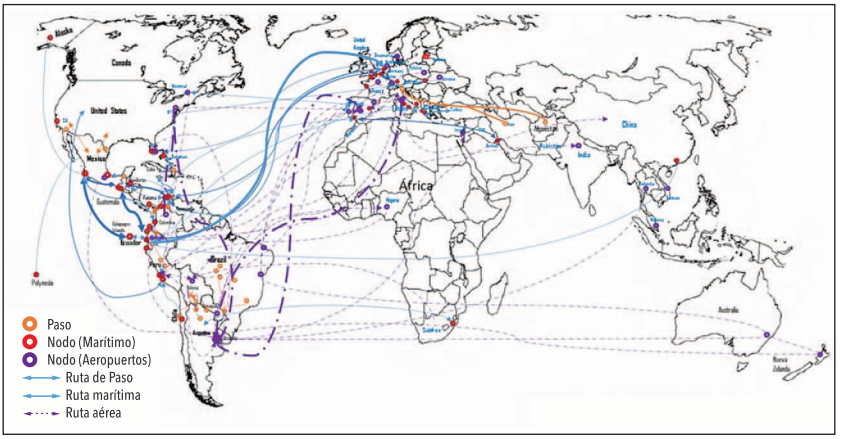
El Gráfico 1, sobre nodos y rutas del narcotráfico, es muy revelador de la inserción del Ecuador al mercado mundial, desde la perspectiva de los narcóticos. Esto solo es posible gracias a la Red Global del Crimen. Un ejemplo interesante es el que se dirige al consumo en EE.UU, donde dos carteles, como Sinaloa y Jalisco Nueva Generación, tienen un rol titular.

Los vínculos en Ecuador de la Red Global del Crimen se estructuran, por ejemplo, a partir del Clan del Golfo de Colombia que exporta la cocaína a Ecuador, donde los Choneros la reciben y luego, por el puerto de Guayaquil, la envían a México por Centroamérica, donde hay otros grupos criminales que operan. Este proceso es monitoreado y regulado por el Cartel de Sinaloa, como holding, que finalmente es el que introduce la droga a los Estados Unidos, donde existen otras agrupaciones criminales que se encargan del microtráfico. Esto mismo proceso ocurre con Jalisco Nueva Generación (JNG), que hace de comando central, que agrupa otro tanto de organizaciones criminales.

1 Por ejemplo, los Latin King, Tiguerones, Lobos y Chone Killers son estructuras delictivas que forman parte del cartel Jalisco Nueva Generación; mientras los Choneros son del cartel de Sinaloa.

2 Según el informe anual de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2022), los cultivos de coca en Colombia crecieron 43 % en 2021, cuando se alcanzaron 204.000 hectáreas sembradas, mientras que en 2020 esa cifra había sido de 143.000 hectáreas (Swissinfo.ch, 09/11/2022).

Gráfico 1. Nodos y rutas del narcotráfico originado en Ecuador (2000-2014)



Fuente: Proyecto Fronteras Globales, FLACSO–Sede Ecuador (2016). Elaboración con fuentes primarias.

Hay que tomar en cuenta que el gráfico adjunto solo reúne información hasta el año 2014, cuando todavía el volumen de droga no era como es en la actualidad. En 2010 pasaban alrededor de 210 toneladas anuales por el Ecuador y hoy, 12 años después, transitan más de cuatro veces (835 toneladas). Probablemente, si se mira la vinculación comercial del Ecuador con el mundo sea más significativa la presencia del narcotráfico que la producción de banano, flores, camarón e, incluso, el petróleo (productos tradicionales de exportación).

Frente a ello, ¿qué dicen los ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior?, ¿no sería bueno tener una política exterior sobre este tema? Más aún, que sea autónoma y no inscrita en lo que se considera ya un fracaso: la guerra a las drogas impulsada en 1971 por Richard Nixon, presidente de los Estados Unidos. Y esta realidad, se incrementa y diversifica con el paso del tiempo, en grado sumo. Los grupos delincuenciales organizados se integran y tienen cada vez un grado de acción más global, que requiere una política de contrapartida en los mismos planos.

Conclusiones

En términos de la matriz de la violencia de los mercados ilegales, el narcotráfico vinculado a la cocaína ha sido determinante. Su expresión más acabada ha sido la evolución de la organización criminal llamada Grupo Delincuencial Organizado (GDO), definido en la cumbre de Palermo del año 2000, a la Red Global del Crimen, en el que hay un comando central que opera como holding, para articular bajo la lógica de un sistema a varias organizaciones adicionales (tercerización, franquicia).

Las políticas públicas de seguridad también deben modernizarse y reformarse, no solo en el sentido tecnológico, sino también con cambios importantes en las instituciones como de la policía (adecuación a la coyuntura delictiva, especialización, proximidad), al sistema de justicia (leyes, jueces) y a las cárceles (rehabilitación, reinserción).

Con ese marco institucional renovado, hoy como nunca, las políticas deben ser integrales; esto es, con políticas económicas, sociales, culturales y urbanas. Pero también, por ejemplo, deben considerar que la prevención ya no es suficiente, porque los problemas son estructurales. Por el nivel de organización existente Red Global del Crimen (RGC) se requieren buenas estructuras de inteligencia y contrainteligencia, así como sistemas integrados en términos institucionales (cárcel, justicia, policía) e internacionales.

La política pública de *mano dura*, reclamada por la población, víctima directa o indirecta de la inseguridad, ha mostrado resultados bastante precarios y en muchos casos, hasta reproductoras de la misma violencia. En relación a esta aproximación, las políticas deben girar hacia una *mano inteligente* donde tengan preeminencia las condiciones estructurales de la economía, la sociedad y la cultura. De esta manera, las políticas de seguridad ciudadana adquirirán las condiciones de integralidad, que siempre se enuncian pero que nunca se consiguen, convirtiéndose un concepto vacío de contenido.

Además, se deben impulsar políticas de educación, empleo, vivienda, servicios y equipamientos urbanos, entre otros. Lo cual no significa dejar de lado la policía, la justicia y la cárcel, que también deben integrarse a esta lógica, pero no en el plano estelar que generalmente se ubican.

La (in)seguridad en su laberinto: en el continuo de las causas del delito a las acciones penales[1]

Introducción

Desde mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado, las violencias crecieron y se diversificaron en América Latina, produciendo impactos intolerables. Fallecieron anualmente alrededor de 140 mil personas al final del siglo XX con una tasa promedio de 20 homicidios por cada 100 mil habitantes. Para el año 2018, la tasa promedio subió a 21,5 por cada 100 mil habitantes, y los costos de las violencias significaron, en el año 2000, pérdidas económicas del 14,2 % del PIB y entre 2010 y 2014 entre 9,8 a 11,4 millones al año (Londoño, Gaviria y Guerrero, 2000).

El temor se convirtió en el imaginario más fuerte de la población urbana según Armando Silva (2004), la seguridad ciudadana se configuró como la principal demanda de la población (Latinobarómetro, 2008) y las ciudades perdieron ciudadanía, espacio y tiempo (Carrión, 2002a). Estos números muestran un proceso de crecimiento del delito, como también la imposición de un discurso donde predomina el estigma, la privatización y la represión.[2]

Este preocupante escenario no ha estado exento de políticas públicas gracias a la presencia inédita de ministerios, gobiernos locales y cooperación internacional, así como al incremento de los presupuestos para la policía, la justicia, las cárceles. También debe mencionarse el significativo

1 Este acápite tiene como base los siguientes trabajos: prólogo del libro *Inseguridad, prevención y policía* de Máximo Sozzo (2008), editado por FLACSO Ecuador y la ponencia presentada en el seminario "Seguridad ciudadana, negociación de conflictos y justicia restaurativa en América Latina y El Caribe" organizada por AFSC en Fortaleza, Brasil (12 y 13 de septiembre de 2008). (Actualizado a 2023).

2 Ver artículo de Kessler y Focás (2014) respecto de la función de lo medios de comunicación.

posicionamiento en la agenda de los medios de comunicación, de la academia, de la cooperación internacional y de la actitud de la sociedad para asumir la seguridad con sus propias estrategias (justicia por la propia mano).

Sin embargo, no se avizora un escenario optimista, dado que los problemas de violencia siguen incrementándose. Las *instituciones públicas* se ven afectadas por la amenaza y la infiltración de las bandas criminales (parlamento, policía, justicia, mercado); *la economía* sufre estragos directos (costos de la violencia, lavado) e indirectos (externalidades negativas, inflación), la *cultura* incorpora el miedo como un elemento organizador de la vida cotidiana (invasión de la privacidad, cambio del tiempo), lo *social* tiende a transformarse por los estigmas sociales (xenofobia, racismo) y lo *territorial* adquiere otra dimensión (barrios, países).

La ineficacia manifiesta de las políticas de seguridad ciudadana (propuestas, acciones) se evidencia en el incremento sostenido de la criminalidad (tasas, grados, diversificación), convirtiéndose en un tema central de las reivindicaciones sociales, en un elemento discursivo principal de las campañas electorales (Carrión, 2007a) y en un sector prioritario de las políticas públicas, al grado que ha devenido en un problema con autonomía propia. Es que afecta e impacta al conjunto de la sociedad, al mercado y al Estado; con una dinámica de ida y vuelta, desde y hacia la violencia, lo cual le convierte en un fenómeno con características estructurales integrales.

Resultado de todo ello: en el año 2000 fue una de las preocupaciones de la población Latinoamericana con un 7,9 %, ubicándose en el cuarto lugar de las demandas ciudadanas; para el año 2005 subió al doble –14 %– y con ello se ubicó en el segundo lugar (Alda y Beliz, 2007); mientras que desde el año 2008 hasta la actualidad, se encuentra en primer lugar.

La poca atención y discusión sobre la necesidad de desarrollar teórica y metodológicamente el fenómeno, conduce a diagnósticos precarios y altamente ideologizados. Por eso, paradójicamente, se afirma que la realidad está *sobrediagnosticada* y, por tanto, solo se debe actuar. Los avances teóricos son aislados y casi nulos, los cursos de formación y capacitación, son escasos, y la mayoría utiliza material bibliográfico y ejemplos provenientes de países distantes a la región. Y, en las investigaciones es un lugar común el citar experiencias internacionales –si son norteamericanas o europeas, mejor–. Con ello se legitiman las acciones *políticamente*

correctas venidas de los centros de pensamiento global y se desacreditan los conocimientos de la propia realidad (*fetichismo*).

En este contexto, impulsar estudios académicos se ha convertido en un despropósito y en un absurdo, a pesar de que en la actualidad es más importante que nunca estudiar y debatir estos temas. En realidad, se conoce por qué las teorías desarrolladas no dan cuenta de los fenómenos y las políticas públicas no han producido los efectos y resultados buscados.

Es importante notar que desde no hace mucho tiempo empiezan a aparecer ciertos nichos institucionales y académicos inscritos en una comunidad científica que se reconstituye para llevar a cabo un cambio de *paradigma*, lo cual es explicable debido al impulso que viene de una triple condición interrelacionada:

- La exigencia de *resultados inmediatos* debido al alto grado de victimización, manifestada a través de tres expresiones: la primera, nacida de movilizaciones sociales masivas y generalizadas, que han sido impulsadas por sectores directamente afectados (marchas blancas). Son muchos los lugares de América Latina donde se han producido estas manifestaciones, demandando acciones por parte del Estado para aplazar a los grupos violentos. Allí están los casos de Colombia por secuestros, los de Buenos Aires vinculados a la violencia homicida, los de Ecuador y de México, entre tantos otros países de la región, que tienden a desbordar su territorialidad local para convertirse en marchas globales.

  La segunda, promovida como enunciado político en los procesos electorales, que posteriormente debería convertirse en acciones de política pública. Y la tercera, impulsada por los medios masivos de comunicación, que presionan por la construcción de una agenda política, que no se inscribe en un periodismo de investigación y, mucho menos, en estudios en profundidad. Generalmente, conducen a estigmas, a incrementar el temor o a impulsar lugares comunes que poco explican la realidad, pero que sí influyen en políticas de gobierno, como las de mano dura, de populismo penal, de porte de armas para la población y de guerra a la violencia.

- Se ha instalado con fuerza y legitimidad un pragmatismo que da por sentado, sin ningún fundamento, que existe suficiente teoría y

diagnósticos y que solo se debe llevar a cabo acciones que contengan el crecimiento de la violencia. Además, debido a la supuesta *eficiencia* reinante, se considera que el estudio y diagnóstico de la violencia son un despropósito porque su velocidad de crecimiento es tal que no hay tiempo para detenerse a pensar, diagnosticar o reflexionar. Allí nacen los llamados *observatorios de la violencia*, destinados a proveer insumos para el diseño de las políticas; sin embargo, en la práctica tampoco son tomados en cuenta. Los gobiernos los descartan por el peso de la cooperación internacional y porque le asignan más importancia a las encuestas de opinión pública, que evalúan la acción gubernamental, aunque no construyan el conocimiento para la acción.

Por la ideología de la eficiencia, por la presión internacional y por las demandas de la población, es difícil contar con buenos desarrollos teóricos y acertados diagnósticos. Por ello, no se ha encontrado mejor solución que importar la teoría y las políticas de otras latitudes o, en su defecto, subordinarse a las políticas de la cooperación internacional que generalizan recetas sin distinción social (clase, etnia), lugar (espacio, geografía) y tiempo (cronología, historia).

- Con el llamado proceso de mundialización, la región se ha convertido en depositaria de un conjunto de acciones de política pública provenientes de otros países y de múltiples organismos multilaterales, que transfieren automáticamente sus políticas. Allí están los centros académicos productores de pensamiento (*think tanks*), los organismos multilaterales (BID, ONU, CAF) y las revistas indexadas operando como cajas de resonancia sobre nuestros países.

  La cooperación internacional y sus consultores traspasan mecánicamente un conjunto de propuestas que sustituyen la realidad con los modelos que vienen de afuera, bajo las denominaciones de *casos exitosos*, *lecciones aprendidas, buenas prácticas* o *experiencias prometedoras*. Cada una de ellas son construidas en otras latitudes por consultores convertidos en sus portadores. La mayoría se enmarcan en las corrientes epidemiológicas (factores de riesgo) o punitivas (mano dura).

  Lo más llamativo: siempre llegan como solución y, cuando esto no ocurre, la justificación va de la mano de los problemas locales (burocracia,

ineficiencia). En la misma línea va la llamada *literatura internacional*, que su solo nombre crea un fetiche de legitimidad, que llega con el halo del conocimiento científico. Es lo que podría ser entendido dentro del denominado itinerario cultural, originado en los centros de pensamiento global, y transferidos a realidades distintas y distantes.

En otras palabras, este conjunto de experiencias externas son el punto de partida para la transferencia de conocimientos, recursos y tecnologías (cámaras de video, comunicaciones, armas) y de consultores, todos en un continuo ir y venir de realidades muy diferentes, portando la receta de lo que se debe hacer.

Son imposiciones de políticas públicas como: las ventanas rotas (Rudolph Giuliani, 1994-2001), la prevención situacional, comunitaria y social (Crawford, 1998), la tolerancia cero (William Bratton, 2014-2016) o la seguridad humana (ONU), ninguna de las cuales viene con la evaluación correspondiente en sus orígenes y menos con el conocimiento de los lugares de destino. Por eso, cuando no producen los resultados deseados, siempre se explica su mala *performance* por la existencia de las condiciones locales, que nunca fueron tomadas en cuenta dentro de la propuesta.

Todo este conjunto de experiencias ha llevado a América Latina a convertirse en un catálogo de proyectos nacidos en otros lugares y contextos, importados directamente desde ámbitos diferentes y que fueron adoptados como propios. Los resultados de esta experiencia no han sido positivos dado que las violencias siguen incrementándose. Pero también se debe tener en cuenta que ciertos países o ciudades se han convertido en referentes en la región (exportables), tanto de forma directa como por la promoción impulsada por la cooperación multilateral.

Allí están, por ejemplo, tres casos emblemáticos de países:

Colombia[3], fue el punto de partida para la corriente epidemiológica, que nació en la ciudad de Cali y posteriormente fue asumida por la

3 Colombia recibió de los EE.UU. 700 millones de dólares anuales, México con el Plan Mérida receptó 500, Centro América 100 y El Caribe otro tanto. Estos dineros, según el Subsecretario de Defensa de los Estados Unidos, están dirigidos al control del narcotráfico, el crimen organizado y las pandillas. Por otro lado, el BID distribuyó 244 millones de dólares en los últimos diez años. El BM, la OEA y demás instituciones multilaterales lo hacen en montos menores, pero imponen sus propuestas.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). También se encuentra la agresiva propuesta de la *Seguridad Democrática*, que superó la tesis de la *mano dura* para posicionarse explícitamente como guerra a la violencia.

Chile, proyectó a través de la importancia que tiene su marco institucional, gracias al peso de Carabineros, de la Justicia y de las cárceles. Pero también a que creó un modelo económico a fin a las entidades multilaterales, en que el peso del mercado ha sido determinante.

El Salvador, reciente puso la opción de la mano dura contra las pandillas (maras), inscrita en un contexto de alta legitimidad social, aunque cuestionado internacionalmente por organismos de DD.HH.

Cada uno de estos tres países han sido puestos a consideración de sus pares como *tipos ideales* de *seguridad pública* (no seguridad ciudadana). Mientras los de Colombia han sido asumidos por la cooperación internacional, el de El Salvador lo ha sido más bien desde la sociedad y el de Chile por la cooperación multilateral.

Estos componentes de las lecciones aprendidas y de los países ejemplares han encontrado terreno fértil en las propuestas de política pública en América Latina. En general, son impulsados por dos tipos de actores explícitos: los *países centrales*, que buscan trasladar su seguridad a los países de la región, priorizando los delitos de terrorismo, narcotráfico y migración irregular; y la *cooperación multilateral,* que opera como mediadora de estos Estados nacionales con los países de la región.

Tras estas propuestas aparece la venta de tecnología y conocimiento, la generalización del mercado de la seguridad privada, la asistencia técnica y el financiamiento. Tampoco se debe descartar la demanda proveniente de políticos y de funcionarios públicos de los Estados nacionales, urgidos por responder a las exigencias de la población.

Es necesario cuestionar algunas supuestas verdades que transmiten estas propuestas, más si pocas organizaciones las ponen en duda porque perderían el financiamiento internacional. En un caso, para el *conocimiento* sustentado metodológicamente en la etiología de la violencia (causalidad, epidemiología) y mucho menos su origen estructural. Y en el otro, en las *políticas públicas*, construidas bajo los supuestos de la prevención nominativa, que en realidad son represivas por ser encarnadas en el sistema penal (justicia, cárcel y policía).

Cuando hablan de prevención incorporan el concepto de seguridad integral, para introducir los elementos hegemónicos de la privatización con los de la represión, propios del binomio delito-pena (teleológico). Sin embargo, sigue siendo una propuesta de seguridad unilateral y represiva, porque no contempla las condiciones estructurales.

Es necesario poner en cuestión estas acciones hegemónicas, porque los resultados no han sido positivos; la violencia sigue incrementándose en la región. Más aún, cuando la seguridad se ha convertido en elemento medular del debate político y de la agenda pública ciudadana, nacida a partir de múltiples actores sociales, privados, institucionales y políticos.

Un nuevo paradigma en busca de su objeto: la violencia

El aumento de la violencia objetiva (los hechos) y subjetiva (las percepciones) se ha convertido en un elemento que cuestiona las políticas estatales sustentadas en la tradición penal y en las corrientes epidemiológicas. Los resultados negativos, directos e indirectos, de las políticas implementadas bajo estas miradas han abierto una crisis en los paradigmas tradicionales y han creado un espacio interesante para nuevas corrientes de interpretación.

Las versiones teórico-metodológicas más significativas de antaño son desafiadas desde una perspectiva que busca desvelar el discurso hegemónico de la violencia y de las políticas de seguridad, proveniente de los mecanismos de control social (prevención) o de la racionalidad penal moderna (represión punitiva). Por eso, se legitima un enfoque contestatario que da lugar al nacimiento de una importante corriente de interpretación denominada *criminología crítica* que es tributaria del pensamiento progresista y de las nuevas izquierdas europeas.

Se trata de un enfoque que empieza a expandirse por el mundo derribando múltiples fronteras. Una de las más importantes son las que plantean las políticas de seguridad desde un enfoque exclusivamente técnico, cuestionando su contenido político, principalmente progresista.

Esta visión de la violencia y la seguridad ciudadana ha sido poco difundida en Latinoamérica –paradójica y eufemísticamente considerada la región más violenta del planeta– a pesar de sus aportes y riquezas. Probablemente,

explicable debido al peso que tienen las políticas venidas de la racionalidad penal, de la epidemiología de la violencia y de la cooperación multilateral. Estas corrientes desdeñan los diagnósticos y los desarrollos teóricos enmarcados en el pragmatismo y pseudo-eficientismo reinantes.

La constitución de la criminalidad crítica, como objeto demarcado teórica y metodológicamente, ha logrado reconstituir el campo, al extremo de que se está viviendo un importante cambio de *paradigma* (Khun, 2009), el cual evoluciona y se posiciona lentamente en la región. La criminalidad crítica, como punto de vista cuestionador de la tradición penal, adquiere en las décadas de los años de 1960 y 1970 la condición de objeto de pensamiento con especificidades particulares; y lo adquiere cuando los/as criminólogos/as críticos/as empiezan a constituirse como miembros de la nueva *comunidad científica* (Khun, 2009) y a sentirse parte de una disciplina que tiende a desarrollar un objeto de pensamiento resultado de un intrincado y complejo proceso sociopolítico.

Se inicia la desestructuración de las visiones hegemónicas cargadas de fuertes inclinaciones ideológicas, hacia una problemática que tiende a definirse en el marco de una relación social de conflicto. Es que la violencia es un *objeto complejo* que cambia según las coyunturas delictivas, esto es, del tiempo y del espacio en el que ocurre estructuralmente su producción social.

La (re)constitución del objeto de la violencia

Las tradicionales formulaciones conceptuales de la violencia nacidas del determinismo causal, sea natural (por lo tanto, biológico) o moral (vinculados a la religión, las costumbres, valores o tradiciones), como también a la desviación legal (delito como anomia), empiezan a ser cuestionadas.

Las violencias no pueden ser comprendidas o explicadas desde la existencia de una o varias causas a la manera de atributos que la determinan (llamados *factores*).[4] Tampoco pueden concebirse, como se lo hace de forma instrumental, sin la posibilidad de identificar actores, circunstancias, lugares, tecnologías y condiciones históricas.

4 Según DRAE un *factor* es: "Elemento, con causa".

Al contrario, las violencias deben ser entendidas a partir de una relación social particular del conflicto social y, por tanto, de *una compleja construcción política y social* (Sozzo, 2008) que se cristaliza en un territorio y tiempo específico. Una afirmación de este tipo nos lleva a comprender la presencia de los múltiples actores directos e indirectos, inmersos en la condición histórica que tiene.

Esto conduce a reconocer la existencia de un antes y un después de un evento, enmarcado en un continuo plural que es producido en un lugar (espacio) y en un momento (tiempo). No hay una causa para una violencia, ni tampoco varias causas para múltiples violencias; y no las hay, porque ese determinismo unívoco no existe.

Las violencias: ¿concepto polisémico?

Es absolutamente pertinente formular las siguientes preguntas: ¿la violencia es plural?, ¿la violencia tiene una expresión multiforme?, ¿la violencia es un concepto polisémico? La violencia: ¿concepto polisémico o realidad plural? La respuesta inmediata: es plural y sus concepciones son múltiples.

Es necesario estos cuestionamientos porque las respuestas conducen a posiciones metodológicas explícitas. Por ejemplo, la información proveniente de los indicadores del paradigma dominante genera estigmas y no revelan la realidad profunda del suicidio, femicidio, sicariato, porque no reconocen la pluralidad de las violencias. De allí que la condición de pobreza estará siempre destinada a marcar a un individuo como delincuente, como miembro de una familia disfuncional o estudiante crítico. Lo violento de la violencia.

Si se parte de la concepción de violencia de la OMS/OPS, hay que preguntarse: ¿por qué son los homicidios y no los suicidios los que califican internacionalmente el grado de violencia de un país o una ciudad? Sobre todo, porque los suicidios se producen más en los países desarrollados (en Japón la tasa de suicidios en 2022 llegó a 17,5 por 100 mil habitantes) y los homicidios en los que se encuentran en vías de desarrollo (en América Latina la tasa de homicidios llegó a 23 por 100 mil habitantes).

Más aún, si en el año 2000 los muertos por guerras fueron 18,6 %, los homicidios el 31,3 % y los suicidios el 49,1 % del total de las muertes violentas. Esto es, cerca de la mitad de los fallecimientos violentos provienen de una mortalidad autoinfligida.

Las violencias no son simplemente patologías sociales. Se tratan más bien de relaciones sociales específicas provenientes de los conflictos que no pueden procesarse social o institucionalmente, porque el conflicto está enraizado en dinámicas estructurales. En otras palabras, ni el origen de la violencia según la etiología, ni el fin de la seguridad ciudadana sustentado en los principios teleológicos pueden ser comprendidos encerrados en sí mismos.

Se debe tener en cuenta que las violencias son una definición polisémica, en tanto unas corrientes del pensamiento la entienden de una manera y otras lo hacen de forma diferente. Pero también es plural, porque no hay una sino varias violencias, lo cual hace que sea multiforme, porque cada violencia se manifiesta de forma distinta, tanto que, por ejemplo, los casos de la violencia extorsiva son distintos a la homicida, a la sexual o a la juvenil.

De allí que sea un reduccionismo medir la multiplicidad de violencias a través de una sola violencia. Mucho más: ¿por qué asimilarla solo a través de los homicidios? Es como si la medición de la inflación se hiciera solo mediante la variable alimentos, porque todos los consumen, porque son los más sensibles a los cambios de precios y porque se los puede comparar internacionalmente. Se trata de justificativos reduccionistas impuestos por la lógica del pensamiento único, situación que cada vez tiene más fisuras.

El delito como expresión formal de la violencia

La tipificación de un delito proviene de un acuerdo colectivo bajo la forma de contrato o pacto social, aprobado formalmente dentro de los parlamentos de los Estados nacionales y consignados en los códigos penales. El delito es un evento que tiene una víctima y un victimario definidos legalmente; lo cual trae aparejado algunas limitaciones.

Primero, el delito principal excluye otras formas de violencia que lo acompañan (masa delictiva). Segundo, que cada delito conduce a una pena explícita. Tercero, que las penas son estrictamente individuales. Y cuarto,

que el castigo debe evitar el cometimiento de nuevos delitos en un doble sentido: la disuasión que debería producir en los potenciales delincuentes y en la "curación" al victimario para que no vuelva a cometer un delito (rehabilitación, reinserción).

Este conjunto de situaciones conduce a crímenes y criminales, lo cual tiene algunas limitaciones: la exclusión de las violencias que no están tipificadas dentro de los códigos penales. Por ejemplo, la violencia de género no fue considerada un delito durante mucho tiempo y en algunos lugares aún no lo es. Cada delito conduce a una pena a quien la comete, porque están individualizados. Si esto es así: ¿cómo juzgar un linchamiento si es colectivo? El ejemplo de Ovejuna, todos a una, lo demuestra. En general, los delitos se registran de manera *ex post* al evento producido, siempre y cuando exista la denuncia ante la fiscalía.

El homicidio como síntesis de las violencias: variable única internacional

Se ha convertido en un lugar común medir las violencias a partir de la tasa de homicidios: se considera un país violento si su tasa de homicidios es superior a los otros; crece la violencia si los homicidios aumentan; si los homicidios se realizan con armas blancas o con armas de fuego se mide el grado de violencia; si los homicidios son cometidos por jóvenes se habla de violencia juvenil; si se observa un aumento de la brecha entre violencia objetiva y subjetiva (percepción) es porque la primera se mide por homicidios que inciden en la segunda.

Pero las violencias no pueden ser entendidas a partir de una sola de sus manifestaciones, porque se cae en un reduccionismo o unilateralismo, que puede conducir a muchos equívocos. Esto es lo que ha ocurrido con los homicidios, convertidos en la variable internacional que caracteriza los grados de violencia de un continente, país, región, ciudad o barrio. Es más, como cada homicidio proviene de condiciones de violencia distintas (narcotráfico, el ajuste de cuentas), cada uno de ellos es distinto.

Las violencias no pueden reducirse solo a los homicidios, porque hay distintos tipos de ellos, provenientes de diferentes matrices de las violencias.

También porque esa sola determinación no es la síntesis de todas. Por eso, no se puede medir la violencia de los países con ese mismo rasero, como tampoco las políticas de seguridad ciudadana.

En el fondo de esta visión existe un reduccionismo atroz. ¿Por qué el homicidio se utiliza para este fin? En general, se afirma que el homicidio es el delito más violento[5]; que es el que más se denuncia[6], que es el que menos se puede esconder y que es el que define más claramente a los victimarios y víctimas. Pero todo eso no justifica su validación internacional, porque en la práctica no permite, por sí solo, conocer la problemática y mucho menos actuar sobre ella.

Sin embargo, no se toman en cuenta los problemas que trae la preeminencia de esta variable. Con ella se estigmatiza los lugares de menor desarrollo relativo y se criminaliza la pobreza, convirtiéndose en fuente de violencia. Como también está la estigmatización de determinados barrios, ciudades, regiones y países. ¿Por qué no se usan las variables de suicidio o de delitos de cuello blanco?

Un caso interesante: muchos investigadores latinoamericanos en sus estudios resaltan el vivir en el *continente más violento del mundo*, definido por esta variable, afirmación que la cooperación multilateral la ha convertido en un lugar común. Con ello, se producen degradaciones simbólicas y reales, además de introducir mayores niveles de violencia, porque desincentivan la inversión externa e interna, reducen la presencia de turistas, contraen el comercio exterior y se viene abajo la competitividad de los mercados.

De esta manera, se construye una ilusoria brecha entre la percepción de inseguridad y la violencia real, porque los homicidios son inalterables y lo único movible es la percepción. Con los homicidios se construye un posicionamiento y sentimiento de baja estima hacia los países menos desarrollados, dejando de lado el sentido, por ejemplo, de los suicidios para calificar a los países desarrollados (Japón) o los paraísos fiscales (Suiza), como lugares de lavado de dinero proveniente de los mercados ilegales, de los delitos de cuello blanco, de las coimas, de la corrupción y del narcotráfico, entre muchos otros.

5 ¿Mas que el secuestro o el linchamiento? En todo caso si así fuera, resulta que no sería el más representativo, justamente por ser el que tendría los grados más altos de violencia.

6 Aunque esta afirmación es poco sostenible, porque otros delitos ni siquiera se los denuncia.

El juego de los números

Uno de los grandes debates en el campo del conocimiento de la violencia y la seguridad ciudadana tiene que ver con las posibilidades de conocerla empíricamente; es decir, de aproximarse a los grados, las formas y las lógicas, con la finalidad de diseñar políticas públicas ancladas en la realidad. Para el efecto, se trata de contar con información cuantitativa y cualitativa para entenderla y conocerla, pero también para evaluar y monitorear su contraparte: las políticas de seguridad.

Se debe recurrir a metodologías que definan la realidad desde sus partes constitutivas, las cuales tienen que ver con dos elementos más importantes: la construcción de *tipologías analíticas* –tributarias de las teorías– (Weber, 1968), siendo en esta perspectiva las matrices de la violencia un buen y nuevo punto de partida para el análisis como para las políticas públicas de seguridad ciudadana.

Adicionalmente, las *fuentes documentales y de información,* a través de las cuales se aprehende la problemática. Esto es, sentar las bases empíricas con adecuados instrumentos, mecanismos de registro, variables e indicadores; no para dar por sentado que solo hay que corregir o mejorar los datos, sino para solventar la necesidad de cuestionar las propias bases de la producción del conocimiento.

El tema es de mucha relevancia, a pesar de que no se lo ha estudiado suficientemente. Por eso, se han asignado pesos unilaterales, como ha ocurrido con los temas institucionales alrededor de la sobrevaloración de la policía e incluso militares. De todas maneras, no se puede desconocer que hay intentos interesantes por mejorar los sistemas de las estadísticas delictuales, pero sin cuestionar en su origen conceptual, metodológico e institucional. En este proceso se perciben problemas teórico-metodológicos y también asimetrías alrededor de ciertos temas:

- Se ha otorgado más importancia a los hechos de violencia (delitos) que al monitoreo de las políticas; para lo cual se ha recurrido a dos instrumentos clásicos: el *registro de denuncias* y las *encuestas de victimización*, quedando por fuera del debate los indicadores de desempeño institucional y la evaluación de las políticas de seguridad. No hay interés por

conocer los impactos que tienen las políticas, por el supuesto riesgo que tendrían las autoridades de no salir bien libradas, porque de antemano se suponen resultados negativos. ¿Cómo se pueden corregir los errores cometidos si no se hacen las evaluaciones correspondientes?

- En los estudios del delito se han priorizado las fuentes oficiales provenientes de ciertas instituciones públicas. Allí están la fiscalía con la información de denuncias, la policía con datos de los hechos delictivos, el sistema de justicia con las causas penales, las cárceles con las personas privadas de la libertad y los sistemas de salud con la contabilidad del estado sanitario de las víctimas y victimarios.
- Se ha caminado en la búsqueda de nuevos instrumentos metodológicos provenientes de otras ramas del saber; entre las que están: la economía con los costos de la violencia, con los presupuestos (composición de ingresos y egresos), con la calidad del gasto en términos de eficiencia, con el impacto en ciertos sectores (turismo) o con la inversión externa e interna.

  Las ciencias sociales y políticas, con los instrumentos para identificar y analizar los actores, las correlaciones de fuerzas, los grupos etarios, los impactos institucionales. También la historia con los cambios continuos que sufren las violencias; la cultura con las temáticas que introducen la xenofobia o el racismo. La antropología y la etnografía con los elementos identitarios que permitan entender las lógicas subyacentes en las poblaciones.
- Se impulsan trabajos sustentados en fuentes no convencionales de información, como son los que recurren a los medios de comunicación, las encuestas cualitativas (*focus group*) y a la investigación-acción, entre otros.

Es imprescindible debatir la consistencia de las cifras y los números, pero también los marcos teórico-metodológicos en los cuales se sustentan, por cuanto ningún indicador, índice o variable es neutro o carente de un referente teórico-metodológico; como tampoco ninguna fuente de información. Cada teoría tiene su sistema categorial y sus propias tipologías analíticas, aunque en algunos casos existan conceptos que los compartan, bajo significados distintos (polisemia).

De allí que una definición de la producción social de la violencia abra las posibilidades de comprensión del fenómeno más allá de los números de las denuncias o de las encuestas de victimización, que a esta hora se han convertido

en fuentes insuficientes, aunque muy necesarias. Por eso, se requiere abrir un abanico de posibilidades y no circunscribirse exclusivamente a las fuentes clásicas, propias de los marcos teóricos de las tecnocracias internacionales.

La globalización de la información y sus consecuencias

La información no es neutra, es poder; más aún, si ahora se vive su globalización. Con la internacionalización planetaria, uno de los elementos que tiende a generar conductas, políticas y prioridades de actuación es la *información globalizada*, bajo criterios de homogenización, supeditadas al unilateralismo del pensamiento hegemónico.

Es un fenómeno de generalización de la información en tiempo real, dada su difusión incontrolable con la producción con nuevas técnicas e instrumentos; porque la tecnología vinculada al internet, el *big data* y la inteligencia artificial trabajan en tiempo real. Estos procesos cuentan con indicadores únicos y hegemónicos que definen políticas que no reconocen las heterogeneidades ni las particularidades.

Con la globalización de la información se vive un proceso de imposición de normas y estándares mundiales que provienen de ciertas entidades de cooperación, organismos no gubernamentales e instituciones privadas, cada una de las cuales se abrogan la función de determinar cómo está un país, una ciudad o un barrio y, por tanto, qué se debe hacer para superar estas anomalías. Para ello, quizás, tres elementos confluyen en esta línea:

- Primero, el mundo ha entrado –gracias a la globalización de la información– en la *era de los rankings*[7], construidos para poner a competir a las entidades públicas, privadas y sociales alrededor de indicadores definidos por *alguien* que se pone por encima de todos –por sí y ante sí– para decidir qué se debe hacer en un país, una localidad (municipio, departamento), un sector de gobierno (salud, seguridad) o un grupo social (jóvenes, mujeres).

7 Según el DRAE, quiere decir: "Clasificación de mayor a menor, útil para establecer criterios de valoración".

Hoy, bajo este mecanismo se ha impuesto una política de competición extrema (no cooperación), reglada por indicadores de información definidos internacionalmente, muchos de los cuales tienden a incrementar la violencia en vez de reducirla. Los *rankings* se han convertido en poderosos instrumentos para establecer anónimamente las políticas internacionales, menoscabando la soberanía de los países, y poniendo a competir a las unidades de gestión alrededor de los indicadores. Es algo tan fuerte, que por esta vía no es necesario que nadie defina la agenda de política en cualquier campo y sin que se invierta un solo centavo. Sin embargo, si alguien no se somete a los dictados de los *rankings*, simplemente se queda fuera.

- Segundo, las *normas de calidad* sustentadas en ciertos coeficientes definidos de antemano por un sujeto inaccesible, a los que solamente algunos pueden llegar debido a que su cumplimiento se define desde un nivel superior, sin tener en cuenta que la calidad se sustenta en el respeto a la diversidad. Hay un desarrollo sin precedentes de los índices de calidad para mostrar eficiencia en la acción de determinadas instituciones bajo *normas internacionales.*
- Y tercero, el desarrollo profuso de los llamados *observatorios del delito*, que no son otra cosa que sistemas de vigilancia y monitoreo de la violencia. La profusión de estas técnicas auspiciadas por la cooperación internacional (BID), han servido más para acopiar información poco útil para conocer los problemas, menos para diseñar políticas y mucho menos para evaluar las políticas públicas. Evidenciando que no es de interés, debido a que los resultados no serán los esperados y porque esas acciones no están ni en debate ni menos en evaluación. La rendición de cuentas se sustenta en informes de actividades y no en evaluaciones calificadas.

Los *rankings* de ciudades o países más violentos, sustentados en índices de calidad y en los observatorios del delito, se han convertido en poderosos instrumentos que establecen políticas de seguridad, pero con resultados precarios. A ello se suman las políticas internacionales de seguridad provenientes de los países más grandes (guerra a las drogas, guerras preventivas), las que se suman las originadas en la cooperación internacional (casos exitosos, lecciones aprendidas).

Es por eso que se ha hecho absolutamente necesario e imprescindible la recuperación de la *soberanía del delito*, lo cual no es otra cosa que perseguir las violencias que tienen mayor prevalencia en cada uno de nuestros países y no las que se definen desde afuera. Puesto que es incoherente que las entidades de la cooperación internacional y de los países más poderosos sigan dictando la agenda pública de las políticas de seguridad ciudadana y definiendo los delitos que se deben perseguir.

La estadística "confiable"

Los aportes a la estadística deben ir en la línea inicial de la discusión de las variables, los indicadores y las fuentes de información. No deben dar lugar a pensar que solo se trata de producir nuevos datos o de homologarlos internacionalmente, sino de reconstruirlos bajo una perspectiva analítica nueva, para aprehender la realidad diversa. Eso supone una discusión importante respecto de la producción social de la violencia, que va más allá de la violación de un contrato social explícito (delito), generalmente medido por homicidios.

De este argumento se desprende que los sistemas de información no pueden estar subordinados a un solo delito y menos como si hubiera una desviación de la ley o la moral (anomia), porque este camino conduce a un conocimiento fragmentado de un hecho producido socialmente, que deja de lado otras violencias. En otras palabras, no se trata solo de medir un evento proveniente de disposiciones especiales, sino de cuantificar la *masa de eventos* nacidos a partir de la interacción social que producen las rutinas económicas, culturales y sociales en la vida cotidiana. Ello quiere decir que la masa de eventos no es solo la suma de los mismos.

La importancia del debate respecto del *lenguaje de los números*, no debe asumir la información existente como algo dado, sino más bien como un objeto de estudio, partiendo del cuestionamiento de los indicadores y de las fuentes de información utilizadas. Este cuestionamiento se basa en cinco premisas:

- El carácter oficial de las estadísticas tiende a sesgarlas, por los intereses que existen tras de ellas, convirtiendo la información en productos *manufacturados* con intencionalidades políticas o económicas.

- Existe una marcada falta de sistematicidad en la recolección de la información, venida de las deficiencias en el registro, en la reducción de denuncias (legitimidad institucional), en la baja capacidad técnica de los funcionarios, en los instrumentos (formas, fichas) con categorías poco científicas, en variables incoherentes, entre otras.
- Las dificultades que tienen ciertos delitos para ser registrados, sea porque no se especifican sus condiciones (robo de celulares), porque no se denuncian (violencia de género) o porque las circunstancias que los rodean son difíciles de contabilizarlos (linchamientos).
- La totalidad de los delitos se calculan con hechos *ex post*, es decir, en eventos de violencia una vez ocurridos y denunciados.
- El temor no se mide, porque no es un delito, ni es un evento que tiene una víctima; es un sentimiento –según esta corriente– *ex ante*. Sin embargo, las encuestas de victimización si captan esta condición, pero se las hace muy poco. La última de Ecuador fue hecha en 2011, hace 12 años.

Debido a las limitaciones de las fuentes oficiales de información (denuncias, registros), a fines de los años sesenta y principios del setenta, aparecieron las llamadas "encuestas de victimización", que se presentan, en unos casos, como alternativa y, en otros, como complemento.

Estas encuestas tienen el objetivo de ir más allá del conteo de los crímenes y de las características del delito, para conocer la extensión del crimen, haciendo un cálculo del subregistro, del monto de las denuncias (legitimidad institucional), de la naturaleza de la victimización (contexto, datos sobre ofensores/as), del riesgo y vulnerabilidad (probabilidad), de la percepción de inseguridad (temor) y de la autoprotección (prevención), entre otros.

Una –fuentes oficiales– y otra –encuestas de victimización– tienen limitaciones, pero su combinación ayuda mucho al conocimiento, independiente de los problemas señalados. Recientemente, se han incorporado nuevos instrumentos de producción de información cuantitativa y cualitativa, provenientes de disciplinas tales como la etnografía, la historia, la antropología, la ciencia política y la sociología, entre otras, las cuales han enriquecido el campo.

El análisis sobre denuncias y registros debería extenderse a otras categorías analíticas, variables e indicadores, de tal manera de aproximarse

más a las condiciones estructurales del delito. Las variables y los indicadores con los que generalmente se miden los delitos no son neutros, universales y puros; debido a que son tributarios de ciertas construcciones teóricas y metodológicas.

La epidemiología de la violencia es la corriente que, por ejemplo, utiliza las variables vinculadas a los factores de riesgo, que son las que permiten entender la causalidad según las prevenciones primaria, secundaria y terciaria, provenientes del campo de la salud.

Este es un ejercicio indispensable que debe desarrollarse debido al carácter complejo que rodea a la criminalidad, más si se pueden percibir dos hechos que nublan la posibilidad de conocer en profundidad la *violencia real*:

Por un lado, el carácter oficial e ideológico de los datos llevan a la existencia, según Sozzo (2008) de una *información de violencia manufacturada*, esto es, previamente diseñada que se expresa en que: "Las estadísticas oficiales no son el producto impersonal de registros mecánicos, sino que incorporan asunciones propias de aquellos agentes estatales que se encuentran involucrados en su producción". (p. 39)

Y, por otro, el proceso de construcción social del temor conduce a la existencia de una *violencia aparente* o *percepción de inseguridad*, que finalmente se expresa en una brecha significativa frente a la violencia real.

Las violencias no pueden definirse a partir de delitos o de eventos fraccionados, producidos por uno o varios individuos que tienen predisposiciones especiales (patologías biológicas, culturales). Como tampoco a partir de una sola variable: el homicidio. Hay que superar el sentido del evento y de que una sola variable la defina. Hay que construir un indicador de la violencia compuesto por algunas variables y no por solo una sola. Algo así como se hace con la inflación, que se mide por una canasta de productos, que incluso varía de país en país.

Es difícil comprender las diferencias entre la violencia real (objetiva) y violencia aparente (subjetiva), porque cada una de ellas influye en la otra. Están mutuamente relacionadas. El temor o percepción de inseguridad –a la manera de un imaginario– se convierte en un poderoso sentimiento que organiza la vida cotidiana de las personas, sea como mecanismo de interacción social (justicia por la propia mano) o individual (comportamientos).

Las violencias no corresponden a un solo hecho delictivo, como tampoco el temor, que es un poderoso sentimiento que repercute en la violencia real; uno y otro presentes en simultáneo y todo el tiempo, porque son un continuo de ida y vuelta, que debe llevar a enfrentarlo con políticas integrales. De allí que no solo la violencia real, sino también la violencia subjetiva (percepción de inseguridad), deben ser encaradas con políticas públicas explícitas.

Las visiones tecnocráticas de la (in)seguridad, que hoy son hegemónicas, actúan con un pragmatismo propio del pensamiento único. Allí reivindican el actuar sobre el conocer, porque la urgencia de acción no permite pausas. Es más, con esta lógica, se afirma que se tienen diagnósticos suficientes, que se cuenta con información y que a lo sumo lo que se requiere afinar y mejorar son las técnicas para enfrentarlas, cuando no traer experiencias exitosas de otros lugares.

Curbet (2009a) afirma:

> Resulta llamativo el contraste entre el abundante ruido y la escasa reflexión que suscita el fenómeno contemporáneo de la inseguridad ciudadana. Partidos políticos, gobiernos, administradores, medios de comunicación y opinión pública coinciden en desdeñar manifiestamente los análisis rigurosos de los problemas de seguridad ciudadana. Basta con etiquetar un problema público como de "seguridad" para que la necesidad de un examen pausado y ecuánime quede inmediatamente descartada; entonces ya solo parece factible una acción rápida y enérgica que, por impulsiva y desorientada, se verá frecuentemente reducida a una simple gesticulación incapaz de solucionar el problema y que, en el peor de los casos, incluso podría llegar a agravarlo. (p. 7)

Siempre se cree que el problema de las violencias viene de razones técnicas y no políticas. Por eso, se afinan las técnicas y se fortalecen las fuentes, con la finalidad de que los datos legitimen a la autoridad política, permitan la llegada de la inversión externa; abran la presencia de turistas, que son efectos colaterales a la violencia y que forman parte de su estructura. Mientras poco se hace por concertar posiciones entre instituciones locales y nacionales, como menos con partidos políticos, incluso, en los parlamentos nacionales donde operan.

Historia y violencia: una necesaria (de)construcción[1]

La violencia ha estado presente en América Latina, desde sus orígenes hasta el día de hoy. Sin embargo, eso no quiere decir que la dinámica (lógica) y la expresión (tipos) a lo largo del tiempo hayan sido siempre las mismas; por el contrario, lo que ha existido es un proceso histórico donde se han ido moldeando sus particularidades, al extremo que la presencia actual no es otra cosa que su consecuencia.

Hay que tener en cuenta que no solo la violencia tiene una condición histórica, sino también su reverso: la seguridad, porque las dos son parte de una ecuación compleja donde la una (violencia) y la otra (seguridad) son dos caras de una misma moneda.

Con esta aproximación a la historia de la (in)seguridad, se busca reconstruir las trayectorias de la violencia, las formas de controlarla y los actores involucrados, como también comprender, como dice Candioti (2009), que: "han sido resultado de luchas históricas y de procesos políticos y sociales complejos, cuya contingencia es necesario restituir no solo para comprenderlas mejor sino para poder repensar nuestro presente y sus alternativas". (p. 26)

Las luchas históricas y los procesos políticos solo pueden ser comprendidos bajo la concepción de la *producción social de la violencia*, y no de atributos, factores o causas. De allí que la consideración histórica se convierta en un punto de partida metodológico fundamental para la comprensión de

1 Artículo publicado en Carrión (2009c). Historia y violencia: una necesaria (de)construcción, *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana,* (7), 7-13. (Actualizado a 2023).

la (in)seguridad; con mayor razón ahora cuando hay una pluralización de poderosos actores con intereses sociales, económicos y políticos –explícitos y contradictorios en algunos casos–, tanto en el lado de la violencia como en el de las políticas.

Los límites entre la violencia y el control, en muchos casos, se han hecho difusos o, lo que es más complejo, en algunos casos las políticas se han convertido en fuente de violencia. El mismo caso del uso legítimo de la fuerza ya implica un grado de violencia; por lo que una política de seguridad puede producir efectos perversos en contextos estatales específicos, como entre Estados distintos.

Las violencias deben entenderse en su contexto histórico, porque se trata de una definición relativa en un doble sentido: al contexto estatal que la define con la tipificación penal y las políticas de seguridad, y al ámbito social en que ocurre, en términos de la organización delictiva como de su inserción en la sociedad. De allí que, en un momento histórico, una violencia pueda ser o no un delito.

Por ejemplo, el sicariato o la violencia de género fueron tipificados recientemente por algunos Estados, mientras las prácticas violentas ya existían. También, la ambivalencia que ocurre con las pandillas que son concebidas como espacio de seguridad y socialización para sus miembros, mientras que para otros es de violencia.

Una expresión adicional proviene del peso político que tienen los Estados nacionales para definir sus políticas de seguridad, incluso más allá de sus fronteras. Esta consideración es importante porque la violencia –y más específicamente el delito– se define dentro de cada Estado en particular y, por lo tanto, también la seguridad ciudadana; porque lo uno (la violencia) y otro (la seguridad) tienen una relación dialéctica con determinaciones recíprocas. Una política de seguridad ciudadana de un país puede producir hechos de violencia en otro; lo cual la convierte no solo en una definición relativa a cada Estado, sino también en el origen de la violencia para otro.

Es del peso jurídico de la definición del delito, que arrastra a las políticas de seguridad, de donde emergen sus enfoques. El tipo penal nace de los pactos sociales inmersos en los parlamentos de cada país, conduciendo a un enclaustramiento del delito y de las políticas dentro del denominado *nacionalismo metodológico* (Wimmer y Schiller, 2002).

Este es el caso de las políticas de cooperación multilateral o bilateral, que buscan la persecución de ciertos delitos definidos por un Estado en territorios de otros Estados soberanos, basado en lógicas de un mal concebido *transnacionalismo metodológico*. Allí están los casos de la *defensa de la democracia* o del impulso de la *seguridad nacional* que en la época de la guerra fría se estableció en América Latina, bajo regímenes militares altamente violentos. También las llamadas *guerras preventivas* y *guerras necesarias de los EE.UU* o la *extraterritorialidad* de Colombia, que van en esa misma línea.

De esta manera, se configura una paradoja: una política de seguridad de un Estado puede producir hechos de violencia en otro o, lo que es lo mismo, que la violencia y la seguridad son relativas, según los Estados que las configuran y los territorios donde se ejecutan. Puede ocurrir que un Estado diseñe y aplique políticas en otros, solo por razones de su propia seguridad interna; pero puede también ocurrir que aquí sea un hecho de violencia tipificado como delito y allá no lo sea, produciendo un desplazamiento de la violencia de un Estado hacia el otro, siguiendo la lógica de la ley física de los vasos comunicantes.

Hay que tener en cuenta las visiones tecnocráticas de la (in)seguridad –que hoy son hegemónicas–, cuando no consideran a la historia como una de sus aliadas porque, según afirman, estudian los fenómenos del pasado y no los hechos objetivos que se producen en el momento actual:

> Basta con etiquetar un problema público como de "seguridad" para que la necesidad de un examen pausado y ecuánime quede inmediatamente descartada; entonces ya solo parece factible una acción rápida y enérgica que, por impulsiva y desorientada, se verá frecuentemente reducida a una simple gesticulación incapaz de solucionar el problema y que, en el peor de los casos, incluso podrá agravarlo. (Curbet, 2009a, p. 7)

Este pragmatismo ideológico, propio del pensamiento que privilegia el actuar sobre el conocer, afirma que la urgencia de la acción no permite pausas, y que la realidad está sobrediagnosticada, aunque no nieguen que haya ausencia de información confiable[2] y que estos problemas

2 Siempre se cree que este problema viene de razones técnicas y no políticas. Por eso, se afinan las técnicas de una manera increíble y no se entiende que es más un problema de fuentes (información

pueden ser resueltos contabilizando los hechos delictivos mediante los observatorios de la violencia.

De igual manera se actúa con los casos exitosos, que son reproducidos vis a vis en realidades distintas, convirtiéndose en el mejor mecanismo para exportar políticas de seguridad, sin medir las consecuencias; más aún si no se hacen evaluaciones de su condición supuestamente exitosa y mucho menos de los impactos que puedan producir en la realidad a la que llegan.

Por eso, la historia es vista como una veleidad académica que poco aporta a la comprensión de la violencia y, sobre todo, al diseño de las políticas de seguridad. La historia no es asumida desde las políticas públicas de seguridad ciudadana, porque solo el presente interesa y de forma aislada del proceso general. De allí que la seguridad sea concebida como un bien aséptico y técnico y no como un derecho constitutivo de la condición de ciudadanía, como un derecho humano más.

Esta omisión lleva al desconocimiento de que la ciudadanía se constituye históricamente en el vínculo con el Estado, cuando se especifican los derechos y las obligaciones de unos y otros. En este contexto, la relación entre violencia-delito y seguridad-protección es fundamental, porque los delitos y las penas son propias de una concepción de la protección que el Estado brinda a la ciudadanía.

Las violencias no pueden ser entendidas por fuera de las condiciones históricas de su nacimiento y desarrollo; afirmación cierta e indiscutible que no se la asume. Más si las violencias actuales no son iguales a las de hace una década o las de hace un siglo, como tampoco son similares las de América Latina y las de Europa, o las de África con las de Asia. Adicionalmente, las políticas de seguridad también cambian significativamente con el paso del tiempo; porque son, sin duda, fenómenos históricos que tienen historia.

> La definición de las infracciones, la jerarquía de su gravedad, los márgenes de indulgencia, lo que se toleraba de hecho y lo que estaba legalmente permitido, todo ello se ha modificado ampliamente desde hace 200 años; muchos delitos han dejado de serlo, por estar vinculados a determinado

manufacturada). En países como los nuestros, los datos legitiman o no a la autoridad política; permiten la llegada o no de la inversión externa; abren o cierran la llegada de turistas.

> ejercicio de la autoridad religiosa o a un tipo de vida económica: la blasfemia ha perdido el estatus de delito; el contrabando y el robo doméstico, una parte de su gravedad. (Foucault, 1976, p. 25)

Esto significa que no se ha construido una historia social del crimen y del castigo donde las actuales políticas de seguridad puedan asentarse. La historia no es vista como algo necesario para comprender la violencia, el delito y el diseño de las políticas de seguridad. Pero el conocimiento histórico conduce a llenar este vacío, a la par que sustenta una concepción de la violencia distinta a la hegemónica.

Por ejemplo, hoy en día existe la opinión generalizada de que el desempleo es una de las causas de la violencia, lo cual no es muy distante a la que existió en la transición del trabajo esclavista hacia el fabril, en tanto:

> (…) el trabajo era la ley suprema de la sociedad, responsable del progreso, el orden y la moralidad, mientras la ociosidad representaba exactamente la negación de esos principios. Fue concebido como un acto preparatorio del crimen, de ahí la necesidad de la represión. (Costa Couceiro, 2009, p. 55)

Con esa visión se persiguió a vagabundos, mendigos y alcohólicos como si fueran criminales, y hoy se los continúa persiguiendo, pero bajo el calificativo tecnocrático de "grupos de riesgo" con "factores criminógenos".

Lo histórico es una cuestión de método

La cooperación internacional, generalmente no incorpora la lógica histórica en sus definiciones de violencia más comúnmente utilizadas, al extremo que se podría afirmar que son aproximaciones ahistóricas. Se la ve como consecuencia de los llamados factores del delito, que eliminan las condiciones estructurales de su producción. Más aún, siguen una lógica fundamentalmente funcional a la operación de sus acciones. Quizás, en esa perspectiva, la OMS/OPS ha sido la que más ha caminado por estos sederos, sobre todo, con esta definición:

> "El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o

tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños sicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones". (2002, p. 5)

Por esta razón, los actores de la violencia no aparecen, las realidades se las concibe homogéneas, tampoco están los procesos de largo aliento, como no se perciben los cambios que se producen y mucho menos las bases sobre las cuales se asientan. La violencia es entendida a partir de ciertos atributos definidos como factores de riesgo o vulnerabilidades, propias de la causalidad (etiología), como si lo que ocurriera sería igual en todo lugar o, si la violencia de este momento fuera similar a la ocurrida hace varios años o siglos.

La historia no es asumida desde las políticas públicas de seguridad ciudadana, porque la violencia es concebida como un "hecho público notorio" y no como un derecho colectivo de la ciudadanía. Es decir, de cómo se vincula con el poder, al ser una condición constitutiva del mismo.

Frente a esta visión del problema, empieza a cobrar peso una nueva concepción de la violencia, comprendida a partir de una relación particular del conflicto y, por tanto, de una compleja construcción social y política. Esto supone comprender la violencia a partir de la existencia de múltiples actores, tanto de los productores como de los que buscan reducirla.

En suma, la (in)seguridad proviene de una relación social propia de la conflictividad, que es cambiante en un doble sentido: del proceso histórico que forma parte y del proceso particular de cada matriz de violencia.

Esta consideración lleva a plantear la necesidad de asumir dos determinaciones históricas que deben trabajarse simultáneamente para comprender el fenómeno de la violencia: por un lado, los contextos en los cuales se producen los hechos, así como las políticas que se diseñan para controlarlos. Se trata de las condiciones históricas en las que se desenvuelve la (in) seguridad que, es muy distinta, por ejemplo, en los marcos de la revolución industrial o de la globalización, donde los delitos vinculados a las tecnologías son determinantes.

Y, por otro, hay que tener en cuenta cómo evolucionan las matrices de la violencia, los actores y los medios para definir las políticas penales de seguridad ciudadana.

Este momento de quiebre está marcado por algunos de los siguientes procesos tutelares: el retorno a la democracia luego de un período

de dictaduras sangrientas, la transición demográfica que convirtió a América Latina en una región predominantemente urbana, el proceso de reforma del Estado que lo hizo más débil frente al mercado (privatización, apertura y descentralización), la globalización que rompió con la continuidad territorial de los Estados, generalizando el mercado y la revolución científico tecnológica, que aproximó los territorios y cambió la noción del tiempo (real).

La implantación del modelo neoliberal se tradujo en un descrédito de lo público, en la deslegitimación institucional y en el incremento de la desigualdad; lo cual condujo a que la violencia se convierta en un elemento socialmente legítimo para la resolución de conflictos; cuestión que va en paralelo con la privatización e informalización del orden legal. Al decir de Dirk Kruijt (2009):

> Esta zona gris de indiferencia e indefinición genera formas híbridas de injusticias dentro de la legalidad, de inseguridad dentro del marco de la Ley, y de informalidad dentro de las instituciones del orden. Como consecuencia, se viene informalizando el orden legal. (p. 43)

Simultáneamente a esta transformación histórica de la violencia, se observa un cambio correlativo en las políticas de seguridad. A principios de los años noventa, con la caída del muro de Berlín y del fin de la guerra fría, se definió la tesis de la *seguridad nacional*, sustentada en una doctrina militar de defensa de la soberanía frente el enemigo externo, y la *seguridad pública*, dirigida a la defensa del orden público estatal frente al enemigo interno (*establishment*).

Posteriormente, se *desplaza* hacia la seguridad ciudadana, amparada en la necesidad del Estado por garantizar la convivencia interpersonal. De esta manera, el Estado debe brindar protección a los ciudadanos (convertido en derecho humano) y garantizar la convivencia interpersonal alrededor del patrimonio y las personas, según el marco jurídico establecido (código penal y de procedimiento).

No se debe descartar que la coyuntura actual que está signada por la crisis económica mundial, deducida de la pandemia del COVID-19 y de la guerra Rusia-Ucrania, que produjeron efectos significativos en el PIB, el empleo, la pobreza y la desigualdad. Consecuencia de ello, se vive el incremento de las tasas de violencia en la región, así como su diversificación.

Por lo pronto, se puede afirmar que se observa en todos los países de la región un incremento de las tasas de homicidios, robos, hurtos, extorsiones, secuestros; y una redefinición del narcotráfico, en términos de un mayor consumo interno, del fortalecimiento de las estructuras criminales –nacionales e internacionales– y de la lucha entre carteles por los mercados.

En esta perspectiva hay que tener en cuenta la construcción histórica de las ideas, para lo cual se debe considerar, al menos, un par de elementos centrales: el desarrollo científico tecnológico que permite mayor acumulación de información (*big data*) y mejor tratamiento de la misma (algoritmos, georreferenciación, comparación internacional). Adicionalmente, el impulso de nuevas y mejores fuentes de información cualitativas y cuantitativas (judiciales, policiales, penitenciarias, sistemas de salud, encuestas de victimización) que aportan datos de mayor calidad (las técnicas de investigación y transparencia).

Entender la violencia a partir de su producción social –y no solo de las definiciones instrumentales– lleva a plantear la necesidad de asumir dos determinaciones históricas que deben trabajarse para comprender el fenómeno de la violencia: por un lado, los contextos en los cuales se producen los hechos, así como las políticas que se diseñan para controlarlos.

Se trata de las condiciones históricas en las que se desenvuelve la (in) seguridad, que es muy distinta, por ejemplo, alrededor de cada una de las cuatro revoluciones industriales. Esto conduce a que los delitos vinculados a las tecnologías sean muy distintos, según el momento.

En los países de América Latina hay una tendencia al incremento de las tasas de violencia, nacido del reposicionamiento del narcotráfico y delitos conexos, gracias a que se ha producido un aumento del consumo en la región, a que hay una nueva forma de relación entre grupos internacionales (*holdings*) con los locales (tercerización), a que se ha generalizado la lucha entre carteles por mercados, entre otras.

Desde fines del siglo XX, con la Reforma del Estado, se afincan las políticas de fortalecimiento del mercado, sustentadas en los procesos de privatización, que indujeron, estructuralmente, la presencia de nuevas formas de violencia y delitos. Adicionalmente, la violencia se legitimó como práctica de resolución de conflictos, ante la debilidad y deslegitimidad del sistema penal para procesar esta problemática; cuestión que fue paralelo con la privatización e informalización del orden legal.

Simultáneamente a esta transformación histórica de la violencia, se observa un cambio correlativo en las políticas de seguridad. En general, la tendencia es ir hacia políticas de *mano dura*, con presencia policial y militar, como también de la lógica punitiva, ambas reclamadas por la población que actúa bajo la lógica de la victimización. Los resultados no han sido para nada buenos, porque la tendencia se mantiene de forma creciente, con excepción de unos pocos casos.

Las violencias, los delitos, la seguridad

Las definiciones de violencia y seguridad más comunes y generalizadas no incorporan los sentidos estructurales de sus orígenes, quedándose en el mejor de los casos, en las causas o los factores, los cuales restringen las posibilidades de conocerlas a fondo, para actuar en concordancia. En general, son concebidas desde una visión más "operativa" y funcional, que les hace perder el sentido de la integralidad que nace de su condición estructural.

Por esa razón, los actores de la violencia no aparecen y las realidades son concebidas de manera homogénea. Tampoco se reconoce la existencia de distintos tipos de matrices de la violencia, cada una con sus propias características, lo cual conduce a tratamientos genéricos y únicos. El control de la violencia de género no puede ser similar a la de mitigación del narcotráfico o del control a las pandillas, por poner un par ejemplos sueltos.

Tampoco existe el reconocimiento de los procesos de largo aliento, impidiendo que se perciban los cambios en el tiempo, y mucho menos, las bases en las que se sustentan. La violencia es entendida con categorías ahistóricas, que llevan a pensar que lo que ocurre acá es igual a lo de allá, que lo de este momento es exactamente igual a lo que ocurrió en el pasado.

Frente a esta visión instrumental, empieza a cobrar peso una nueva concepción de la violencia como resultado de una producción social particular. Esto supone comprender la violencia a partir de la existencia de múltiples actores que producen la violencia como su antítesis: la seguridad. Los dos polos relacionados dialécticamente, bajo dinámicas cambiantes en el tiempo y el espacio.

Según Castel (2004), hay configuraciones históricas de la seguridad que parten inicialmente con una definición pre moderna, donde la protección nacida en la comunidad, la familia, el linaje y la cofradía es la base. Posteriormente, de una seguridad concebida en las sociedades pre industriales, donde el individuo es afiliado a regulaciones colectivas, del territorio y del trabajo. Lo contrario representa un peligro social, en tanto termina siendo el representante de la inseguridad el vagabundo o el salteado, como figuras sociales estigmatizadas.

Con la modernidad tenemos una sociedad de inseguridad total, en la que el individuo queda librado a su suerte, conformando un estado de naturaleza, que exige un proveedor de protecciones y un garante de su seguridad; esto es, el Estado. Allí se reivindica, en la modernidad, la seguridad y protección como un derecho humano universal, garantizado por el sistema penal.

En suma, la (in)seguridad, por provenir de una relación social del conflicto, tiene distintas formas de construirse, cada una de las cuales genera procesos de transformación bajo un sentido histórico. Es decir, que hay una historia de la violencia que tiene varios tipos de delitos, actores, relaciones y su contraparte, las políticas de seguridad ciudadana, entre otras.

Más complejo aún, si se tiene en cuenta que hay una pluralidad de violencias, donde cada una tiene lógicas y dinámicas específicas. Así, por ejemplo, la violencia urbana es diferente a la de género, y ésta es distinta a la fronteriza, como cada una de ellas son disímiles a las juveniles.

Como consecuencia de la pluralidad de las violencias, según su presencia en cada momento histórico (coyuntura delictiva), hay que tener en cuenta que nunca un hecho de violencia se presenta solo o aislado, porque en realidad lo que existe es un sistema delictivo donde se conectan –secuencial o simultáneamente– distintos actos violentos o delictuales. Ese conjunto de hechos delictivos conforma una masa delictiva, estructurado por delitos ensamblados alrededor de uno que opera como integrador funcional.

Esto significa que las violencias tienden a articularse o, mejor dicho, a que las lógicas de cada una de ellas están relacionadas, conformando un *complejo de violencias*, donde una de ellas cumple la función articuladora central del sistema y las restantes se articulan de forma secuencial (efecto dominó) o simultánea (concurrentes). Es, en definitiva, la expresión de un "sistema interdelictivo" donde un delito es el que articula a todos los otros.

Un ejemplo interesante es el referido a la usura, organizada a través de las llamadas "oficinas de cobro", que existen en algunas ciudades de la región, donde se percibe una articulación entre comercio de bienes ilícitos, migración irregular, crédito bajo usura, cobros de deudas con sicarios, lavado de dinero y organización para delinquir, entre otros, de manera integrada.

Otro elemento fundamental a ser considerado tiene que ver con el hecho de que las violencias y los delitos no son sinónimos; porque mientras las violencias son problemáticas que nacen en la cotidianidad de las relaciones interpersonales, el delito es una definición normativa contenida en el marco del Estado de derecho, a partir de sus aprobaciones nacidas de un pacto social.[3]

Si el Estado nace en un momento particular de la historia y tiene una evolución particular, el delito no puede escaparse a esta realidad, debiendo seguir esta condición, porque delito y Estado siempre se relacionan dialécticamente.

Un componente de este razonamiento tiene que ver con el significado social y político de las transgresiones a la norma en cada momento histórico. Allí están, por ejemplo, los delitos a la seguridad pública, dirigidos al mantenimiento del orden público o a los delitos provenientes de la violencia común.

Es más, como a cada delito le corresponde una pena explícita, se puede afirmar –extendiendo los conceptos– que la seguridad ciudadana, como lado inverso de las violencias, está dirigida a garantizar y proteger a la ciudadanía, en el entendido que es parte del ejercicio de sus derechos individuales, sociales y colectivos. Para que ello ocurra, el Estado creó, en el siglo XVIII en Europa, los dispositivos de seguridad correspondientes a la época.

En el texto de Partenio (2009) se ilustra el caso de la ciudad de Rosario-Argentina, cosa que no es distinta a lo que ocurre en otros lugares. Se señala el proceso por medio del cual los dispositivos disciplinarios como son: la familia, la escuela o los consejos de higiene se convierten en elementos de gubernamentalidad de las poblaciones, convirtiéndose en dispositivos para-estatales y estatales de seguridad que, incluso, coordinan con los sectores púbicos.

3 En otras palabras, la violencia contiene a los delitos, pero no se agota en ellos: un ejemplo tiene que ver con que la violencia de Estado no es considerada un delito, a no ser que viole los Derechos Humanos, con lo cual se convierte en delito.

En nuestra región, el origen de estos dispositivos está relacionado con un conjunto de agrupaciones venidas de la sociedad, que posteriormente logran institucionalizarse. El caso del serenazgo, por ejemplo, logra proyectarse desde épocas coloniales hasta la actualidad, cuando se empieza a percibir en algunos lugares su institucionalización pública (Perú, sobre todo).

En Ecuador, en el siglo XIX se otorga a los delitos una connotación pública, fortalecida por la acción de la Policía Nacional y, además en Quito, por la construcción de un recinto penitenciario, ícono de la modernidad del país (panóptico), definiendo los tres pilares de los dispositivos de la seguridad: la policía, la justica y la cárcel.

En aquellas épocas, se perseguía los desórdenes callejeros y el relajamiento de los valores y las costumbres (rifas, juegos de pelota, casas de tolerancia), así como los casos de indisciplina de la población (mendigos, vagabundos, informales, falsos obreros y falsos sirvientes) (Kingman y Goetschel, 2009).

El significado social y político de las transgresiones a la ley, a la manera de delitos tipificados, en muchos casos, termina por criminalizar las conductas cotidianas de la población y, sobre todo, de ciertos grupos sociales como los mendigos, habitantes de calle o vagabundos. O sea, la de los grupos pobres, con lo cual se estigmatiza la pobreza y al pobre como criminal.

Barajar y dar de nuevo: el necesario debate sobre la inseguridad[1]

Introducción

Las violencias se han convertido en uno de los temas principales del debate académico y político, posicionándose significativamente tanto en la agenda pública como en la agenda política de América Latina. Sin embargo, existe gran preocupación respecto a lo poco que se conoce, al extremo que se convierte en una necesidad ineludible comprenderlas en su conjunto, más aún, por la alta criminalidad e inseguridad, como por las ineficientes políticas públicas.

Como punto de partida es necesario hacer una primera precisión conceptual respecto a la violencia: no debe ser entendida como una patología social captada a partir de ciertos eventos calificados como delitos, que vienen de los llamados factores de riesgo o de sus causas, sino de las relaciones sociales particulares del conflicto que nacen de una compleja construcción social y política (Sozzo, 2008).

La violencia se expresa a través de dimensiones sociales, económicas, culturales y políticas; tanto como de sus orígenes estructurales, simbólicos y cotidianos. Adicionalmente, adquiere sentido a partir de los contextos particulares del tiempo y el lugar en los que se produce, dando cuenta de su carácter multifacético (Bourgois, 2005).

Por otro lado, la criminalidad y los delitos hacen referencia a aquellos actos violentos que se encuentran tipificados por la ley penal (contrato

1 Artículo publicado en Carrión y Dammert (2009). *Economía Política de la Seguridad Ciudadana*. FLACSO Ecuador. (Actualizado a 2023).

social) y asumidos por ciertos actores estatales (Policía, Justicia, cárcel) y no estatales. En otras palabras, violencia y delito no son símiles, por cuanto el primero desborda al segundo.

También es muy importante la distinción entre violencia objetiva (hechos) y subjetiva (percepciones) en el contexto de las relaciones que forman los ámbitos de la (in)seguridad ciudadana. Mucho más, si su mirada debe desbordar el delito o el evento (la casuística) para interpretarlo desde los procesos estructurales en los que se inscribe. Allí se pueden identificar las interacciones de ida y vuelta, por ejemplo, alrededor de la economía: la contracción de la economía produce desempleo, pobreza y desigualdades.

Pero la violencia, a su vez, incrementa los costos sociales y de producción, genera desinversión externa e interna, promueve el aumento de los presupuestos destinados a la seguridad ciudadana e induce al alza de la inflación, entre otros. Por eso: una buena política de seguridad ciudadana es una buena política económica y, a su vez, una buena política económica es una buena política de seguridad ciudadana.

Aquí otra precisión conceptual. La seguridad ciudadana no es sinónimo de seguridad pública, aunque en la práctica se las confunda, al extremo de buscar enemigos como pandillas y narcotraficantes, de construir lógicas de combate (guerras, ausencia del derecho del ofensor), de enfrentar la violencia desde el significado del terrorismo y de producir un discurso ambivalente ante la población. Esto ha conducido a un camino peligroso del cuestionamiento de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad o de los violentos, que terminan por presentarles como causantes de la violencia.

Guillermo Lasso, expresidente de Ecuador (2021-2023), afirma: "Cuidado con apelar a los derechos humanos para solapar la delincuencia. Primero están los derechos humanos de 18 millones de ecuatorianos" (Diario Expreso, 03/11/2022). Quizás, más explícito sea el presidente de la República El Salvador, Nayib Bukele, cuando dice: "Son más importantes los derechos humanos de la gente honrada que los de los delincuentes." (Metro Ecuador, 17/10/2022).

La seguridad pública busca la defensa del orden público estatal frente a un enemigo interno (amenaza) y tiene un marco institucional nacional con características represivas compuesto por las Fuerzas Armadas y la Policía.

Mientras la seguridad ciudadana se refiere a la necesidad de mantener y potenciar las relaciones interpersonales en el marco de la ley y la cultura, expresadas en el respeto al derecho ajeno bajo la norma, para lo cual están presentes un conjunto de instituciones públicas (municipios, justicia, cárcel) y sociales (universidades, medios de comunicación, defensores de derechos humanos).

La condición ciudadana de la seguridad se expresa en los derechos y deberes, individuales y colectivos, en el marco del Estado de derecho que debe garantizarlos (constitución, leyes). Es un tema de convivencia ciudadana.

De las confusiones de la criminalidad como sinónimo de violencia y de la seguridad pública como símil de seguridad ciudadana nacen algunos elementos de cómo se construye el conocimiento y de cómo se diseñan las políticas públicas en el llamado sector seguridad.

Los resultados que se tienen son políticas hegemónicas y universales, propias del pensamiento único, que no aceptan disidencias a pesar de su ineficacia en la reducción del delito; tanto que las tasas de homicidios crecen, la percepción de inseguridad aumenta[2], la victimización se incrementa y la legitimidad institucional cae. Los niveles de desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas han crecido: la Policía pasó de 30 % en 1996 a 39 % en 2007; las Fuerzas Armadas, de 41 % a 51 %, y el sistema Judicial, de 30 % a 33 % (Latinobarómetro, 2007). Latinobarómetro (2021) afirmaba:

> América Latina muestra escepticismo respecto del poder judicial, como se observa en estas cifras. El poder judicial desde 1995 no alcanza nunca cuarenta puntos porcentuales de confianza y fluctúa entre un máximo del 37 % en 2006 y un mínimo del 23 % en 2003. En 2020 alcanza un 25 %. La debilidad de la justicia en la región es uno de los puntos más débiles de sus democracias. (p. 69)

Definiciones como las señaladas no deben circunscribirse solo al análisis de las cuestiones legales o epidemiológicas, sino a captar el objeto desde nuevas y múltiples dimensiones, en las que tengan cabida los actores, las tecnologías, los comportamientos sociales, la política, las trayectorias históricas, la cultura y los aspectos económicos, entre muchos otros.

2 En promedio, el 73 % de los entrevistados para América Latina piensan que "todo o casi todo el tiempo" pueden ser víctimas de un delito con violencia (Latinobarómetro, 2007).

Es imprescindible realizar estudios de desempeño institucional o de transparencia en el uso de los recursos económicos, para mostrar (in)eficacias, e (in)consistencias. Dentro de los mismos deben estar las investigaciones, monitoreos y evaluaciones del origen y cualidades de las *lecciones aprendidas*, las cuales son exportadas a otros contextos sin evaluaciones claras, porque muchas de ellas no resisten el menor análisis. De esta manera, estas experiencias son exportadas a otros lugares donde no hay afinidad con los problemas que se pretende solucionar, produciendo itinerarios de propuestas de política pública, entre regiones del norte hacia las de América Latina, como también dentro de la misma región.

Con esa misma lógica, ¿por qué el Japón con 21.881 suicidios, que representan una tasa de 17,5 por cien mil habitantes, no sigue la política de México que tiene una tasa de 6,6 por cien mil habitantes? Una de las características fundamentales para aproximarse al conocimiento del fenómeno de la violencia ha sido la unilateralidad y la casuística, desdeñando su condición estructural.

Por eso toma prioridad lo operativo sobre el conocimiento, lo empírico sobre lo teórico, a la víctima sobre el victimario, a la violencia sobre el desempeño institucional y las políticas represivas sobre las preventivas.

Por eso, se quiere llamar la atención de buscar otros caminos para comprender la violencia (*barajar y dar de nuevo*), a partir de la incorporación de nuevos temas subsidiarios de otras disciplinas del conocimiento como la etnología, la historia, la economía, la antropología, la ciencia política y la sociología, entre otras (Carrión, 2008). También de nuevos instrumentos de producción de la información cuantitativa y cualitativa, en el entendido de que hay que desarrollar nuevas concepciones.

No es posible seguir estudiando las políticas de seguridad a través de la Policía, como si fuera la única depositaria de la contención del delito, dejando por fuera, por ejemplo, otras instituciones (municipios) o las determinaciones económicas y políticas del delito. Si las motivaciones del delito son económicas o políticas, ¿por qué no afrontar la inseguridad desde esos ámbitos?

De igual manera, ¿porqué criminalizar la pobreza, la falta de empleo o la polarización social que llevan a la estigmatización del delito popular? ¿no sería mejor enfrentar esos temas de forma directa? A la larga expresa el

conflicto, por ejemplo, en el espacio público, entre la autoridad pública y los grupos sociales vinculados al comercio informal.

A fines del siglo XIX, se utilizaron las propuestas del ajardinamiento, del ornato y de la salubridad para expulsar a grupos nativos del espacio público; en la época de la Guerra Fría fue la planificación urbana funcionalista la que excluyó a las clases trabajadoras; y hoy son las propuestas de prevención situacional que expropia a los jóvenes de los espacios públicos.

Tampoco es posible continuar con la compilación de información *ad infinitum* de los eventos, a través de los llamados *observatorios de la violencia*, con la poca utilidad que tienen a la hora del diseño de las políticas de seguridad, puesto que se confía más en los casos de las políticas de seguridad venidas de la cooperación internacional con recursos económicos, que en las propias cifras producidas en el medio.

Con propuestas de este tipo es necesario reivindicar el sentido de la *soberanía del delito* (Carrión, 2007). O sea, dejar de asumir las políticas desde la importación de los casos exitosos o de las lecciones aprendidas, provenientes de países o ciudades distantes traídos por la cooperación multilateral. Más clara resulta esta afirmación cuando se mira la falta de correspondencia entre los delitos denunciados y los delitos por los cuales las personas se encuentran privadas de la libertad.

Mientras las denuncias vienen de los problemas de la población, las personas privadas de la libertad dependen de las políticas punitivas. Y son estas políticas las que tienen una fuerte influencia externa, produciendo un distanciamiento con respecto a las violencias y delitos locales.

En este caso, interesa hacer un acercamiento a la violencia y a la seguridad ciudadana no desde las ópticas tradicionales venidas del derecho de la víctima (populismo penal), de la mano dura o de la importación de políticas, ancladas con fuerza en todos los niveles de gobierno, sino desde nuevas entradas que permitan conocer los contextos estructurales donde se origina y de cómo se construyen las políticas para contenerla. En esta línea, se avizoran nuevas entradas temáticas que permiten ampliar los debates sobre la violencia y las políticas de la seguridad ciudadana en América Latina.

Seguridad ciudadana: hacia un nuevo panorama

La seguridad ciudadana adquiere importancia en la región con la restauración del sistema democrático a principios de la década de los años ochenta, debido a que las políticas públicas de seguridad desplazan a las de defensa nacional (seguridad nacional) y del orden público que defiende el *establishment* (seguridad pública). Es la búsqueda de que el Estado garantice la tolerancia y la convivencia interpersonal, mediante el tránsito de la seguridad pública (enemigo interno) y la seguridad nacional (enemigo externo) a la seguridad ciudadana.

Siguiendo a Castel (2004), la seguridad ciudadana debe garantizar: "las libertades fundamentales y la seguridad de los bienes y de las personas en el marco del Estado de derecho" (p. 11). Y cuando se violentan estos derechos, debe haber una justicia que sancione a los culpables y restituya a la víctima lo perdido. El desplazamiento del eje produjo un proceso de transición aún inacabado, donde los dispositivos de seguridad, los actores, la logística y las políticas públicas empezaron a cambiar, aunque no con la celeridad que se esperaba y de forma desigual en la región.

De esto da cuenta la amplia bibliografía publicada, que ha logrado evidenciar la complejidad del tema, así como también ha permitido responder a la necesidad de incorporar nuevas y diversas lecturas sobre las violencias, la seguridad ciudadana y las políticas públicas.[3]

En medio de este proceso, empiezan a confrontarse enfoques y entradas analíticas que necesariamente deben ser revisadas: la primera y fundamental, referida a la pretensión del enfoque de la integralidad en los estudios y las políticas, cuando en realidad actúan bajo el signo de la unilateralidad. Así, tenemos, en términos de las políticas de seguridad, lo hegemónico que está compuesto por dos elementos centrales y un discurso legitimador:

- El énfasis en la represión y control (mano dura, modelo punitivo) tiene como elemento central a los procesos de reforma de las instituciones

3 Dentro de la vasta bibliografía sobre el tema, una referencia importante es la colección *Ciudadanía y violencias*, editada por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, sede Ecuador, donde se presentan doce volúmenes de doce autores de amplia trayectoria en la región.

policiales en que mejoren su imagen (formación), su legitimidad (policía comunitaria) y su eficiencia (armas), bajo el manto del llamado fetichismo policial (Wacquant, 2007, p. 25); de la justicia con las reformas penales (nuevos delitos, baja de la edad de imputabilidad penal); de la administración de la justicia (oralidad); y de la cárcel.

- La privatización y la descentralización van de la mano con los procesos de reforma del Estado. Allí se explica el peso adquirido por la guardianía privada que tiene el doble de efectivos que la policía pública, y la diversificación institucional, donde lo local empieza a tomar cuerpo. El caso de México es muy aleccionador, en tanto existen muchos cuerpos policiales descentralizados que llegan a ser 1.665. Adicionalmente, están los municipios que empiezan a trabajar la seguridad ciudadana, con las mismas acciones urbanísticas de antaño (iluminación, equipamiento), pero con el nombre de prevención situacional o de propuestas innovadoras (ventanas rotas).

Uno y otro estructurados a través del discurso legitimador de la prevención que encubre el control social. Los llamados *casos exitosos* sirven para este fin, en la medida en que tienen una legitimidad internacional con poca presencia nacional, por ejemplo, en los presupuestos y en los marcos institucionales nacionales. En muchos casos, la presencia internacional se expresa en la creación de organismos paralelos, de tal manera de que no haya control político.

También con la desnaturalización de su concepción original, como pasa con la policía comunitaria, que deja de ser una filosofía para ser un área o departamento especializado de actuación. Allí se posiciona la llamada prevención situacional desde los gobiernos locales, que tienen competencia sobre el espacio público, dejando por fuera la prevención social y la prevención comunitaria, estrategias que circulan como itinerarios culturales por la región (Sozzo, 2008).

A partir de la ecuación delito/homicidio, se construye un doble intento explicativo del epifenómeno (evento): el primero, desde las corrientes criminológicas como desviación social (anomia) o natural (patología), y el segundo, desde ciertos atributos (no relaciones) llamados factores de riesgo que encarnan una superabundancia de causas (etiología) que se diluyen al momento de la descripción (epidemiología).

Por estas vías, se privilegian las estadísticas provenientes de las fuentes oficiales de control (policía, justicia, cárcel), de denuncias (fiscalía) y de sentencias (procesos judiciales), las cuales tienen falta de transparencia y legitimidad por el uso que hacen de los datos. Como tienen una posición institucional en la producción de datos, existe una *manufacturación* de las cifras, mediante las cuales se busca una buena evaluación de la gestión institucional y de sus autoridades.

Por lo mismo, la información criminal debe ser manejada con mucho cuidado debido a que es muy sensible a los mercados, tanto que define las externalidades económicas para la inversión privada, nacional e internacional (turismo, comercio). Es decir, que los datos tienen implicaciones políticas, sociales y económicas que llevan a su manipulación, lo cual, a la larga, se convierte en una salida errónea.

Tras los datos hay una forma de impulsar un estilo y modalidad del accionar de la política pública, que desdeña unos instrumentos en beneficio de otros. Por ejemplo, enfrentar policialmente el tema del robo de bienes cuando puede haber –como de hecho existen– políticas económicas que los reducen. Adicionalmente, los números se convierten en instrumentos mediáticos constructores de la agenda pública, a partir del uso sensacionalista del derecho de la víctima y de la libertad de expresión.

Desde esta perspectiva se estructura una propuesta metodológica de las fuentes donde prevalece el hecho, la institución y la víctima, quedando por fuera uno de los actores clave: el ofensor o victimario, subvalorando lo institucional. En otras palabras, existe un peso muy grande en una visión cuantitativa del delito –como evento que recae sobre una víctima– y en la descripción de algunos atributos del contexto (Carrión, 2009).

Con respecto a las fuentes, es necesario que sean independientes, técnicamente bien diseñadas y altamente diversificadas, de tal manera que se pueda contar con información que permita conocer el fenómeno para actuar sobre el mismo. Y obviamente, conocer al victimario y su trayectoria, que es el causante del hecho.

De allí que sea pertinente formular las siguientes preguntas: ¿cuáles son los efectos que produce este tipo de información?, ¿qué elementos ocultan?, ¿cuáles son las transformaciones que producen?, ¿quiénes son los actores que asumen estos discursos? Buscar respuestas a estas interrogantes es un asunto

urgente, dada la primacía de un discurso que invisibiliza el conjunto de relaciones sociales y de poder, presentes en la criminalidad y en las políticas públicas.

Si bien no se niega la importancia de la producción de información, sí se debe reconocer que en muchos casos el debate se ha limitado a una visión que tiende a desaparecer a la sociedad, los actores en disputa, los intereses que encarnan, las dimensiones políticas y las condiciones económicas del campo. La información debe ser mejorada, partiendo de la premisa que tales indicadores son el resultado de una disputa entre diversos actores y que, en su formulación, se expresa parte de sus características y sus visiones políticas y económicas sobre la problemática.

Los estudios le asignan muy poca importancia al desempeño institucional o al desarrollo del conocimiento del fenómeno, y mucho más a las lecturas cuantitativas y descriptivas de los eventos, intentando *funcionalizar* los resultados hacia el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana.

De esta manera, los actores institucionales como los partidos o la policía (que producen la agenda política) y sociales como los medios de comunicación y organismos de derechos humanos (que generan la agenda pública) son invisibilizados a pesar del peso que tienen.

Cuando se ha pretendido superar esta visión dominante, los temas principales han estado dirigidos –institucionalmente– hacia la policía y la justicia, como muestra de que aún no se ha superado la seguridad pública, y como expresión de su adscripción a las políticas punitivas y de mano dura.

El tratamiento de estos temas se debe, en gran parte, a que la lectura de la seguridad ciudadana ha estado concentrada en los procesos institucionales del sistema penal (cárcel, justicia y policía), bajo un esquema dirigido a las reformas que optimicen la actuación de los actores públicos y, sobre todo, privados. En ambos casos, se ha producido una asociación directa entre los procesos y los lugares sin tomar en cuenta las particularidades y especificidades de cada proceso.

Hoy cobra peso la temática del *crimen organizado* por la herencia de la seguridad pública y del peso que ha cobrado la cooperación internacional, nacida a partir del 11 de septiembre de 2001 con los atentados terroristas en los Estados Unidos. A partir de este momento los EE.UU definen sus tres enemigos: el terrorismo, la migración irregular y el narcotráfico. Allí están las políticas sobre las pandillas en el escenario centroamericano; el narcotráfico

en México, Brasil y Colombia; y la migración irregular hacia los Estados Unidos y Europa desde El Caribe, Centro América y otros países de la región.

Cuatro nuevas entradas de análisis de la violencia y la seguridad

Existe la necesidad de buscar nuevas entradas que se sustenten, a su vez, en nuevas fuentes, datos y temas. Es necesario ir más allá de las estadísticas criminales y de la victimización como se las ha venido trabajando, para contar con elementos contextuales y situacionales, que permitan dar cuenta del panorama general de este fenómeno estructural.

Es necesario comprender la violencia y la seguridad ciudadana en América Latina, partiendo de la consideración de su carácter político y económico, lo cual puede evidenciarse en las siguientes cuatro aristas de análisis:

Presupuesto

La entrada inicial está marcada por el tema del presupuesto en materia de seguridad ciudadana. Los presupuestos de seguridad –internacionales, nacionales y/o subnacionales– son la expresión y el resultado de los acuerdos y pactos políticos que se forjan coyunturalmente alrededor de los principales aparatos del Estado como el ejecutivo (ministerios), los parlamentos nacionales y los concejos municipales, donde finalmente se los aprueba.

Por ejemplo, en los congresos y concejos municipales alrededor de las promesas de más seguridad con mayor número de policías o de la incorporación de videovigilancia, que nacen durante los procesos electorales.

Y no pueden quedar por fuera las reformas estructurales de reducción del tamaño del Estado, que directamente tienen que ver con la (in) seguridad. Los presupuestos caracterizan el marco institucional, el tipo de políticas aplicadas, los ingresos, la transparencia en la rendición de cuentas y las prioridades asignadas al gasto. No se debe perder de vista la afirmación: *lo que no está en el presupuesto no se ejecuta*, que es una verdad ineludible, en tanto el gasto muestra las prioridades políticas asumidas (Carrión, 2007).

Los presupuestos se definen de acuerdo con las relaciones de poder que se expresan en las políticas públicas. Esto significa que su aprobación se consigue de acuerdo a la correlación de fuerzas entre los diversos actores y con relación a las demandas sentidas por la población. Pero también tiene que ver con el destino institucional de los recursos, de acuerdo con las prioridades construidas socialmente (agenda política).

Es necesario hacer un balance de los presupuestos asignados a la *seguridad nacional*, que está a cargo del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, y de la *seguridad ciudadana*, que cuenta con el Ministerio de Interior y la Policía, para comprender la importancia que cada gobierno le asigna a una u otra seguridad. Adicionalmente, es necesario revisar los presupuestos de la institucionalidad difusa que existe en el sector público, donde varios órganos estatales intervienen con políticas de seguridad, como son los ministerios de Economía y Finanzas, Educación, Cultura e Inclusión Social, entre otros.

Una situación como la descrita conduce a un presupuesto de seguridad poco transparente que dificulta el monitoreo y, también, la rendición de cuentas. Aún más complejos son los presupuestos de la seguridad pública y nacional, que son manejados con sigilo, dado que prevalecen las visiones del enemigo externo (seguridad nacional) e interno (seguridad pública). En suma, las dificultades para el análisis presupuestario provienen de la poca transparencia de las autoridades y las instituciones, de la existencia de un marco institucional difuso y de la ausencia de una metodología que permita desentrañar las cifras y el interés por hacerlo.

Los presupuestos representan prioridades de política pública, como de un tipo específico de orden institucional, con sus aparatos y políticas. Esto ocurre porque la asignación del gasto está destinada, específicamente, a organismos particulares. Aquí surge un primer problema: en América Latina, el marco institucional de la seguridad ciudadana se encuentra en construcción y en transición, lo cual se refleja en los presupuestos.

Es una institucionalidad poco clara que se manifiesta en los gastos de sus instituciones principales: las Fuerzas Armadas y la Policía que, en muchos casos, ni siquiera están especializadas exclusivamente en seguridad ciudadana. Está la justicia que trata múltiples temas, muchos de los cuales no son solo penales. Los municipios que velan por el urbanismo en su conjunto y ahí se inscribe la prevención situacional.

Y la seguridad privada que recibe, por ejemplo, subsidios, contratos y exenciones, llamados estímulos. Pero también es difícil desentrañar cuánto, por ejemplo, de la inversión social está destinada, directa o indirectamente, a la seguridad y el impacto que produce.

Una segunda característica del presupuesto tiene que ver con las prioridades que se asignan a una problemática. En este caso, se observan dos elementos importantes: existe un significativo crecimiento de los presupuestos destinados a la seguridad ciudadana, si se los compara con el Producto Interno Bruto (PIB) o con la estructura de los presupuestos, nacionales y locales.

Sin embargo: ¿la mayor asignación de recursos para la seguridad ciudadana asegura una disminución de la criminalidad real? Claramente no, como lo muestran los datos. El aumento de los presupuestos no ha ido de la mano con la disminución de la criminalidad y la violencia, porque las políticas diseñadas no han sido las correctas.

La policía y la justicia son dos ámbitos institucionales que tienen un crecimiento importante de sus presupuestos. Como señalan Vargas y García (2008), el presupuesto refleja: el "enfoque y concepto de seguridad asumido por el Gobierno central, determinado por la identificación de las amenazas y el modo idóneo para enfrentarlas y neutralizarlas" (p. 38).

Eso significa que la prioridad en términos de política pública ha estado enfocada hacia el control y la represión, lo cual, si –nuevamente– se contrasta con las cifras de criminalidad, la evaluación de esta política no es la mejor.

Es decir, los presupuestos hacen explícita la prioridad asignada por los Estados a la seguridad ciudadana, pero también muestran la gran ineficiencia que han tenido esos recursos en las políticas diseñadas, porque la violencia no se ha detenido. Los presupuestos reflejan la prioridad temática, la eficacia de la inversión y los modelos de seguridad ciudadana adoptados. En este caso, a juzgar por los resultados, no son positivos.

También es posible identificar el carácter político de la asignación del gasto (egreso) y la captación de recursos (ingresos), en tanto implica consensos políticos entre diferentes fuerzas al interior de los sectores del Gobierno y de los actores no gubernamentales, los cuales muestran las transformaciones y relaciones coyunturales en cada caso particular. Además, porque permite evidenciar las formas que adquieren las demandas de la sociedad civil por seguridad (marchas, victimización) y

las promesas a los electores, construidas alrededor del mayor número de policías, del incremento de penas y de la baja de edad en imputabilidad penal, entre otras.

El análisis de los presupuestos nacionales en seguridad ciudadana se enfrenta a una paradoja: se ha convertido en un tema de interés y discusión pública con énfasis en la implementación de planes locales; sin embargo, las asignaciones nacionales no se dirigen a esta prioridad, porque generalmente van a la Policía, que es del nivel nacional. A esto se suma la confusión que existe, sobre todo en el caso del Ecuador, de que varios Municipios cobran una tasa de seguridad y esos recursos son transferidos a la Policía Nacional. Es decir, una institución pública de ámbito nacional como la Policía se financia con recursos locales.

Una expresión de esta situación se evidencia en los planes nacionales de seguridad ciudadana, que en algunos países ni siquiera tienen de manera explícita. Vargas y García (2008), en su análisis del presupuesto de Colombia, plantean que las características del conflicto militar, que tiene connotación nacional, influyen en el énfasis asignado al gasto militar y a la lucha contrainsurgente, por sobre la seguridad ciudadana.

En el caso peruano, Alejandra Muñoz (2009) analiza los presupuestos desde la prioridad territorial. Como las municipalidades tienen la competencia de seguridad ciudadana en cooperación con la Policía nacional, los municipios con mayores recursos destinan montos más elevados a la seguridad ciudadana, generando inequidades respecto de municipios más pobres.

En esta línea, comparando el municipio con mayores recursos (San Isidro), que pertenece al nivel socioeconómico A, frente a un municipio perteneciente al nivel socioeconómico D como Lurigancho, se encuentra que mientras el primero designa al rubro seguridad ciudadana el 18,6 % de su presupuesto, lo cual representa $ 6.126.112,80, la Municipalidad de Lurigancho designa el 1,4 % de su presupuesto ($ 298.511,59).

Esta diferencia resulta aún más abismal si se toma en cuenta que el distrito de Lurigancho posee aproximadamente 11 veces la población de San Isidro. Es decir, que el municipio rico asigna más recursos en términos relativos (porque los otros servicios los tiene cubiertos) y más en absolutos (porque tiene una base tributaria más alta) que el pobre, con lo cual las desigualdades se incrementan no solo en materia de seguridad.

Un elemento adicional es el factor transversal a las políticas sociales para la seguridad ciudadana. Salazar y Fernández (2009), en el presupuesto de la seguridad en Chile, muestran cómo se han incorporado explícitamente las políticas sociales, tanto que sostiene la necesidad de:

> (…) reemplazar las orientaciones asociadas a la vulnerabilidad por una primacía de la prevención del delito, lo que puede derivar en continuar la estigmatización de ciertos grupos en condición de riesgo social que se ven más afectados por su criminalidad.

Respecto a los montos designados en el presupuesto, muestran cómo se ha incrementado a lo largo del tiempo. El presupuesto del sector interior presenta un aumento de $ 710.565.333, en el año 1999, a $ 1.223.592.172,58 para 2007. Sin embargo, en términos del porcentaje del presupuesto de la República se muestra una disminución del 7,5 % al 6,2 %. De estos montos se debe prestar atención a la asignación de recursos al subprograma de Seguridad Ciudadana, creado a partir de la aprobación del "Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana" (SINASEC) en el año 2003; para su implementación, se ha destinado recursos que alcanzan el 0,03 % del presupuesto del sector interior para el año 2004; 0,05 % para 2005; 0,07 % en 2006; y 0,03 % en 2007.

En el tema presupuestario no se ha logrado construir una metodología para desentrañar los recursos en la estructura de ingresos y gastos. No se diga en el caso de la cooperación internacional, que hasta ahora no ha sido visibilizado como un actor político con notable influencia en el diseño de los planes de actuación, presentando dos enfoques: el uno vinculado a mostrar la eficiencia y las bondades de su accionar (informe de actividades), y el otro, a interesar a los posibles demandantes de sus beneficios (promoción).

Costos de la violencia

La segunda entrada tiene por objetivo mostrar uno de los efectos más importantes de la violencia: los altos costos económicos (directos e indirectos) que tiene en algunos países de la región; impactando en la economía. Se evidencia en las variables macroeconómicas, en las externalidades negativas, en la reducción del turismo, en la inversión externa o en la inflación.

De allí se puede afirmar paladinamente que de este tema y de su consideración se desprende la siguiente máxima: una buena política económica es una buena política de seguridad, pero también a la inversa: una buena política de seguridad es una excelente política económica.

En este caso, también existen problemas metodológicos; tanto así que en la actualidad se produce un debate importante respecto a cómo calcular los costos de la violencia criminal, sobre todo a partir de trabajo pionero realizado por Londoño, Gaviria y Guerrero (2000) para el BID.[4] Desde el enfoque general se evidencian los costos directos e indirectos que produce la criminalidad, como también de aquellos que tienen una dimensión territorial (local, nacional) y sectorial (género, juvenil).

En el trabajo de Londoño y Guerrero (1999) para el BID, se afirma que:

> La violencia sobre los bienes y las personas representa una destrucción y transferencia de recursos: aproximadamente el 14,2 % del PIB latinoamericano, es decir, $ 168.000.000. Y en capital humano se pierde el 1,9 % del PIB; este porcentaje es equivalente al gasto en educación primaria de la región. En recursos de capital se pierde anualmente el 4,8 % del PIB, o sea, la mitad de la inversión privada. Las transferencias de recursos que se realizan entre las víctimas y los criminales alcanzan el 2,1 % del PIB, porcentaje superior que el del efecto distributivo de todas las finanzas públicas. (p. 3)

Esto implica un porcentaje casi tres veces más a lo identificado en los países industrializados, en donde se calcula que los costos de la violencia criminal representan el 5 % del PIB (Acevedo, 2008). Por otro lado, si se comparan estos costos de la violencia –168 mil millones de US dólares– con las remesas que recibió la región en 2007, es también más de tres veces.

Pese a las críticas planteadas a estos enfoques (Rubio, 2000), así como los problemas que surgen de la premisas epidemiológicas en las que se basan y la centralidad que le otorgan a la tasa de homicidios; la relevancia de tener una idea de la magnitud económica de la criminalidad adquiere gran importancia a la hora de interrogarnos sobre dos tópicos: las relaciones que se producen entre economía (inflación) y desarrollo (inversión) con la

4 Ver los trabajos de Acevedo (2008).

seguridad ciudadana y el significado que puede tener en el incremento de la violencia bajo el esquema de la causación circular.

Carlos Acevedo (2009) hace un estudio para El Salvador en el que identifica los costos de la violencia criminal en el 10,9 % del PIB. Comparando los resultados obtenidos con los estudios realizados por el BID y el PNUD para los años 1995 y 2000 encuentra lo siguiente: para el año 1995 el costo total representó el 24,9 % del PIB; el 11,5 % para el año 2003; y el 10,9 % en 2007. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que en esta comparación se utilizaron distintas metodologías.[5]

Desde la perspectiva empresarial, los costos de la violencia tienen impactos importantes en la producción de las empresas, tal como lo revela Cedatos Gallup para The Seminarium Letter, en Quito y Guayaquil. Lo complejo termina siendo que estos costos terminan por impactar en la inflación, porque se trasladan en precios de los productos, bienes y servicios al consumidor.

En Guatemala, según Jorge Lavarreda (2009), se contextualizan los costos de la violencia en dos períodos: el conflicto armado interno y el escenario posconflicto. Para el primer momento, se identifica que en el año 1990 los costos representaron el 14 % del PIB nacional. Para el año 2005, los costos de la violencia alcanzaron el 7,3 % del PIB, y en 2006 el 7,7 % del PIB. En este caso, otra vez nos encontramos con diferencias metodológicas que hacen difícil establecer comparaciones con la finalidad de argumentar, por ejemplo, el crecimiento o la disminución del costo. De todas maneras, si se puede afirmar que la diferencia entre el primer período con respecto del segundo está en la relación del tipo de violencia.

Un tema que muchas veces no es considerado en los estudios sobre los costos de la violencia criminal tiene que ver con la violencia intrafamiliar y contra las mujeres. Mariblanca Staff Wilson (2009), en un estudio de la violencia contra las mujeres en Panamá, muestra las dificultades de acceder a estadísticas y de contar con metodologías para analizar los costos de la violencia de género. En un estudio sobre los costos de la violencia contra las mujeres en Ecuador, realizado por la GIZ de Alemania, se estimó en 4,28 % del PIB.[6]

5 Una diferencia importante es que solo el primer estudio toma en cuenta el rubro "deterioro de consumo y trabajo", el cual representó para 1995 el 11,5 % del PIB nacional.

6 El diario de Riobamba (23 de noviembre de 2021). Estudio. Costos de la violencia contra las mujeres en sectores productivos del Ecuador. https://eldiarioderiobamba.com/2021/11/23/estudio-costos-de-la-violencia-contra-las-mujeres-en-sectores-productivos-del-ecuador/

De todas maneras, la magnitud económica de estas violencias en la región es muy alta. De acuerdo con datos de la CEPAL (2007), los porcentajes de mujeres de 15 a 29 años que han sido víctimas de violencia física, sexual o emocional, perpetrada por su pareja actual o anterior, en algunos países, son: en Bolivia (2003), 52,3 % fueron víctimas de violencia física, 15,2 % de violencia sexual, 53,8 % de violencia emocional; en Ecuador (2004), un 31 % de las mujeres han sido víctimas de violencia física, 12 % de violencia sexual y 41 % de violencia emocional; en Perú (2004), 42,3 % por violencia física, 9,8 % por violencia sexual y 68,2 % por violencia emocional; en México (2003), 9,3 % por violencia física, 7,8 % por violencia sexual y 38,4 % por violencia emocional; en República Dominicana (2002), 21,7 % fueron víctimas de violencia física, 6,4 % por violencia sexual y 67,5 % por violencia emocional. Y todo esto tiene su costo que debe ser medido.

Obviamente, el tema metodológico debe ser trabajado más en profundidad para tratar de establecer objetivamente la problemática de los costos de la violencia, sobre todo porque muchos problemas de inseguridad podrían ser enfocados más desde la economía que desde la represión.

Por ejemplo, para tratar el tema del robo de bienes habría que tener una política que contemple acciones para todo el ciclo delictivo, desde la introducción de limitaciones para que el delito no se produzca (iluminación); para que no circule el producto robado (organización); para que no se ofrezca a la demanda (cachinerías); y para restringir la demanda mediante la información al comprador de las implicaciones penales que tiene su compra.

En otras palabras, conocer el tipo de delito para controlarlo, con la finalidad de que pierda sentido su robo. Por lo pronto, lo que queda claro es que la temática tiene profunda relevancia e importancia.

Cooperación internacional

La tercera entrada tiene por objeto de análisis la cooperación internacional como un actor de gran importancia en el entramado de la seguridad ciudadana. Lo primero que hay que señalar es que no hay estudios sobre la cooperación internacional en el área de seguridad ciudadana, a pesar de los procesos de creciente internacionalización del delito, del incremento de

su participación en las políticas y del crecimiento de las tasas de violencia. Es un campo desconocido que impide tener una evaluación del impacto y contar con un monitoreo de sus acciones.

Lo que existe, en términos de estudios, son los informes de las actividades desarrolladas donde se justifican las acciones llevadas a cabo y, además, las cartas de presentación de las líneas de actuación con el afán de captar mayores demandas de apoyo económico.

La cooperación internacional se ha convertido, desde principios de siglo, en un actor relevante e influyente en la (in)seguridad, con el establecimiento de agendas políticas, señalamiento de temas prioritarios, financiamiento, así como las formas de afrontarlo. Tras de ellas se manifiestan los intereses de los actores externos (organismos internacionales o países) con fuerza sin par.

En muchos casos, el análisis de su influencia se ha visto opacado por tres caminos hipotéticos: primero, se cree que la verdad viene de afuera, mucho más, si llega con la etiqueta de caso exitoso. Segundo, se considera un actor externo que llega con un halo de neutralidad, eficiencia y certeza en las propuestas. Y, tercero, el paquete es completo porque llega con recursos económicos.

Sin duda que termina por ser difícil hacer un análisis crítico de sus acciones porque los recursos económicos podrían demorarse, mermarse o cerrarse, si se plantean opciones de política distintas o se presentan análisis críticos. Adicionalmente, los gobiernos locales tendrán limitaciones de acceso a sus recursos, porque provienen de la cooperación multilateral que es de base nacional.

Las líneas de cooperación son explícitas según la entidad crediticia o del organismo donante. Se otorga prioridad a los procesos institucionales nacionales vinculados a la Policía o al sistema Judicial, menos a la cárcel y aún menos a los gobiernos locales, como son los municipios, para los observatorios del delito o las prácticas de prevención. Desde luego que el conocimiento del tema es considerado innecesario dado que –gracias al pragmatismo reinante– se considera que "existen diagnósticos" suficientes como para actuar.

La cooperación internacional no es homogénea ni tampoco su influencia se produce de manera unidireccional. Por el contrario, bajo la cooperación internacional se agrupan diversos actores, que definen su participación a partir de sus objetivos, principios y contextos. Además, su

participación no significa que sus propuestas se cumplan de manera exacta, porque siempre existe un espacio de negociación que depende de la correlación de fuerzas. Por ejemplo, el BID, el BM y la CAF tienen asistencia técnica y financiera, pero cada uno de ellos tienen cosas en común, y también sus lineamientos específicos.

Según Andreina Torres (2006), la cooperación internacional representó, para el año 2006, el 7 % del total de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) otorgada por los países industrializados, siendo Colombia el país que recibió la mayor cooperación en la región.[7] Además, el principal contribuyente para la cooperación a escala mundial es Estados Unidos, tendencia que es más visible en el caso de América Latina y en países como Colombia.[8]

Para Colombia, Pabón y Ortega (2009) afirman que el Plan Colombia fue el eje determinante de la cooperación internacional hacia el Gobierno nacional. En otras palabras, la política de cooperación internacional ha estado fuertemente atravesada por dos ejes considerados estratégicos en términos de seguridad: el conflicto interno y el narcotráfico. Esto hace que políticas de seguridad ciudadana hayan tenido tratamientos dirigidos, en buena medida, a capacitación/entrenamiento –con fuerte componente militar–, infraestructura y a actividades colaterales como el fortalecimiento de la institucionalidad local y la instalación de sistemas de información y monitoreo.

Con ello se confirma la tesis de que la cooperación multilateral termina siendo la cara visible de la política de seguridad nacional de ciertos países, fuera de sus fronteras, pero bajo formatos de seguridad ciudadana. Resulta claro que los delitos de mayor connotación social no son los que se persiguen sino aquellos que requieren –por seguridad nacional– otros países. Allí están el terrorismo, la migración internacional y el narcotráfico, para los EE.UU.

El caso ecuatoriano es ilustrativo: el 61,1 % de las denuncias realizadas por la población son por robos a la propiedad y solo el 0,66 % por estupefacientes; no obstante, el 62 % de las personas que se encuentran privadas

7 El 70 % de la AOD se destina a África y Asia. Al respecto, ver http://www.oecd.org

8 Los Estados Unidos entregan $ 700 millones anuales a Colombia, y a México $ 500 millones por el Plan Mérida; mientras el BID otorgó $ 245 millones en 10 años a 11 países.

de la libertad son por delitos de estupefacientes, lo cual evidencia el eje de la acción institucional o, lo que es lo mismo, el aparecimiento de una incongruencia relativa, ya que la mayor parte de los delitos nacionales no son perseguidos, sino los demandados por los países donantes. Nuevamente, la *tesis de la soberanía del delito nacional* se impone.

La agenda de la cooperación internacional termina por influir en el plano nacional, con la política pública de seguridad ciudadana. Andreina Torres (2006), identifica lo siguiente: la cooperación internacional apoya iniciativas que forman parte de la lucha contra la criminalidad e inseguridad, otorgando importantes recursos a instituciones como la Policía y el sistema Judicial. Es una lucha que no refleja las principales preocupaciones de la ciudadanía, ni conlleva los cambios institucionales necesarios para garantizar una seguridad basada en la garantía de los derechos humanos, la convivencia pacífica y la prevención.

Esta definición encuentra su punto de expresión en la situación carcelaria del Ecuador[9] y su relación con la política antidrogas impulsada por la cooperación internacional (guerra a las drogas). Específicamente, la mayor cantidad de personas que se encuentran privadas de libertad en el país es por tráfico ilícito de estupefacientes, lo cual guarda relación con la cantidad de sentencias que se producen por delito.

Para el año 2007, los delitos de estupefacientes recibieron el mayor número de sentencias en relación con las denuncias: el 71,78 %; lo cual muestra que las políticas de seguridad no están en consonancia con las denuncias que hace la población sino con el peso de la cooperación internacional.

El impacto de la cooperación debe llevar a pensar en cómo construir una propuesta nacida desde cada realidad, porque lo que ocurre es que se asumen proyectos alejados de los problemas locales bajo la modalidad de itinerarios culturales o hay una imposición de las políticas externas (casos exitosos).

De allí que sea imprescindible trabajar en la noción de la *soberanía del delito* (Carrión, 2009), que no es otra cosa que construir las condiciones institucionales, presupuestarias, personales y de consenso para afrontar los delitos de mayor connotación social de cada lugar.

9 Al respecto ver Núñez Vega (2006) y Torres (2008).

Seguridad privada

La cuarta entrada está marcada por la creciente importancia que ha adquirido la privatización de la seguridad en América Latina, como consecuencia de los procesos de reforma del Estado. Es interesante remarcar que el discurso imperante ha sido el mismo que se utilizó en todos los procesos de privatización del Estado: la corrupción y la ineficiencia, en este caso, del control de la violencia y la criminalidad. Paradójicamente, esta reforma se ha convertido en la principal y más importante innovación en el control de la violencia en América Latina, cuestión que muy pocos han percibido.

La transformación más significativa del marco institucional de las políticas de seguridad ciudadana ha venido desde fuera del sector, con la privatización. Los tres pilares del sistema penal han seguido esta línea: Policía, Justicia y cárcel; así como la inteligencia, la tecnología y los seguros.

La privatización del Estado se ha consolidado, conduciendo al aparecimiento y desarrollo de la seguridad privada, con todo lo que ello supone y expresa. Se puede reconocer, como ocurre en casi todos los sectores de la economía y la sociedad, la presencia de tres expresiones: primero, del Estado con el peso de sus actores tutelares (sistema penal), más los nuevos que se han integrado (ministerios, municipios) alrededor del control y la represión; segundo, la ciudadanía con los linchamientos, la justicia por la propia mano y el encierro; tercero, la emergencia de un poderoso actor con un alto peso político como el capital, con una nueva lógica económica que penetra en las políticas de seguridad y en el mercado.

Todo esto ha conducido a un cambio trascendental: el paso de la seguridad como un derecho humano a la conversión en una mercancía disfrazada de servicio. Este fenómeno lleva al aumento desmesurado de la brecha entre los que pueden pagar la seguridad y los que no; así como en la construcción de la percepción que la ciudadanía tiene de las instituciones estatales: son corruptas, poco confiables, escasamente profesionales e ineficientes.

Hay que situar esta transformación de manera paralela con los procesos que ha sufrido el aparato estatal con su reforma y políticas neoliberales, con la creciente demanda por mayores niveles de seguridad; con las altas tasas de inseguridad y/o el temor a ser víctimas de un delito. Es una

problemática que crece en la región desde finales de la década de los años ochenta y no ha llamado la atención de los formuladores de política pública pese la importancia que tiene.

El impacto de esta tendencia ha sido tan significativo que ha llevado a la mutación del contenido de las políticas de la seguridad ciudadana, hoy convertida en seguridad privada. Con esta transformación cambia la naturaleza de la seguridad: pasa de derecho humano a una mercancía, que en su producción se introduce la lógica de la ganancia económica como motor de la producción de este servicio mercantilizado. Este hecho genera una seguridad diferenciada, según las posibilidades de contratar el servicio por parte de la población.

Lo preocupante del tema está en que la eficiencia privada por erradicar la violencia iría en su contra. Si este negocio depende de la existencia de la violencia y, por tanto, de la ampliación de la demanda por seguridad, el temor termina siendo un gran aliado que estimula la demanda. Es tan cierta esta afirmación que la propaganda empresarial privada publicita la venta de sus servicios bajo este proverbio chino: "El necio es atrevido y confiado y por eso cae; pero el sabio anda con temor y así se libra del mal".

Este debate debe ser más profundo y plantearse preguntas que surgen con la aparición de la lógica privada en la producción de la seguridad. Por ejemplo: ¿qué puede ocurrir en un momento de quiebra del orden público?, ¿el monopolio de la fuerza desaparece y se hace líquido?, ¿cómo los actuales gobiernos nacionales y locales enfrentan este tipo de reversión político-institucional? y ¿existe la tan mentada cooperación público-privada?

Tras la seguridad privada se presenta una importante gama de actores políticos que se suman dentro del complejo entramado de relaciones que existen al interior de la seguridad ciudadana, tanto por el peso del mercado de la seguridad como por su presencia en los ámbitos donde se toman decisiones de política (parlamentos, ministerios).

Para nadie es desconocido el auge que ha tenido este sector, tanto en la provisión directa de la seguridad a través de múltiples servicios (guardianía, consultoría, traslado de bienes, seguros), como indirectamente mediante la venta de equipos y tecnologías (cámaras, alarmas, vallas eléctricas).

Desgraciadamente existen pocas fuentes de información al respecto, pero es tal su presencia que es imposible no reconocerla como una

temática de singular importancia y de crecimiento en su oferta. Sin embargo, poco se la ha estudiado debido al peso que tienen los temas clásicos vinculados a la criminología.

De todas maneras, se conocen al menos dos situaciones significativas; por un lado, que es un negocio en franco crecimiento, al grado que en el año 2003 el mercado mundial de la seguridad privada creció en una tasa del 7 % al 8 %, mientras que a escala latinoamericana lo hizo entre el 9 % y 11 %.

Y, por otro lado, que los policías privados duplican a los policías públicos en la región, sobresaliendo algunas cifras del número de guardias por países como Brasil (570 mil), México (450 mil), Colombia (190 mil), Argentina (75 mil), Venezuela (75 mil), Perú (50 mil) y Chile (45 mil) (Frigo, 2003).

En relación con este último punto, Carolina de Mattos (2009) realiza un mapeo general sobre los mecanismos de control de la seguridad privada, para lo cual aborda la estructura de reglamentación, fiscalización y control. Roberto Briceño-León (2009), en cambio, analiza la seguridad privada producto de dos factores: magnitud y calidad de las amenazas y las respuestas de los aparatos estatales.

De esta manera, se realiza un recorrido histórico desde la aparición de las primeras empresas de seguridad privada a fines de la década de los años cincuenta hasta la actualidad.

Adam Abelson (2009) se pregunta acerca de la "naturaleza" de la seguridad privada y plantea que este tipo de actor no implica la privatización de la seguridad, dadas las diferencias entre el actor policial (que provee seguridad como un bien público) y la seguridad privada (enfocada en el mercado). Además, presenta un marco para conceptualizar la seguridad privada y las externalidades (positivas y negativas) que puede producir, así como la necesidad de que se encuentre regulado este sector merantil por parte del Estado.

La seguridad privada no solo representa un costo adicional de la violencia para la población, sino que es un instrumento central en la pérdida de lo público que se produce en la mayoría de los países de la región, caracterizados por la conversión en un elemento que produce diferenciación o desigualdad social, segregación urbana y fragmentación territorial. El que tiene acceso a la seguridad privada por medios mercantiles puede gozar de mejor protección y el que no, queda privado de un derecho humano fundamental: la seguridad.

Un caso, dentro de tantos ejemplos emblemáticos, es el que se refiere a los centros comerciales *o shoppings centers*, que se presentan como el espacio de acceso público ausente de conflictos y de violencias, gracias al orden y la vigilancia que impone la lógica de seguridad privada. Pero también, con el mismo argumento, las urbanizaciones cerradas, que se han generalizado en casi todas ciudades grandes de la región (Caldeira, 2007).

> Se puede afirmar que existe ambigüedad jurídica en cuanto a la seguridad privada, tanto que conduce a la autogestión y a la falta de controles efectivos por parte de las instituciones públicas, con lo cual tiende a comportarse más como un problema que como una alternativa o complemento a las políticas. (Pontón, 2006, p. 9)

Frente al proceso de privatización de la seguridad, no se observa una propuesta de regulación por parte del Estado, sino todo lo contrario.

Se requiere, por tanto, definir un marco institucional regulatorio de esta actividad empresarial, ya que es un servicio en ascenso que debe estar subordinado a las políticas públicas.

Cuatro entradas, múltiples salidas

Estas cuatro entradas deberán ser trabajadas más sistemáticamente, incorporando la dimensión política, porque tras de ellas están actores explícitos, con necesidades y manifestaciones claras. Es necesario reconocer que estos cuatro temas poseen poco recorrido y escasa producción bibliográfica, así como asimetrías en sus desarrollos. En algunos casos, han sido tratados como temas secundarios (privatización, presupuestos) de otros más importantes (homicidios).

Hay mayor desarrollo de los estudios sobre los costos de la violencia, impulsados por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), para evidenciar su importancia económica. Su enfoque está claramente funcionalizando a la necesidad de mostrar que las pérdidas que produce el crimen representan un problema económico que debe considerarse en las políticas económicas (subsidios, incentivos).

Respecto de los costos económicos de la criminalidad, existen diversos aspectos que deben ser discutidos para lograr una aproximación más certera. Sin embargo, es una entrada que abre un conjunto de debates urgentes y necesarios sobre la seguridad ciudadana como política pública. La seguridad ciudadana es un tema que se encuentra en constante debate por parte de los actores involucrados, lo que abarca al conjunto del espectro social.

La mirada, supuestamente, técnica que domina el debate de las políticas de seguridad ha terminado por oscurecer los interrogantes respecto a los actores que, desde diferentes posiciones, participan en ese entramado con preguntas sobre las políticas de seguridad ciudadana en la región. El tema de la seguridad ciudadana es, fundamentalmente, de naturaleza política y no hay que perderse en los alardes tecnocráticos en los que se nos quiere involucrar.

Es, en definitiva, necesaria la búsqueda de la ruptura de las concepciones hegemónicas y pretendidamente únicas, que poco o nada han aportado al conocimiento del fenómeno general. Aquel aforismo militar de que cuando no se tiene estrategia o una táctica eficiente se debe recurrir a la logística, no funciona en la seguridad ciudadana. Por eso, el incremento de recursos, la mayor participación de la cooperación internacional y la incorporación de la seguridad privada no han tenido una buena salida en términos de la protección de la población.

Queda claro que en América Latina ha entrado en una carrera armamentista, en una espiral de desarrollo tecnológico, en un crecimiento de los precios de los productos de la seguridad, en la reducción de la inversión de capitales y en un decremento significativo del gasto social, todo lo cual demanda urgentemente una concepción distinta de la seguridad, que incorpore las condiciones estructurales. Caso contrario, los problemas seguirán creciendo bajo el efecto dominó o la causación circular.

Las cifras de las violencias: un lenguaje colectivo en construcción[1]

Introducción

La violencia en América Latina ha crecido, se ha diversificado y cambiado, al extremo que se ha convertido en uno de los temas centrales del debate académico y de las agendas de política pública. Los números de la violencia muestran un proceso de crecimiento del delito, que no tiene un correlato en el conocimiento de la criminalidad; sin embargo, y paradójicamente, sí imponen el discurso de la violencia y de las políticas de seguridad, en los que predominan el estigma y la represión.

Por eso, la importancia del debate respecto al lenguaje de los números. La información estadística existente no debe asumirse como algo dado sino más bien convertirse en objeto de estudio y de cuestionamiento.

Este cuestionamiento se basa en las siguientes premisas:

- El carácter oficial de las estadísticas tiende a sesgarlas, lo cual conduce a un producto *manufacturado* intencionalmente;
- La marcada falta de sistematicidad y deficiencias en el registro de la información es evidente;
- Las dificultades intrínsecas en el registro de cierto tipo de delitos, como pueden ser el linchamiento o el sicariato, entre otros; y,

1 Capítulo publicado en Carrión y Espín (2009), Las cifras de la violencia: un lenguaje colectivo en construcción. En F. Carrión y J. Espín (Eds.), *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia.* FLACSO Ecuador-ICLEI-MDMQ. (Actualizado a 2023).

- El hecho de que la totalidad de los delitos se calculan de forma *ex post* a los crímenes, es decir, una vez cometidos los actos violentos y, en muchos casos, una vez denunciados, hace difícil conocer el proceso general.

Pero no solo cuestionar, sino reconocer que en la era de la información es imposible prescindir de información para cualquier actividad pública, privada y comunitaria. Sin embargo, poco es el tiempo que nos hemos dado para reflexionar sobre cómo se construyen las bases y los sistemas de información.

De allí que uno de los grandes debates que se deben impulsar en la comprensión de la violencia y la seguridad ciudadana está relacionado con las posibilidades de su conocimiento empírico, para, de esta manera, aproximarse a la realidad misma, según sus grados, formas y lógicas, y así diseñar certeras políticas.

Hoy se da por sentada la existencia de una base de información, sin cuestionar la forma en que fue construida. O, a lo sumo, generalmente achacando la escasa cantidad de datos, su subregistro o la poca rigurosidad en su producción. Es importante notar los problemas que se originan en la ausencia –por tanto, en la invisibilidad/visibilidad– de la discusión acerca del lenguaje de los datos en el ámbito de la violencia e (in)seguridad ciudadana.

No se trata solo de llenar un vacío de información, como tampoco de estar pegados a la coyuntura para reproducirla. Lo que se requiere es conocer la violencia, evaluar la seguridad y monitorear las políticas implantadas desde la realidad misma (inductivo), para lo cual se debe recurrir a teorías, metodologías e instrumentos que permitan captar el objeto total desde sus partes constitutivas (deductivo). Sino se procede de esta manera, se puede caer en tres vicios: el desarrollo especulativo del conocimiento, la toma de distancia frente a la realidad y la importación de teorías y prácticas desde lugares distantes.

Esto tiene que ver con dos elementos importantes: por un lado, cuáles son las tipologías analíticas e indicadores –tributarias de las teorías– y, por otro, cuáles son las fuentes (Justicia, Policía) y los instrumentos (encuestas, registros) a través de los cuales se puede aprehender la problemática, más aún si uno (indicador) y otro (fuente) pueden inducir a un tipo de conocimiento.

Por eso, se busca problematizar la necesidad de repensar las bases empíricas del conocimiento –los cimientos–, esto es: las disciplinas y sus

instrumentos, las fuentes de información, los mecanismos de registro, las variables e indicadores; con la finalidad de no dar por sentado que solo hay que corregir o mejorar los datos, sino que existe la necesidad de cuestionar y debatir las propias bases de la producción de la información.

Es un tema de mucha relevancia al que se le ha dado poca importancia desde la perspectiva académica, al extremo de que no se lo ha estudiado como objeto, tal cual ha ocurrido con otros temas de investigación: Policía, victimización o presupuestos. Por ello, hay la necesidad de otorgarle mayor relevancia al tema de la información y cómo se la construye.

Interesa debatir y reflexionar tres temas: primero, el vínculo de los indicadores con las visiones teórico-metodológicas; segundo, la relación de los problemas de información a partir de las asimetrías que estas concepciones introducen; y tercero, conocer el peso que tiene la globalización de la información en la generación de datos locales.

La (re)constitución empírica del objeto: la violencia

Un punto de partida fundamental tiene que ver con la necesidad de reconocer que ningún indicador, tasa o índice es neutro o carente de un referente teórico-metodológico; así como tampoco ninguna fuente de información es neutra. No hay que olvidar que las variables y los indicadores con los que se miden los delitos no son universales ni puros, en tanto son tributarios de construcciones teóricas y metodológicas.

La epidemiología de la violencia es la corriente que más se acerca a esta definición, donde los factores de riesgo supuestamente permiten entender la causalidad, como las prevenciones primaria, secundaria y terciaria para reducir la inseguridad, todas ellas venidas de una perspectiva sanitarista (OPS).

Cada teoría tiene su sistema de categorías y sus propias tipologías analíticas, aunque también en algunos casos hay ciertos conceptos que son compartidos, a pesar de tener significados distintos (polisemia). Por ello, es absolutamente pertinente formular dos afirmaciones claves: la violencia tiene una existencia plural y una expresión multiforme. Por eso, se debe precisar qué se entiende por violencia en el marco de la polisemia que tiene.

La violencia no puede ser comprendida como una patología social captada a partir de los factores de riesgo o de sus múltiples causas, sino desde relaciones sociales particulares que le dan nacimiento. Por ello, la información que se construye a partir de ciertos indicadores no termina por revelar sus realidades profundas, ni tampoco entender la violencia en su pluralidad y su historicidad.

Como la violencia es plural, no puede ser entendida a partir de una sola de ellas, ni tampoco de una sola de sus formas, porque se cae en un reduccionismo complejo que puede llevar a muchos equívocos. Esto debería conducir a desentrañar fuentes, variables e indicadores afines a los tipos de violencias.

Así, por ejemplo, la violencia de género es imposible medir con tasas de homicidios o con el registro de las denuncias, porque será subvalorada por cuestiones culturales; el sicariato o el linchamiento no aparecen explícitamente en las estadísticas oficiales porque el primer caso no está tipificado en algunos países; y en el segundo, los códigos penales no establecen penas a colectividades sino a personas individuales. ¿La violencia en los estadios, en la escuela o en la familia, quién la registra y cómo se lo hace?

Si la violencia es plural, ¿cómo se puede medir la multiplicidad de violencias a través de una sola de ellas? En definitiva, ¿por qué reducir la violencia a un solo tipo de ella y ésta a una sola variable? ¿por qué asimilarla a través de los homicidios? Esto tiene un par de explicaciones: por esta vía se conduce a la criminalización del delito marginal realizado, además, a través de explicaciones nunca bien fundamentadas de la pobreza, la desigualdad, la emigración, la edad o la etnia; así las regiones, los países, las ciudades y los barrios pobres se los considera los más violentos; los jóvenes negros y migrantes son asesinos por antonomasia.

Pero también porque el indicador homicidio se ha posicionado internacionalmente con un criterio homogeneizador. Se estigmatizan los territorios: barrios, ciudades, países y regiones (Latinoamérica se vanagloria de ser el continente más violento del mundo), como también a ciertos grupos de la población como los jóvenes, migrantes, afrodescendientes, lo que lleva a degradaciones simbólicas y reales, y a mayores niveles de violencia.

Después viene la interrogante: ¿por qué la brecha es tan grande entre la violencia objetiva y la subjetiva?, cuando, más bien, ¿no será que se mide

mal la violencia objetiva a través del homicidio, en tanto este indicador no es el mejor ni tampoco el más representativo? De esta manera, se llega a caracterizar y definir inadecuadamente la violencia y, lo que es más grave, a diseñar las políticas de seguridad ciudadana.

¿Por qué se utiliza el homicidio para este fin? Se afirma que el homicidio tiene la ventaja sobre otros delitos porque es el que más se denuncia; sin embargo, sería bueno conocer en qué dato se fundamenta esta afirmación, sobre todo cuando los propios estudios sobre los homicidios muestran alta desviación estadística e inconsistencia de los datos, según la fuente que la registre; también se lo justifica porque la "literatura internacional" lo señala como de mayor impacto (¿económico, social, cultural?) y de mayor grado de violencia, por encima del secuestro o el linchamiento.

En el fondo hay un reduccionismo atroz en que la violencia termina siendo un símil de homicidio. Todo esto porque supuestamente es el más violento y el de mayor validación internacional; sin embargo, no se toman en cuenta los problemas que trae para el conocimiento y para las políticas, entre los que se puede señalar los siguientes: hace "líquida" la violencia de género; produce estigmas juveniles y territoriales (generalmente los más vulnerables); criminaliza a pobreza (los delitos de cuello blanco son secundarios); y construye una ilusoria brecha entre la percepción de inseguridad y la violencia real, porque se considera "inalterable" la medición de los homicidios, con lo cual lo único flexible dentro de la ecuación termina siendo la percepción.

Continuar con el cálculo de la violencia por homicidios es como si la medición de la tasa de inflación se hiciera solo a través de la variable alimentos, porque todos los consumen, porque son los más sensibles a los cambios de precios y porque se los puede comparar internacionalmente. No resiste la menor explicación en esa línea de justificar lo injustificable: el homicidio no debe ser el que determine la violencia ni puede ser una variable que la contenga, como tampoco cualquier otro indicador. De allí surge la necesidad imprescindible de construir una "canasta" de eventos delictivos.

Una definición y análisis como éstos debe llevar a replantear los sistemas de información existentes, desde sus bases y cimientos: las fuentes, los indicadores y las variables. Por eso no se trata solo de mejorar los registros sino de formular otras preguntas; de tener diversas fuentes de información, de incorporar nuevas perspectivas disciplinarias y teóricas.

Es imprescindible empezar un debate sobre cómo medir las violencias, superando el sentido del "evento" y abordándolo desde su lógica estructural como sistema delictual. Es necesario modificar la noción de que una variable sea la que defina la violencia y que el criterio internacional sea el que lo legitime. La información proveniente de este paradigma no revela la realidad estructural del suicidio, del homicidio o del sicariato como tampoco de la realidad histórica de la pluralidad de violencias. Pero sí construye estigmas inaceptables.

Si se parte de la definición de violencia usada por la OMS/OPS (2002), uno debe preguntarse ¿por qué son los homicidios (violencia contra otro) y no los suicidios (violencia contra uno) califican el grado de violencia, por ejemplo, de un país? Más aún, si en el año 2000 los muertos por guerras fueron 18,6 %, los homicidios representaron el 31,3 % y los suicidios el 49,1 % del total de las muertes violentas (OMS/OPS, 2002). Esto es, cerca de la mitad de los fallecimientos provienen de la violencia "autoinfligida". Si esto es así, ¿por qué los homicidios definen los barrios, las ciudades y los países más violentos y no los suicidios?

Algunos problemas del dato: las asimetrías en fuentes, instrumentos e indicadores no son casuales

No se puede desconocer que hay intentos por mejorar los sistemas de estadísticas delictuales, aunque sin cuestionar el origen conceptual, metodológico o institucional y, mucho menos, los problemas a los que inducen las instituciones en las que están inscritas. No permite la comprensión de la violencia, invisibiliza ciertas violencias (género) y genera estigmatización de algunos grupos humanos (jóvenes).

De allí se desprenden, por ejemplo, ciertas asimetrías que producen efectos y problemas importantes en el conocimiento. Una primera tiene que ver con el hecho de que la construcción de los datos está dirigida a lo operativo e inmediato en detrimento del conocimiento del fenómeno. Así, se plantea una dicotomía insalvable entre las políticas y la comprensión del tema.

Una segunda está relacionada con la mayor importancia que se les asigna a los hechos/eventos (delitos) de violencia que a las políticas. Dentro

de ellas quedan por fuera, por ejemplo, la percepción de inseguridad (violencia subjetiva), las múltiples violencias objetivas que no están tipificadas como delitos y, también, situaciones *ex ante* el evento (inteligencia, organización), es decir, un amplio abanico de los componentes de las violencias.

Desgraciadamente se ha dejado de lado la información proveniente de los victimarios u ofensores, con lo cual se los invisibiliza, presentándoles como chivos expiatorios para el señalamiento de penas. Esto produce un doble efecto.

En primer lugar, en el conocimiento de la problemática no se registran las razones y contextos que el ofensor tiene para cometer los delitos.

En segundo lugar, en las políticas se los presenta como personas carentes de derechos (anti sociales). En general, se recurre a ellos dentro de las prácticas investigativas dirigidas al establecimiento de la pena, pero no para la comprensión de la violencia. Si se llenara este vacío, se obtendría más información de la trilogía del delito: evento, víctima y victimario.

Como contrapartida existe la ausencia de indicadores y estudios dirigidos al conocimiento del marco institucional y su desempeño. Esto impide el monitoreo de las políticas, así como llevar a cabo la evaluación de las acciones de seguridad, de tal forma que es difícil saber los resultados de las mismas y conocer las características de las instituciones. Por ejemplo, la importancia de conocer la composición étnica y de género en la Policía para interpretar las posiciones machistas o de racismo imperante en sus actuaciones o, también, la estructura de ingresos y gastos para saber dependencias y prioridades.

Debido a las limitaciones de las fuentes oficiales de información (denuncias, registros), a fines de los años sesenta y principios de los setenta aparecieron las llamadas "encuestas de victimización". Estas se presentan, en unos casos, como alternativa y, en otros, como su complemento. En todo caso, estas encuestas tienen el objetivo de ir más allá del conteo del delito, para conocer la "verdadera" extensión del crimen (se realiza un cálculo del subregistro), la magnitud de la denuncia (legitimidad institucional), la naturaleza de la victimización (contexto, datos sobre el/la ofensor/a), el riesgo (probabilidad), la percepción de inseguridad (temor) y la autoprotección (vulnerabilidad), entre otros.

Una (fuentes oficiales) y otra (encuestas de victimización) tienen limitaciones, pero su combinación ayuda mucho al conocimiento,

independientemente de los problemas señalados. Hace poco –gracias a la criminología crítica– se han incorporado nuevos instrumentos de producción de información cuantitativa y cualitativa, provenientes de disciplinas tales como la etnología, la historia, la antropología, la ciencia política y la sociología.

También en los estudios del delito hay una priorización de las fuentes provenientes de las instituciones del sistema penal y, dentro de ellas, de ciertos instrumentos como el parte policial o el registro de denuncias. Las fuentes, generalmente, son muy especializadas en ciertos componentes y en algunos delitos, produciendo una visión unilateral que debe ser contrastada con otras fuentes.

Así, por ejemplo, la Policía o la Justicia producen información de las competencias que tienen. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que las fuentes de información están ancladas en instituciones específicas, las cuales tienen los siguientes problemas: un relativo bajo nivel de institucionalidad (información técnicamente deficiente) y legitimidad (poca credibilidad); altamente especializadas (información sectorial); y la subordinación a ciertos lineamientos donde prevalece la imagen institucional sobre la objetividad.

Sea allí que se vea necesario reducir estas limitaciones y ampliar las fuentes de información con aportes provenientes de otras ramas del saber, como pueden ser, por ejemplo: las de la economía, para medir los costos de la violencia, la composición de los ingresos y egresos de los presupuestos, la calidad del gasto en términos de eficiencia; las de las ciencias sociales y políticas, con la finalidad de analizar los actores, las correlaciones de fuerzas, los grupos etarios, los impactos institucionales; las de la historia.

Con el objetivo de analizar las coyunturas, los cambios, los procesos y los basamentos en los que se sustentan las tendencias; las de la cultura, para aproximarse a las identidades, a los valores; las de las tecnologías; o la antropología, con el interés de incorporar los comportamientos de los grupos humanos, las alteridades.

Por otro lado, se deben impulsar los trabajos sustentados en fuentes no convencionales de información como son los medios de comunicación, las encuestas cualitativas (*focus group*) y la investigación acción, entre otros.

Es imprescindible no solo debatir la consistencia de las cifras y los números, sino también los marcos teóricos en los que se sustentan. De allí

que una definición de violencia con una relación social de conflicto abre las posibilidades de comprensión del fenómeno más allá de los tradicionales números provenientes de las denuncias o las encuestas de victimización, que se han convertido en fuentes insuficientes. Por eso, se debe abrir un abanico de posibilidades y no circunscribirse exclusivamente a las fuentes clásicas, propias de la imposición proveniente de las tecnocracias internacionales.

La globalización de la información y sus consecuencias

Hoy en día, la información es un poderoso instrumento del conocimiento y del diseño de las políticas en un doble sentido: mientras más informado se está, es más factible que se acierte en las acciones. Pero la información también puede estigmatizar (territorios y grupos), negar ciertas violencias (delitos de cuello blanco), esconder sectores (empresarios), auspiciar políticas (guardianía privada, mano dura), sobrexponer a grupos específicos (jóvenes), actores sociales (migrantes) y construir nuevos enemigos (migrantes, favelados).

La información se ha globalizado, gracias a que se ha generalizado, a que circula a velocidades nunca antes vistas, a que se difunde de manera incontrolada y a que se produce con nuevas técnicas e instrumentos que poseen múltiples actores. También se han construido indicadores hegemónicos que permiten definir políticas generalizadas y hegemónicas que no reconoce heterogeneidades ni disidencias.

En suma, la internacionalización de la información tiende a generar conductas y prioridades de actuación; tras de las cuales se cuelan los intereses de homogenización y supeditación a políticas de seguridad únicas y generales, propias del unilateralismo. Esta afirmación se vuelve mucho más importante cuando con la globalización también se vive un proceso de imposición de normas y conductas mundiales que provienen de la cooperación internacional.

En primer lugar, están los instrumentos que se usan para compilar datos; allí están –por ejemplo– las Encuestas Internacionales de Victimización (ICVS) basadas en el modelo del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI).

Tres elementos confluyen en esta línea

Primero, existe una tendencia general a construir los famosos *rankings*, con los cuales ponen a competir a las entidades públicas, privadas y sociales alrededor de indicadores definidos por alguien externo, que es capaz de ponerse por encima de todos –por sí y ante sí– para decidir qué se debe hacer en una localidad. Hoy vivimos competitividad y competición (no cooperación) reglada por indicadores que, en el caso de la violencia, tiende paradójicamente a incrementarla en vez de reducirla. Y si uno no se somete a esos dictados se queda fuera de la cooperación internacional.

Por ejemplo, revistas como *América Economía*, muy dada a construir *rankings* para determinar los países donde se deben invertir y en cuales no, según las tasas de homicidios. Una situación de este tipo no permite promover la producción, el empleo y, por tanto, disminuir la violencia. En otras palabras, se construye una "causación circular" sustentada en el hecho de que: a mayor violencia menor inversión, lo cual genera incremento de homicidios.

Segundo, las normas de calidad se sustentan con coeficientes definidos por sujetos supuestamente perfectos e inaccesibles, que no tienen en cuenta el respeto a la diversidad. Un homicidio es distinto en la ciudad con respecto al del campo, como también en la zona de frontera.

Y tercero, el desarrollo profuso de los llamados observatorios del delito, que no son otra cosa que sistemas centralizados de vigilancia epidemiológica de la violencia, que poco aportan al diseño de políticas de seguridad ciudadana.

Hoy existe una profusión de estos instrumentos, que sirven más que para acopiar información de ciertos delitos (supuestamente de mayor connotación social) y muy poco para conocer los problemas, diseñar políticas públicas y evaluarlas. Hay observatorios regionales como el de Centroamérica Observatorio Centroamericano Sobre Violencia (OCAVI), nacionales como el de Uruguay y locales como el de Quito.[2] Adicionalmente, existen observatorios de medios de comunicación, de percepción de inseguridad o dirigidos a ciertos tipos penales vinculados a la violencia de género, de niños y adolescentes.

2 Hay problemas con la agregación de la información, como también en la desagregación; esto es, por ejemplo, tener información nacional suficientemente detallada y homogénea, así como, a nivel local, datos que puedan agregarse y ser suficientes para interpretar la problemática.

Los *rankings* de violencia (homicidios) se han convertido en poderosos instrumentos para establecer políticas internacionales de forma competitiva entre las unidades sociales o territoriales. Por ejemplo, competencia entre países, ciudades o barrios. En el caso de ciudades se tiene al Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, que hace anualmente estos *rankings*, poniéndolos a competir. Lo interesante es que, sin invertir un solo centavo y sin que aparezca una cabeza visible que diseñe una política, cada ciudad lo hace de forma competitiva.

De esta manera, la competencia de las ciudades se concentra en estos índices, los cuales buscan la atracción de la inversión extranjera, del estímulo del turismo o de la promoción de la importación y exportación de ciertos productos, con lo cual la prevención se viene abajo y la violencia sube.

No es posible que las entidades de la "cooperación internacional" dicten la agenda pública y definan los delitos que debemos perseguir bajo estas modalidades. Ya es hora de recuperar la *soberanía del delito*, que no es otra cosa que perseguir las violencias que tienen mayor prevalencia y connotación social en cada uno de los territorios (país, ciudad).

El juego de los números: entre la estadística confiable y la manufacturada

No se trata solo de producir nuevos datos que sean homologados, sino de reconstruirlos bajo una perspectiva analítica nueva, que sea capaz de aprehender la realidad diversa. Esto supone una discusión respecto de la comprensión de la violencia como construcción social compleja que va más allá de la violación de un contrato social explícito (el delito) y de ciertas desviaciones naturales o morales.

Se trata de construir un nuevo sistema categorial de indicadores, que supere el carácter manufacturado que tienen las cifras, para lo cual se deben superar algunas de las siguientes situaciones:

La primera tiene que ver con los énfasis puestos en la recolección de determinados datos y fuentes. Así se tienen más datos de inseguridad (violencia) que de las políticas impulsadas. El sector público debe evaluar lo que hace, directa o indirectamente, como también los "casos exitosos"

venidos del exterior, que tampoco son evaluados. Se trabaja más la información que proveen las víctimas que los ofensores y mucho menos los datos que revelan las condiciones estructurales.

La segunda se refiere al nivel de confiabilidad de los datos y las fuentes, en tanto impactan en la legitimidad de las instituciones, en la economía del país o de la ciudad y en el nivel de aceptación de las autoridades que gobiernan. De allí que no sea raro encontrar ciudades y países exitosos que construyen su imagen gracias a la manufacturación de las cifras, a pesar de que sus mismos estudios muestran de violencia altas, como una percepción de inseguridad bastante significativa.

La tercera está relacionada con la sobrevaloración de la medición del evento delictivo y cómo se construye un conocimiento fraccionado y parcial de hechos aislados, producidos por individuos fuera de sus contextos social, político, económico y cultural, definido *a priori* como un ser *antisocial*. Además, porque si se registran solo los eventos delictivos se quedan por fuera otras violencias que no son consideradas delitos, así como también la llamada violencia subjetiva (percepción de inseguridad) porque no es definida un evento.

El temor es un imaginario que organiza la vida cotidiana en términos de: lo social (define senderos) o individual (armándose). Pero también, el hecho cuantificable del delito tiene limitaciones por el subregistro, entre otras cosas, de ciertas violencias (las culturales, el temor), otras las registra mal (sicariato) y todas son individualizadas y descontextualizadas. Si no hay delito es "un objeto sin sujeto presente", es decir, sin violencia.

De allí que no se trate solo de medir un evento (delito) proveniente de disposiciones especiales (patologías) sino –en palabras de Sozzo (2008)– de cuantificar una masa de eventos nacida de una interacción social que producen las rutinas económicas, culturales y sociales en la vida cotidiana.

Ello quiere decir que la masa de eventos no es la suma de los mismos, como tampoco encarna ni un antes ni un después del delito, sino que constituye un objeto (la masa de eventos violentos) construido en un continuo espacio-temporal a la manera de un proceso social complejo.

La superación de estos problemas viene de los pesos relativos de la información compilada, según los sistemas categoriales[3]. También la

3 Por categoría se entiende, según Coraggio (1994): "aquellas determinaciones de existencia constitutiva de un campo de fenómenos delimitado científica y no empíricamente".

confiabilidad debe ser construida mediante un trabajo solvente, que cuente con la participación de una pluralidad de instituciones que le den legitimidad. Adicionalmente, la utilización de las fuentes tendría que ser monitoreada permanentemente para que los instrumentos del registro (parte policial, denuncia) se los utilice adecuadamente, así como la consolidación de la información.

Esta problemática se podrá corregir con sistemas de información independientes, con información proveniente de una pluralidad de fuentes, con recursos económicos diversificados, con amplia inserción institucional y con la compilación de múltiples datos que permitan construir una óptica legítima, así como diagnósticos colectivos sobre la base de un lenguaje común, construido alrededor de la realidad de la violencia.

Este es un ejercicio indispensable que debe continuar desarrollándose debido al carácter complejo que rodea a la violencia, más si se pueden percibir los hechos que nublan la posibilidad de conocer la *violencia real* (objetiva). Por otro lado, todo el proceso de construcción social del temor que tiene la población frente a la criminalidad, conduce a la existencia de una *violencia aparente*, que finalmente se expresa en una brecha significativa frente a la violencia real.

Algunas consideraciones finales

El incremento de la violencia en las sociedades contemporáneas ha hecho necesaria la construcción de indicadores que permitan comprender sus dinámicas y manifestaciones. No obstante, abordar la problemática de la medición de la violencia, por la complejidad del problema, supone realizar diferentes entradas de análisis e interpretación. Por esta razón, serán cuatro ejes temáticos: registros institucionales de información, métodos alternativos para el registro de información, observatorios de violencia y seguridad ciudadana y encuestas de victimización.

Para el abordaje del tema de los registros institucionales de información es necesario considerar que las instituciones que recolectan datos no siempre generan análisis confiables y oportunos para orientar las políticas de seguridad, asegurar su monitoreo y evaluar sus impactos. En este sentido,

Espinosa (2009), es consciente de que la inexistencia de información depurada es un obstáculo para avanzar en la definición de acciones de seguridad.

Por eso, se plantea la necesidad de generar nuevos enfoques teóricos y metodológicos capaces de registrar delitos contra las personas (violencia sexual, homicidios), daño o usurpación de bienes, (patrimonio), así como la respuesta ciudadana (justicia por la propia mano, temor).

Por otro lado, García (2009), usando el caso del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito, reflexiona sobre la necesidad que tienen las instituciones de mejorar su capacidad para registrar y analizar datos, a través de espacios de cooperación interinstitucional. Sin embargo, cuando considera la problemática de la medición de la violencia, reconoce la necesidad de una comprensión integral, porque los datos de los registros institucionales no son suficientes.

La mayoría de políticas públicas pretenden incidir en la parte del análisis cuantitativa del fenómeno de la violencia con la reducción de sus indicadores numéricos, sin tomar en cuenta las valoraciones y significaciones que están instaladas en la percepción de las personas (lo cualitativo). Por lo tanto, es necesario tomar en cuenta otro tipo de estudios, usando métodos cualitativos de investigación, diagnósticos y grupos focales, seguimiento de medios de comunicación y otro tipo de herramientas tecnológicas como la videovigilancia.

Santillán (2009) estima que la investigación cualitativa ha permitido comprender mejor la relación que existe entre violencia real y violencia subjetiva (percepción de inseguridad). Para esto, valora las técnicas de investigación cualitativa en los diagnósticos de seguridad.

Ribeiro y Patricio (2009), con base al análisis de un plan de seguridad ciudadana en una de las ciudades brasileñas, sostienen la necesidad de contar con planes que cuenten con las etapas de diagnóstico, formulación, implementación, monitoreo y validación. El objetivo de su estudio es plantear un andamiaje metodológico que indique los pasos que podrían ser adoptados por investigadores que deseen materializar planes de seguridad con el objetivo de reducir la criminalidad y mejorar la calidad de vida en el espacio público local.

Por otro lado, conscientes de que el trabajo periodístico sobre el crimen, el delito y la inseguridad producen miedos en las personas, Rincón y Rey (2009) sostienen que la perspectiva comunicativa da cuenta de las representaciones y

los discursos de la inseguridad ciudadana. A partir de este seguimiento de los medios de comunicación, llegan a la conclusión de la necesidad de fortalecer los métodos alternativos para el registro de información, incluyendo la recomendación del acercamiento a los sistemas de videovigilancia.

Si bien los sistemas de videovigilancia han sido utilizados en su mayoría por empresas privadas, en el Ecuador desde 2011 el gobierno nacional instala el sistema ECU911 que cuenta con 16 núcleos a lo largo del territorio nacional (cobertura), 11 instituciones articuladas que promueven la respuesta temprana y varias entidades que proveen datos (*big data*). Además, los sistemas de videovigilancia son utilizados como un complemento a políticas de prevención situacional, de sentimiento de seguridad para la población y de información para las investigaciones policiales.

Los observatorios de violencia tienen particularidades y metodologías propias. El propósito es producir información y conocimientos sobre la violencia, que sea actualizada y funcional para el diseño de la política pública. Curbet (2009b) sostiene, de acuerdo a la experiencia de Cataluña, que los indicadores empleados deben ser concebidos de manera integral, en función de tres dimensiones básicas de la inseguridad: el riesgo objetivo, el riesgo percibido y el riesgo tolerable. Además, de otros indicadores respecto a la vulnerabilidad, las demandas de seguridad y el funcionamiento de las políticas de seguridad.

Los estudios sobre violencia y conflicto en América Latina se han enfocado prioritariamente en las zonas urbanas, aunque marginalmente también en las zonas rurales, en las cuales se pueden observar altos niveles de conflictividad dispersa. En las zonas rurales las distancias, la deteriorada malla vial, la poca y débil presencia de la institucionalidad pública y el peso demográfico, son algunos de los elementos que agravan esta situación.

En el caso de Ecuador, se implementaron observatorios de seguridad ciudadana en las tres provincias de la frontera norte –Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos–. De allí se desprendieron una serie de experiencias respecto de la dificultad de establecer observatorios de la violencia en zonas altamente conflictivas y con poco peso institucional. Pero ello no niega la importancia del fortalecimiento institucional como un mecanismo para establecer sistemas de información adecuados y adoptar políticas públicas en seguridad ciudadana.

Pero, adicionalmente, se pone en cuestión el uso de indicadores homologados de forma universal, sin tomar en cuenta particularidades y conflictos de cada localidad. Vanegas (2009), utilizando el caso de la región sur occidental de Colombia –Cauca y Nariño–, confirma la dificultad de contar con dispositivos que permitan acopiar, analizar y difundir información sobre las violencias y los conflictos.

Él cree que el Observatorio Regional de Paz es una iniciativa de la sociedad civil interesante, en tanto funciona como un escenario de investigación, seguimiento, análisis y reflexión de políticas, procesos y problemáticas relacionadas con temas como el conflicto armado, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, gobernabilidad democrática y desarrollo social y económico de la Región.

Como complemento a los registros de información institucional y a los datos cuantitativos recopilados en los observatorios de la violencia[4], aparecen las encuestas de victimización. Estas herramientas surgen como un intento de atenuar los déficits de las estadísticas tradicionales; sin embargo, las mismas han sido muy criticadas, particularmente por presentar problemas originados en los posibles sesgos de las respuestas.

No obstante, constituyen una herramienta complementaria interesante para la comprensión de ciertas dimensiones de la violencia, como la dimensión subjetiva, si es aplicada de una manera rigurosa.

Las encuestas de victimización aplicadas en Venezuela, Argentina y Barcelona son referentes interesantes.

Camardiel (2009) evalúa el caso de Venezuela para indicar que las encuestas por muestreo se han venido utilizando cada vez con mayor frecuencia para conocer el fenómeno social de la victimización. En segundo lugar, resalta las ventajas y las limitaciones que han encontrado durante la experiencia particular del Laboratorio de Ciencias Sociales de Caracas, con este tipo de investigaciones cuantitativas.

Máximo Sozzo (2009), para Argentina, realiza un análisis minucioso de las estadísticas de victimización elaboradas por el Ministerio de Justicia y

4 En la mayoría de ocasiones, los observatorios de violencia o seguridad ciudadana son los encargados de realizar directamente o de contratar empresas especializadas para la aplicación de las encuestas de victimización.

Derechos Humanos de la Nación, donde se incluye la forma en que se presenta y analiza la información cuantificada. Y, además, expone el tipo de muestreo utilizado en Argentina a la luz del contexto internacional, comparándolo con otras experiencias internacionales. A partir de este análisis plantea una serie de recomendaciones y propuestas para su modificación futura.

Lahosa (2009) expone el caso de Barcelona, en el cual no solo se presenta la experiencia de las encuestas de victimización efectuadas, sino, en general, el modelo de seguridad implementado.

Dentro de uno de los ejes de intervención del modelo se contempla el adecuado conocimiento de la realidad y, a su vez, las encuestas de victimización constituyen un elemento complementario dentro de este eje, junto con otros cuatro elementos. El artículo termina con el planteamiento de nuevas posibles demandas de seguridad y un nuevo marco conceptual para definir y diseñar estrategias de prevención, basadas en un conocimiento integral de la realidad.

Cronología y geografía de la violencia[1]

Introducción

Dentro de los estudios de la violencia se ha puesto énfasis en ciertos temas y áreas de interés; allí están, entre otros, los trabajos sobre las políticas institucionales de la Policía, la Justicia o la cárcel; también los impactos de la pobreza, del consumo de alcohol, de la escolaridad, de las condiciones familiares y del espacio público. De igual manera, la prevalencia sobre ciertas violencias particulares como la de las escuelas, la de género, la del fútbol o la del narcotráfico.

Existen dos entradas metodológicas a través de dos *variables físicas* imprescindibles: el espacio (geografía delictiva) y el tiempo (cronología delictiva), que inducen a estudios especializados. Es decir, dos determinaciones de las violencias que no son sociales. Es que la violencia no puede existir fuera de estas condiciones físicas, porque la organización y la reproducción de los sistemas delictivos solo ocurren en espacios y momentos determinados. Es más, las dos variables están vinculadas a tipos delictuales particulares. Así, por ejemplo, en el robo de vehículos predomina el espacio público, y en los días y horas laborales.

Esta línea de estudios se refuerza con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información (*big data*, drones, inteligencia artificial), inscritos

1 Con base en Carrión (2007a), Cronología de la violencia (Tema central). En *Ciudad segura. Programa de Estudios de la Ciudad*. FLACSO Ecuador. (Actualizado a 2023).

en los llamados observatorios del delito. Estas técnicas fortalecen la georreferenciación de las violencias, produciendo resultados interesantes. Pero también la lógica temporal de los delitos que, sin estudios en profundidad ya han producido políticas explícitas como las llamadas *hora zanahoria* o la ley semi seca, con la finalidad de reducir la violencia en ciertas horas y lugares de ocurrencia.

Un problema de método

Las corrientes hegemónicas de interpretación de la violencia tratan de entenderla desde una perspectiva causal –sea única o múltiple–, con lo cual se produce un determinismo lineal incorrecto. Se concibe un proceso de producción de la violencia con tres momentos secuenciales: el primero, la etapa anterior al hecho; el segundo, el del cometimiento del delito; y el tercero, la fase posterior.

En esta linealidad hay un fuerte determinismo en que la anterior configura la posterior, o lo posterior es consecuencia de la anterior. Frente a ello, se concibe que los efectos del acto violento no pueden ser el inicio de una nueva violencia, porque el proceso es visto bajo esta secuencialidad unidireccional.

En términos de las políticas públicas, cada momento tiene su respuesta: la *prevención* de la violencia se sitúa en la primera fase y no, erradamente, en todas las posteriores (disuasión); el *control* se ubica al momento que se va a cometer el hecho (respuesta temprana, represión) con la finalidad de atenuarlo, y la *pena* carcelaria o pecuniaria, surgida de la investigación determina la culpabilidad o inocencia. El castigo debería enarbolar un sentido pedagógico para que no vuelva a reincidir, así como rehabilitar al infractor y restituir las facultades de los lesionados.

La política de seguridad ciudadana es un proceso que se concibe dentro de estos tres momentos secuenciales, desgraciadamente, de forma aislada de sus contextos estructurales (economía, cultura). Cada uno de los momentos del proceso delincuencial señalado tiene como contraparte una institucionalidad pública, generalmente inscrita en el sistema penal. Así, se tiene que la Policía realiza el control, la Justicia sanciona y la cárcel castiga.

Estas visiones lineales y deterministas, a pesar de que en la realidad actúan de manera más compleja, deben ser superadas. Por este determinismo lineal es difícil entender que las fases tienen mutuas y múltiples relaciones, de donde surgen algunas preguntas que son necesarias de formularse:

- *¿La prevención de la violencia solo actúa en la fase previa al hecho de violencia?* En la visión tradicional s*í*, pero en la realidad absolutamente no, porque la violencia es estructural y, por lo tanto, mientras no se modifique esta condición, difícilmente se reducirá la violencia. Por eso, las fases no pueden compartimentar el proceso general de la forma como lo realizan, porque hacerlo conduce a una fragmentación secuencial y a negar las múltiples relaciones existentes entre ellas. Así, por ejemplo, reducir la impunidad ayuda a prevenir, como lo hace el rehabilitar a una persona privada de la libertad.
- *¿La percepción de inseguridad puede ser causa de la violencia cuando ella es posterior al hecho delictivo?* En la relación de la violencia objetiva con la subjetiva (Delgado y Guardia, 2004), la segunda no es consecuencia mecánica de la primera, porque puede convertirse en origen de un nuevo hecho de inseguridad. La violencia subjetiva o percepción de inseguridad, parte del supuesto de que la persona que lo siente tiene el temor de que le ocurra algo que no le es desconocido; porque puede haberlo vivido de forma directa o indirecta.

Al respecto, Delgado y Guardia (1994) afirman que:

> La seguridad ciudadana está sometida a una doble dimensión: la objetiva y la subjetiva. La objetiva sería la que hace referencia a los hechos concretos (...) y la "subjetiva, la que se refiere al hecho de las vivencias y a los sentimientos personales". Ambas dimensiones operan en la realidad como valores integrados.

Ese sentimiento de temor lleva a la población a asumir ciertos comportamientos como armarse, contratar guardianía privada, aprender defensa personal, impulsar la justicia por la propia mano, todos los cuales pueden inducir a hechos de violencia objetiva. En otras palabras, la violencia subjetiva

(percepción de inseguridad) puede convertirse en causa de la violencia objetiva. Una conclusión de estas características debería generar políticas de percepción de inseguridad, como forma de reducir la violencia objetiva y de mejorar la calidad de vida de la población.

- *¿Cómo entender que un buen sistema carcelario sea parte de una política preventiva si es el último eslabón de la cadena y, además, el más débil?* Esta pregunta es negada inicialmente por las evidencias metodológicas, por cuanto se trata de un proceso estructural que, si bien tiene esas fases, en sus relaciones hay mutuas interacciones dialécticas. Pero también, cuando se parte de realidades prácticas, se observa que el sistema carcelario no rehabilita ni reinserta a las personas privadas de la libertad.

  La cárcel, tal cual como está concebida, transita de ser, como lo afirma el periodismo, una escuela o universidad del delito, donde las PPL se forman y articulan a las prácticas orgánicas delictuales, a una fábrica u oficina que produce delincuencia dentro y fuera de la misma.

Desde estas vertientes no se entiende, por ejemplo, que la cárcel pueda ser una causa de la violencia porque se ubica en la fase final del proceso. ¿Cómo puede ser el origen de la violencia si se encuentra en el momento terminal? La cárcel, en esta perspectiva, es el último escalón, razón por la cual no es comprendida como parte de una política de prevención, porque ella hace referencia a las causas y a los momentos anteriores al hecho delictivo.

- *¿Cómo puede haber castigo si no hay investigación y cómo puede hacerse investigación si no hay cuerpo del delito?* Desde esta óptica, el sistema penal termina siendo determinante. Debe haber una denuncia (víctima), una investigación (fiscalía) y una sanción (justicia), caso contrario y, paradójicamente, no hay delito. De allí que la impunidad se consolide, por ejemplo, si no hay denuncia, convirtiéndose en un elemento que no disuade al delito, sino que lo estimula.
- *¿El rostro de la violencia puede ser un elemento para las políticas de prevención del delito?* La forma con la que se presentan las violencias puede permitir identificar sus rostros; de allí que no sea bueno disociar el delito de la forma como se manifiesta, porque lo uno no es solo un efecto de lo

> otro. Por ejemplo, el tiempo y el espacio no pueden ser entendidos solo como cuándo y dónde se producen los hechos violentos, porque los dos componentes físicos son elementos constitutivos del delito. No se puede desconocer que las manifestaciones (rostros) de las violencias son parte de las lógicas estructurales de su producción; sobre todo porque dan luces de los orígenes estructurales y de los cómos de los hechos delictivos.

Como la violencia es vista de forma factual, caso por caso, no se la puede entender como resultado de las prácticas provenientes de las condiciones estructurales en las que se encuentra. Está llena de sociedad, de economía, de cultura, como también de temporalidad, historicidad y espacialidad.

La compartimentalización temporal por fases niega la existencia de un continuo delictivo, así como de la retroalimentación permanente entre cada una de ellas. Por eso, las políticas públicas privilegian la institucionalidad del sistema penal de acuerdo a cada fase y poco incorporan las organizaciones que cometen los delitos (mafias, cárteles) o las que pretenden controlarlos (municipios, ministerios, sociedad).

Si bien la violencia no es un hecho puntual, hay que tener en cuenta que se trata de un proceso complejo con idas y vueltas, donde incluso se prefigura una *causalidad circular*. Esta constatación rompe con la lógica lineal y determinista que rige en las interpretaciones de la violencia y que conducen al diseño de las propuestas de política de seguridad ciudadana. Así, por ejemplo, la impunidad induce a más violencia, como lo hacen las cárceles cuando no rehabilitan o cuando no se tienen políticas para la percepción o el temor.

Los rostros de la violencia

La violencia tiene una forma particular de presentarse, no simplemente como *efecto* o manifestación; porque en unos casos puede ser el punto de partida y en otros de llegada. De igual manera, no puede entenderse solo a partir de un hecho aislado, porque en ese mismo acto se produce una *masa delictiva,* o sea, varios delitos, como también se encuentran inscritos en una coyuntura delictiva específica.

Por eso, el hecho de la violencia es plural, tanto que no tiene una sola forma de manifestarse sino múltiples, porque existen distintos tipos de violencias, contextos y lógicas para cada una de ellas. Así como la violencia no es única y general, tampoco sus rostros lo son. Al respecto, tres entradas claves:

- Existe una *sociedad del crimen*, que viene de la lógica que adquiere la violencia en su fase actual: la moderna (Carrión, 2007)[2]. Esto supone o requiere de una clara y marcada división social del trabajo, en algunos casos de nivel internacional, para poder llevar a cabo las fechorías. Según Carrión (2007):

> La violencia tradicional es la expresión de un hecho cultural (asimetría familiar, mecanismo lúdico) o de una estrategia de sobre vivencia para ciertos sectores empobrecidos de la población. Y la moderna es aquella que se organiza con la predisposición explícita para cometer un acto violento. Este tipo de violencia se desarrolla a través de organizaciones con recursos, criterios empresariales, tecnología avanzada, nuevos actores, transnacionalización de sus acciones e infiltración en el sistema social.

La violencia moderna parte de la predisposición explícita a cometer hechos delictivos, lo cual significa contar con una voluntad dirigida por objetivos explícitos hacia los delitos como el secuestro, homicidio, robo, extorsión, entre muchos otros. Los objetivos conducen a una especialización de actividades ilícitas, dentro de lo que se ha llegado a denominar *crimen organizado* (Naciones Unidas, 2004).

Las políticas para enfrentar esta sociedad delictiva deberían estar centradas en privilegiar los temas de inteligencia y de reforma penal, tendientes a desactivar las estructuras organizativas más que los actos de violencia propiamente dichos.

La motivación central de esta sociedad del crimen se estructura a partir de una racionalidad económica, la búsqueda de ganancia a como dé lugar, sea bajo la dinámica de los mercados ilegales (narcóticos, tratas), de la extorsión (vacunas, secuestros) o del hurto (robo, dolo). Con ello

2 En Carrión (2007). *Violencia, gobiernos locales y ciudades.* FLACSO Ecuador.

se construye una economía que actúa al margen de la ley, con alto rendimiento. El caso más sintomático es el lavado de activos, que se ejecuta en empresas formales legalmente reconocidas, dentro de los mercados legales mediante una alianza de intereses, de beneficio mutuo.

- La *geografía del crimen* no es sólo la manifestación en el territorio de los hechos violentos, sino también, y en algunos casos, el orígen de su producción. Para nadie es desconocido que la división social del espacio produce un tipo de violencia, expresada, por ejemplo, en la afirmación simple y suficiente de que se *roban bancos donde hay bancos*; esto es, de la existencia de una forma particular de segregación urbana, de zonificación o de usos del suelo que induce a cierto tipo de delitos.

Además, existe una espacialidad simbólica que construye mapas mentales que inducen a la existencia de un adentro y un afuera en el espacio cotidiano, que configura la *foraneidad*; entendida a partir del hecho de que los habitantes de una misma urbe empiezan a ser considerados extranjeros dentro de la propia ciudad, simplemente por estar "fuera" del territorio donde operan cotidianamente (Carrión, 2002a). Entrar a un barrio (Caldeira, 2007) o un edificio cerrado implica: contar con identificación (pasaporte), autorización de ingreso (visa) y chequeo manual o por scanners (aduana).

De allí que no sea nada raro el impulso de la propuesta de *prevención situacional*, que busca modificar el sitio mediante el despeje de elementos que inducen al delito de oportunidad. Así como también las tesis de las llamadas *ventanas rotas*, que, si bien tiene un enfoque altamente policial-represivo, no deja de contar con un peso significativo el entorno urbano y el desorden dentro del espacio público, convertidos en elementos que inducen a la violencia (Kelling y Coles, 2001).

- Existe una *cronología del crimen,* nacida de la relación indisoluble y estrecha entre cada tipo penal con el tiempo, en sus distintas dimensiones. En términos de política, existe un conjunto de operativos que se despliegan en función de esta cualidad por horas, días, semanas y meses; así como la generalización de algunas políticas como la llamada *hora zanahoria*, implantada por primera vez en Bogotá, que busca

reducir el consumo de productos psicotrópicos a determinadas horas del día y en ciertos lugares de la ciudad.

Cronología de la violencia

Los homicidios originados de la violencia interpersonal ocurren a determinadas horas (noches, viernes), en ciertos lugares (espacio público, bares) y producidos por ciertos actores difusos. Esta verificación debe llevar a incorporar las variables temporales (historia, fases, horas) y espaciales (público, privado) en el análisis de los delitos.

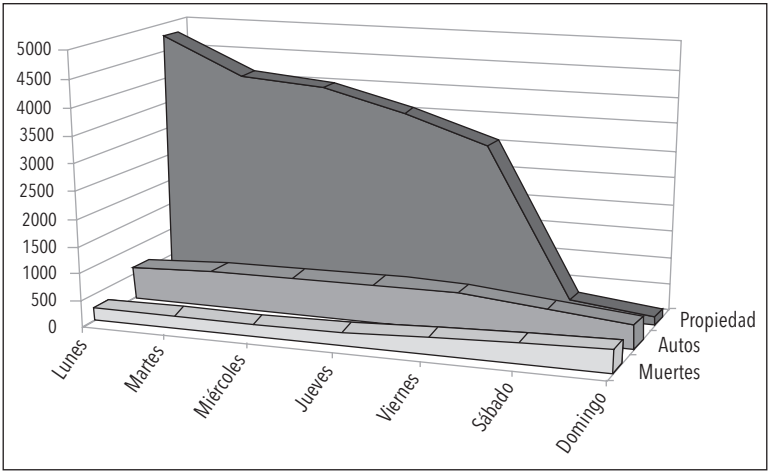
Pero como ello no es suficiente, se hace imprescindible incorporar variables adicionales, tales como el mercado laboral, las prácticas culturales o los marcos institucionales. En otras palabras, por cuestiones metodológicas, es necesario romper con la unilateralidad, del determinismo y la secuencialidad lineal de la violencia. Es necesario recurrir a propuestas creativas y menos ideológicas.

Es preciso partir señalando que la violencia tiene una cronología, gracias a la recurrencia en los delitos, lo cual reporta un orden identificable.[3] La cronología de la violencia se entiende a partir de la siguiente triple dimensión interrelacionada, que debe ser destacada y analizada:

- La *dimensión histórica*, en tanto hay una historia de la violencia que debe ser desentrañada. Ello supone, primero, entender que se trata de un hecho social históricamente determinado; segundo, construir una periodización; y tercero, definir las respectivas coyunturas delictuales.
- Las características del *proceso de producción* del hecho violento parten de una materialización que cuenta con distintas fases, articuladas entre ellas de forma recíproca y no unidireccional.
- Los *actos de violencia* cuentan con un orden temporal explícito relacionado al día, a la noche, al calendario cultural anual (navidad, clases, carnaval), asi como a la jornada laboral o a la vida cotidiana, del día y la hora. Cada tipo de delito tiene una cualidad temporal propia.

3 Cronología: Ciencia que tiene por objeto determinar el orden y fechas de los sucesos históricos (DRAE).

Gráfico 2. Cronología de las violencias



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2005).

Como la violencia no es una, sino plural, cada una tiene un comportamiento específico en relación al tiempo. Por eso, la cronología tiene que hacer referencia a cada una de ellas para buscar, primero, su recurrencia y después, su orden. Como forma inicial de aproximación, conviene mirar el Gráfico 1 de las cronologías de las violencias, donde se observa el comportamiento diferencial de tres tipos de delitos de acuerdo a los días de la semana.

Primero, el comportamiento temporal diferenciado según los tipos de delitos, como ocurre con las violaciones a la propiedad, a los robos de vehículos y a los homicidios. Segundo, los delitos contra la propiedad son los que más aportan al conjunto de las denuncias que se hacen.
Mientras los primeros decrecen sucesivamente desde el lunes hasta prácticamente desaparecer el fin de semana (propiedad), los segundos mantienen el número casi de manera homogénea durante los días laborales (vehículos), y los terceros incrementan su cantidad desde el lunes para concentrar la mayor cantidad en los fines de semana (homicidios). Es decir, tres tipos de violencias que tienen tres comportamientos temporales diferentes.

Los delitos a la propiedad son bastante más numerosos que los otros dos y los tres tienen una tendencia de aumento en el tiempo. Los tres delitos ocurren todos los días de la semana, aunque, por ejemplo, los delitos

a la propiedad se concentran durante los días laborales, con una tendencia decreciente desde el lunes hasta el viernes y, sobre todo, en los fines de semana. Los homicidios tienen una tendencia opuesta: más muertes los fines de semana y decreciente hacia el lunes.

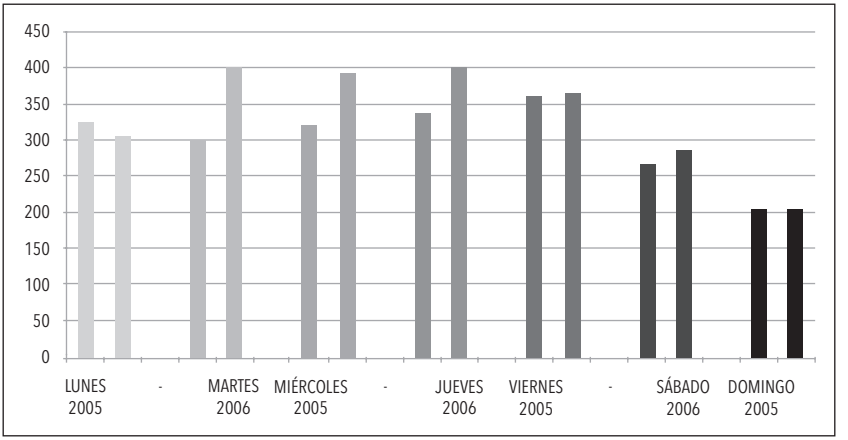
Comparando los tres tipos de delitos se puede afirmar que los relacionados a la propiedad (autos y otros) tienen un comportamiento parecido entre ellos y distinto al de los homicidios. Con ello se puede llegar a la conclusión de que todos los delitos tienen su propia lógica espacial y orden temporal.

Las violencias tienen una cronología que se diferencia según horas, días y semanas. Es una constante que en la noche haya más delitos que en la mañana, o que los viernes y sábados se incrementen las acciones más violentas y que en ciertas fechas festivas haya una concentración de unos hechos, como ocurre en ciertas fiestas cívicas, religiosas, educativas o deportivas.

Hay que tener en cuenta que hay violencias que se desarrollan de manera exclusiva en ciertas fechas: por ejemplo, las que tienen lugar con el cambio de año (pirotecnia) o en el carnaval (agresiones). Pero esta lógica general tiene sus matices y sus expresiones según el tipo de temporalidad que se trate.

Un caso revelador es el robo de vehículos, que se cometen en el espacio público, sean en las calles o los lugares de mayor concentración de las actividades comerciales y administrativas, como es la centralidad urbana.

Gráfico 3. Robo de automóviles en Quito (2005-2006)



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2005).

Esta determinación espacial explica el porque el mayor robo de vehículos acontece en los días laborales (Gráfico 3, Robo de automóviles en Quito; esto es, de lunes a viernes, por sobre los sábados y domingos).

Robos a la propiedad

Los delitos contra la propiedad tienen lógicas temporales distintas; por ejemplo, entre los robos a las personas, a los bancos, a las casas comerciales y a las residencias. Sin embargo, hay una clara expresión según los días de la semana: concentración en los días laborales y decreciente hacia los sábados y domingos.

Estos delitos parecerían estar vinculados a la jornada laboral en una doble dimensión: por un lado, las víctimas al encontrarse fuera de sus hogares hacen más vulnerables a las casas objeto del robo, por el costo de oportunidad: robar un bien sin la presencia del dueño implica un riesgo menor para el delincuente. Y, por otro lado, la persona objeto del robo se hace más vulnerable en el espacio público que en su casa, lo cual beneficia al ladrón.

Si nos adentramos en los tipos de robos que se encuentran dentro de esta categoría (delitos contra la propiedad), lo primero que se percibe es que más de la mitad de los mismos se cometen a las personas, lo cual marca el comportamiento del conjunto de la categoría, escondiendo los rasgos particulares de los otros delitos.

Por el contrario a la lógica general de los delitos a la propiedad, existen casos que se desarrollan en el espacio privado y dentro de los horarios habituales de trabajo; nos referimos, por ejemplo, a los robos a domicilios (espacio doméstico) y a los comercios (espacio privado). En cada caso, el costo de oportunidad es determinante, por las vulnerabilidades.

El robo de vehículos

Si bien el robo de vehículos forma parte de los hechos de violencia contra la propiedad, se lo ha individualizado por las características particulares que le adornan; se trata de uno de los delitos que más se denuncia y, por lo tanto, menos información obscura existe. También por el nivel de especialización que tiene con múltiples eslabones.

El robo de vehículos es revelador porque la mayoría se cometen en el espacio público: calles, plazas y lugares de mayor concentración de actividades comerciales y administrativas. Esta determinación espacial se explica en el marco de la segregación urbana, que induce a un uso intensivo del espacio público, por el uso del suelo existente y de la temporalidad de las actividades predominantes.

El robo de vehículos acontece mayoritariamente en los días laborales de la semana, esto es, de lunes a viernes por sobre los sábados y los domingos. En el caso del robo de autos hay una disminución los fines de semana lo que también es previsible, porque hay menos automóviles en el espacio público. Sin embargo, el hecho de que no existan mayores cambios en la frecuencia por día de la semana significa que no es aplicable el enfoque "situacional" de prevención y, que, por ende, es un tipo de delito más difícil de controlar.

Homicidios

Este tipo de delito es uno de los más trabajados en investigación como en las políticas, debido a los altos grados de violencia que tiene y a que permite alcanzar la mayor proximidad hacia el dato real de los hechos denunciados. Sin embargo, este delito tiene un comportamiento distinto a los dos anteriores, lo cual permite afirmar que es un craso error caracterizar cuantitativa y cualitativamente la violencia de un país o una ciudad solo por una variable, por más importante que sea.[4]

En el comportamiento de la relación homicidios y tiempo existe una tendencia ascendente desde el miércoles hasta el domingo y desde el lunes hacia el miércoles una evolución inversa: decremento sostenido de homicidios. Sin embargo, si nos adentramos un poco más en los datos, vamos a coincidir en que el fenómeno se concentra principalmente en dos días de la semana: viernes y sábados, explicable por las prácticas culturales de la población en la ciudad (bares, discotecas, restaurantes).

4 Probablemente, a eso se deba que existan países con bajas tasas de homicidios, pero con altas de robos a la propiedad, lo que produce percepciones de inseguridad similares a los de altas tasas de homicidios. Quizás sea mejor hacer un índice que aglutine algunos de los delitos (una canasta), que trabajar con una sola variable.

La concentración de los homicidios en tan pocos días tiene que ver con el hecho de que los asesinatos que se producen los domingos son un "coletazo" del día sábado. Cuando se realiza una desagregación de la información temporal no por día sino por hora, se observa que los homicidios del domingo se producen en la noche del sábado y en la madrugada del domingo; es decir, como una prolongación de la tendencia del sábado. Y lo mismo ocurre en la relación del viernes hacia el sábado. En términos de las horas, los homicidios ocurren preferencialmente en las noches y las madrugadas.

Así como los robos a la propiedad tienen distintas lógicas temporales, en el caso de los homicidios ocurre de igual forma: hay homicidios que ocurren por lógicas interpersonales que tienen la expresión descrita en términos temporales, como también acontecen por ajuste de cuentas o de sicariato que, como tienen lógicas distintas, los horarios y los lugares también son distintos.

Geografía de la violencia

De igual manera, la violencia y el delito siempre tienen un lugar de ocurrencia explícito, sea físico o, incluso, remoto. Ese vínculo estrecho está asociado, al menos, a tres maneras explícitas:

- *El espacio es un contenedor* de hechos violentos o, simplemente, tiene un comportamiento pasivo, en tanto opera casi como un depósito de actos delictivos; esto es, de un asentamiento de hechos violentos. Concentra hechos de violencia procedente de matrices en que el espacio no es relevante.
- El *espacio influye explícitamente en ciertos tipos de violencias* (se roban bancos donde hay bancos).[5] No solo es un contenedor como espacio euclidiano, sino como una construcción multidimensional del crimen,

5 Sin embargo, no se ha incorporado esta dimensión en el diseño de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y en los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) en el Ecuador, como en otros países de la región.

incluso, subjetiva que atrae violencias por sus propias características. Así, se tiene que las violencias en la ciudad y en el campo son distintas, porque son realidades totalmente diferentes. Lo interesante, algunas de las violencias de uno y otro lado se hacen complementarias: el cultivo de coca es rural, pero el consumo urbano. La maquinaria se produce en la ciudad, pero el robo o hurto ocurre en la ruralidad. Hay delitos del campo, pero sus penas se cumplen en las ciudades.

Las violencias fronterizas se caracterizan por ser distintas en un lado de la línea limítrofe con respecto a las del otro lado. Un par de casos explícitos: las armas se compran en la frontera de los Estados Unidos porque allí son legales y luego ingresan a México donde son ilegales. La marihuana es legal en Uruguay mientras es ilegal en los países limítrofes como Brasil o Argentina.

De allí que se puedan identificar tres espacios predominantes para el cometimiento de hechos delictivos: *las ciudades*, porque se caracterizan por la concentración de la más alta densidad de heterogeneidad; de allí que los delitos también sean diversos en grado. En las ciudades hay la mayor pluralidad y cantidad de violencias, situación que ha conducido a que la violencia sea definida como violencia urbana (Davis, 2021).

Las *regiones de frontera* son altamente proclives a la violencia, debido a la función que cumplen en el marco de la globalización (Carrión y Gottsbacher, 2020), de la economía ilegal vinculada al contrabando y a los tráficos (personas, drogas, órganos). Y, sin duda, los *paraísos fiscales* no pueden quedar por fuera, porque allí se lavan los recursos ilícitos de los países provenientes de la evasión fiscal, la corrupción, el narcotráfico, entre muchos otros.

- Existe un *espacio producido por el crimen,* que tiene lugar como territorio unificado por el delito o como una construcción delincuencial del territorio (funcional). No solo hay un emplazamiento de los hechos delictivos, sino una producción del territorio. Este tránsito se origina porque el crimen tiende a funcionalizarlo a sus fines y estrategias. El territorio es parte y aporta a la estrategia del crimen. Un caso singular son las fronteras, nuevamente, porque le imprimen un sello propio, como también lo hacen extorsiones (vacuna, impuesto, peaje) que llevan a una disputa de la soberanía con los Estados nacionales.

En lo territorial, la tendencia se consolida con la formación de un territorio unificado del crimen, gracias a la división social del trabajo, que integra: los espacios rurales y urbanos, los de producción, circulación, lavado y consumo, los de adentro con los de afuera de los recintos carcelarios. En general, se debe afirmar que la violencia debe ser entendida en su integralidad (economía, social, cultural), y también desde sus dimensiones temporales y espaciales.

Conclusiones

Trabajar la cronología del delito ayuda a entender la violencia y a definir políticas. No se trata solo de un efecto, sino de una parte constitutiva y esencial; lo cual significa que la violencia no se agota en la tendencia causal o multicausal sino en procesos mucho más complejos que rompen con la linealidad, determinismo y unilateralidad.

La importancia de incorporar la variable temporal en el análisis y políticas contra la violencia permite entender mucho más sus cualidades y, por tanto, definir más certeramente las políticas y las acciones para detener esta problemática.

Es claro que cada una de las violencias tiene comportamientos recurrentes en relación al tiempo, porque hay un orden identificable. Esta regularidad en la relación delito/tiempo tiene que ser complementada con otras variables como el espacio, el trabajo o la cultura, que son afines a la producción de cada tipo de delito.

La violencia debe ser entendida y enfrentada integralmente a través de las distintas fases del proceso, de la relación entre la violencia objetiva y subjetiva, y del conjunto de sus manifestaciones. Es evidente que en la violencia es imposible entender la existencia de un antes y un después, porque hay una relación dialéctica entre cada una de las violencias con las fases, los lugares y los tiempos.

Por eso, la prevención de la violencia no puede entenderse vinculada al hecho anterior al acto de violencia; porque, además, se trata de un fenómeno estructural.

Hasta la presente fecha, las variables temporales no han sido centrales en la formulación de las políticas públicas, a no ser cuando se diseñan operativos

policiales para determinadas fechas en las que –por ejemplo– el tránsito juega un rol central (feriados, "puentes") o para explícitas actividades masivas como pueden ser las actividades deportivas, los conciertos o las elecciones.

La relación espacio/tiempo en los hechos delictivos es fundamental, al extremo de que los delitos que se producen en el espacio público tienen un comportamiento cronológico distinto a los que ocurren en el espacio privado o doméstico.

Aqui es importante recualificar el sentido de la calle para que sea un espacio socialmente apropiable; es decir, dotado de sentido para que no sea solo un lugar de tránsito y flujo; sino también de encuentro, relacional y simbólico.

Esto supone recuperar el orden inmanente a su funcionalidad: limpieza, mobiliario, señalética, iluminación, videovigilancia, estacionamientos y liberación de aceras, entre otros.

Respecto a los delitos a la propiedad es imprescindible buscar los enlaces verticales y horizontales en todo el proceso; porque si se roba una mercancía es para volver a introducirla al mercado para que adquiera valor monetario.

En este proceso de intermediación y de comercialización de lo robado, las llamadas "cachinerías"[6], tienen un rol fundamental, además de tener ubicación privilegiada. Pero también tienen un peso importante algunos grupos delincuenciales que solicitan por encargo los productos demandados por el mercado legal.

Hay que tener en cuenta el tema de la producción de información, debido a que todavía muestra muchas inconsistencias. Por ejemplo, los días de denuncia no necesariamente son los mismos de la producción del delito. Adicionalmente, se debe no caer en el error de pensar que se produce un incremento de los homicidios en un día viernes cuando este día ha sido festivo.

Lo mismo con los denominados "puentes" que se comportan de manera distinta, porque se reduce la población en los lugares de residencia y se incrementa en los lugares del destino turístico; esto para ver si se produce un desplazamiento, incremento o reducción de ciertos delitos según el lugar que se trate.

6 Cachinería: "Tienda de cachinero o perista: persona que comercia con objetos robados a sabiendas que lo son".

II
La geografía de la violencia: su expresión multiescalar

Las violencias en el mundo: integración de una realidad desigual y combinada

Introducción

América Latina duplica en estos últimos 25 años la tasa de homicidios: pasa desde 12 por cien mil en 1990 a 23,6 en 2022. Se trata, sin duda alguna, de una catástrofe que, según el BID, resultaría en una pérdida de 140 mil vidas humanas anuales y no menos de 168 mil millones de dólares (Londoño y Guerrero, 2000). La tasa de homicidios de la región cuadruplica al promedio mundial (UNODC, 2014), lo cual le convierte en el continente más violento del mundo. ¿Qué ocurrió en la región para que se haya producido este vigoroso crecimiento de la violencia?

A fines de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado –paralelo al retorno a la democracia– coinciden dos hechos que cambian sustancialmente la sociedad latinoamericana: por un lado, la reforma del Estado que tiene, entre otros, los siguientes componentes: privatización, descentralización, desregulación del mercado, ajuste y apertura económicas.

Y, por otro, la globalización, que gracias a las tecnologías reduce distancias entre territorios, construye un nuevo modelo de acumulación planetario (nueva economía) y tiene a la revolución científico tecnológica como uno de sus elementos vertebradores. En definitiva, hay una reducción del tamaño del Estado, una ampliación de la dinámica mercantil y la constitución de una nueva relación global/local de ámbito planetario (Borja y Castells, 2002).

Con la reforma del Estado hay dos efectos que tienen que ver directamente con la seguridad ciudadana en la región: primero, la profundización de la lógica mercantil que incrementa las desigualdades sociales, económicas y espaciales de la población. En esa perspectiva, Roberto Briceño (2015) nos ilustra sobre esta cualidad de la violencia estructural cuando afirma: "Es el empobrecimiento y la desigualdad, no la pobreza, lo que genera los picos de violencia. Una violencia además que es de pobres contra pobres, y no de pobres atacando a las clases altas como apuntan otros".

Como consecuencia de los cambios estructurales del Estado y la economía, se fortalece el sector privado de la seguridad (global, nacional, pública, ciudadana), creciendo a ritmos más altos que otros sectores de la economía, así como por encima del promedio de Latinoamérica. Se genera una amplia oferta de bienes y servicios producto del crecimiento de su demanda por el temor generalizado;[1] mientras se vive la reducción de la capacidad de acción del Estado en la sociedad, la economía y el territorio, bajo la concepción del Estado mínimo.

Quizás uno de los casos más evidentes sea el de Ecuador entre 2017 y 2022. Se contrae el marco institucional público y se reduce sustancialmente el presupuesto estatal de la seguridad. Resultado: la tasa de homicidios subió de 5 a 25 en solo cinco años y a 45 en seis años.

La oferta privada se diversifica en amplios ámbitos como guardianía, vigilancia, traslado de valores, venta de tecnología (*software*, *hardware*), inteligencia, investigación, seguros, venta de armas, asesoría, consultoría, videovigilancia, alarmas, perros, defensa personal, entre muchos otras más.

La Corporación Región-Medellín (1993) nos ilustra muy claramente lo que ocurre:

> El Estado no tiene legitimidad porque ha dado un trato represivo a conflictos y porque sus agentes han incorporado la lógica privada (limpieza social, violación de derechos humanos, corrupción) a la función pública más esencial a la sociedad: la seguridad ciudadana y la justicia. Esta realidad

1 Un componente muy importante de la percepción de inseguridad viene de la promoción que realizan las empresas de seguridad privada para ubicar sus productos en el mercado. Esta práctica debe ser regulada de forma urgente.

> da lugar a que se multipliquen diversas formas de "justicia privada" y a que se generalice una mentalidad autodefensiva de la población.

Este debilitamiento de la acción estatal y el consiguiente fortalecimiento del sector privado, condujeron a la pérdida de control de los territorios y de los reclusorios, al incremento del peso de organizaciones criminales que compiten con las estatales con prácticas ilícitas, muchas de ellas violentas (vacunas por seguridad), y al aumento y diversificación de la violencia de forma incontenible.

Según Frigo (2003):

> En Latinoamérica, la seguridad privada es un sector económico en rápida expansión (…) En los últimos 15 años, como sector de la vida económica la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia tanto en el mundo como en nuestra región (…) El mercado mundial de la seguridad privada tuvo una tasa de crecimiento anual promedio del 7 % al 8 %. (…) En Latinoamérica se estima un crecimiento del 11 %.

El incremento de la desigualdad social (por coeficiente de Gini), el debilitamiento de la institucionalidad pública y la revolución científico tecnológica, se convirtieron en componentes claves para la definición de una nueva *coyuntura de violencia* en la región, en la cual la matriz de los mercados ilegales (narcotráfico, migración, contrabando) terminó por configurarla.

Esta coyuntura tiende a situarse en la segunda mitad de la década de los años ochenta del siglo pasado, cuando se vive el tránsito de la *violencia tradicional* compuesta por riñas, estrategias de supervivencia y anacrónicos patrones culturales de poder, hacia una *violencia moderna,* donde la predisposición al cometimiento del hecho violento y delictivo configura una nueva forma de producción social de los ilícitos: la manera organizada que dirige sus acciones está dirigida hacia la obtención de beneficios económicos.

Esta mundialización del fenómeno muestra una problemática que tiene dinámicas distintas al pasado, según territorios y sectores sociales. En este caso, se encuentran los grupos criminales que viven el fenómeno de la internacionalización del delito, como lo testimonia Castells (1997) cuando señala que: "En las dos últimas décadas, las organizaciones criminales han llevado a cabo sus operaciones cada vez más a escala transnacional,

aprovechándose de la globalización económica y de las nuevas tecnologías de comunicación y transporte" (p. 195).

Der Ghougassian (1999) reafirma esta tesis cuando indica la:

> Existencia de un área de integración supranacional que funciona como territorio unificado para las operaciones delictivas, que saca ventajas de este ámbito pero que también genera un gran potencial para la cooperación internacional a nivel de seguridad ciudadana.

A mediados de la década de los años ochenta se percibe el fenómeno de la generalización, crecimiento y diversificación de la violencia produciendo significativos impactos en la sociedad mundial, configurando lo que podría considerarse una *mega tendencia*[2] que deriva de un proceso con varios componentes interrelacionados, entre los que se deben señalar a los siguientes:

- La *revolución científico tecnológica* en el campo de las comunicaciones permite la integración de territorios distantes, el flujo continuo de información y la integración de los espacios de la violencia.
- La *reforma estructural del Estado* abre las economías, rompe las fronteras nacionales, privatiza las acciones e instituciones públicas, erosiona la institucionalidad pública (interés general) y desregula las funciones mercantiles, todo lo cual posiciona la lógica de la *soberanía del consumidor*; esto es, priorizando la capacidad económica de la demanda de la seguridad, por el sentido del derecho humano.
- *El fin de la Guerra Fría* y se instaura un mundo unipolar que ha producido las guerras preventivas o necesarias, además de la imposición del pensamiento único y la erosión del multilateralismo. Una herencia compleja, en este contexto general, ha sido la tesis y estrategia de la *seguridad nacional*.
- A la *violencia tradicional* se suma como dominante la *violencia moderna*, una de cuyas características es la presencia de organizaciones criminales con fines económicos. Este proceso condujo a la internacionalización de los actores, delitos, organización y logística.

2 Aunque sea justo decir que en algunos países y ciudades la misma tiende a revertirse no como un fenómeno general sino más bien como un conjunto de casos reducidos y aislados.

- El aparecimiento de *nuevos delitos* asociados al desarrollo de estos procesos; allí están, por ejemplo, los vinculados a las tecnologías (ciberdelitos), a las marcas y franquicias, al conjunto de tratas (personas, órganos), tráficos (narcóticos) y a los paraísos fiscales o de lavado de recursos, entre otros.

Esta *ola global* o *mega tendencia* proviene de las características que imprime el proceso de globalización y de la nueva fase moderna de desarrollo de la violencia, que induce mutaciones importantes como a la internacionalización. Lo señalado confirma la condición histórica y plural de la violencia.

Este crecimiento y expansión de la violencia se produce a través de caminos distintos, aunque –en ciertos casos– relacionados. Así, tenemos que las violencias y sus ritmos de crecimiento son diferentes según el lugar del mundo que se trate, aunque no se pueda desconocer que hay una cierta recurrencia por regiones.

Una afirmación como la señalada lleva a considerar la violencia no como única e indivisible, sino –por el contrario– con múltiples formas y expresiones; cada una de las cuales se manifiesta de manera diversa en cada territorio (espacio) y momento (tiempo).

Por eso la importancia de los estudios comparativos, en tanto permiten entender un problema que tiene dinámicas distintas, gracias a su condición plural, aunque con constantes generales. Difícilmente, se puede explicar la violencia y las formas de combatirla a partir de realidades tan distintas, como las provenientes de Europa y Latinoamérica. Por ejemplo, la diversidad étnica puede ser un factor explicativo en un país, pero en otro puede que no lo sea.

Se hace necesaria la comparación de realidades diversas, no a manera de que un caso se convierta en el rasero del otro, sino para que en la comparación se puedan encontrar similitudes, sinergias y diferencias. Tampoco se trata de presentar casos que se agoten en sí mismos, sino de buscar miradas transversales que permitan conocer el fenómeno en su dimensión global, para extraer experiencias intercambiables. Esto significa que hace falta comparar regiones y países para construir visiones más comprensivas y, sobre todo, enfrentar la violencia en el campo transnacional en el que se desarrolla.

Hoy en día una de las preocupaciones más importantes a nivel mundial es la seguridad, particularmente, la ciudadana; tan es así que se ha

convertido en una de las demandas principales de la población, según establecen las encuestas de opinión pública que se realizan periódicamente.[3] La violencia se ha generalizado y ha aumentado a lo largo del mundo, tal cual muestran los datos, como las prioridades de las agendas de política pública de los Estados. Este comportamiento no ha sido homogéneo por países y regiones, como tampoco por tipos de delitos.

En los últimos años, la preocupación por esta problemática se ha incrementado sustancialmente, mostrando que el tema va logrando legitimarse como campo de análisis y acción de política pública. Pero este avance aún no muestra una importante tendencia hacia la disminución o atemperamiento de la violencia.

Da la impresión que los hechos delictivos han terminado por desbordar los marcos institucionales tradicionales, a la par que los han deslegitimado, poniendo en cuestión las políticas represivas afines al populismo punitivo, con lo cual se han convertido en causa y efecto de la propia violencia. Queda la impresión de que las propuestas hegemónicas no dan cuenta del problema en su contenido y diversidad.

La violencia en el mundo

Según la OPS/OMS (2002) han muerto en el cambio de siglo 468.000 personas por homicidios[4], 1.000.000 por suicidios[5] y 310.000 por acciones bélicas, lo cual da una suma de 1.659.000 de personas muertas por causas externas en el mundo. En 2001, los suicidios registrados en todo el mundo superaron la cifra de muertes por homicidio (500.000) y por guerras (230.000).[6]

Y lo más grave de la situación es que estos delitos no bajan, sino que, por el contrario, siguen creciendo, innovándose y volviéndose más violentos.

3 "Los europeos experimentan un fuerte sentimiento de inseguridad. Todas las encuestas lo demuestran, tanto aquellas realizadas por la Unión Europea, como las efectuadas por las Naciones Unidas. En un sondeo en 135 ciudades de los cinco continentes, muestra que la inseguridad ocupa el tercer lugar en las preocupaciones de los alcaldes." (Marcus, 2003, p. 36).

4 http://www.cnn.mx/mundo/2011/10/06/america-tiene-la-mayor-tasa-de-homicidios-en-el-mundo-afirma-la-onu

5 http://www.redaipis.org/index.php/ponencias/82-ponencias-2011

6 http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2004/pr61/es/index.html

Entre 2015 y 2017, el número total de víctimas de homicidio en todo el mundo aumentó en un 4 %; osea, alrededor de 19.000 víctimas adicionales. Si esta tendencia se mantiene, el objetivo 16,1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se establecieron en 2015 no se alcanzarán a cumplir para 2030 (UNODC, 2019).

Si se analizan más a detalle estas grandes cifras, se puede llegar a algunas conclusiones: el 77 % de los homicidios son hombres; el 46,8 % son del grupo etario correspondiente a los jóvenes (15 a 44 años). Más del 60 % de los suicidios son de varones y el grupo de población de más de 60 años es el más proclive al suicidio.

Si se hace un corte regional por tipo de ingresos promedio por país, es fácil colegir que las muertes violentas en los países de ingreso bajo y medio fue de 32,1 por cien mil habitantes, más del doble de la tasa en los países de ingresos altos (14,4).[7] Las regiones más violentas son África con 22 homicidios por cien mil habitantes, y las Américas (Norte, Centro y Sur América) con 19.

El reverso de la situación tiene que ver con los suicidios: el Pacífico Occidental (4 por cien mil habitantes) es la región que tiene la más baja tasa de homicidios y, paradójicamente, es la que tiene la más alta de suicidios (21), a la que le sigue Europa con 19 suicidios cada cien mil habitantes.

En términos cualitativos, se puede afirmar que las preocupaciones en las regiones ricas tienen que ver con el terrorismo, mercados ilegales y percepción de inseguridad; mientras en los de menor desarrollo relativo tienen preeminencia los delitos a la propiedad (robos, hurtos) y a las personas (homicidios) enmarcadas en el concepto de la matriz de violencia común o social. Desde no hace mucho tiempo, se han sumado vigorosamente los delitos vinculados a las matrices de los mercados ilegales (narcotráfico) y discriminatoria (género).

Si bien hay diferencias entre las regiones, no se puede desconocer que hay ciertas similitudes y puntos de encuentro. Mientras las violencias en los países desarrollados están vinculadas al racismo, la xenofobia, la familia, los mercados ilegales (drogas, armas) y la inmigración, entre otras causas;

7 Estos datos evidencian que las tasas de homicidios están muy relacionadas al desarrollo y desigualdad económica, en tanto que las tasas más altas están localizadas en los países de las regiones con menor desarrollo relativo.

en los países de América Latina tienen que ver con las desigualdades sociales, la precariedad de las instituciones.

Las grandes políticas que se plantean para reducir la violencia tienen que ver, en los países ricos, con el cierre de fronteras a la emigración y las dinámicas de xenofobia;[8] mientras en los países pobres, se busca impulsar importantes políticas sociales, económicas y culturales, se logra atenuar las violencias, como ha ocurrido en Chile, Costa Rica y Uruguay.

Por otro lado, se debe señalar que los tiempos de ocurrencia de los auges delincuenciales son distintos: mientras los momentos más altos de violencia en Europa se registran entre 1960 y 1980, cuando el desarrollo económico atraía la migración, en América Latina, en cambio, empieza a crecer desde mediados de la década del 80 con la presencia del narcotráfico y su ola de internacionalización.

Lo que se debe entender es que, por un lado, se ha configurado un mundo transnacional del crimen, delincuencia y violencia que no reconoce fronteras y que actúa de manera interrelacionada a escala planetaria; y, por otro, que esto produce impactos de violencia cada vez más significativos en ámbitos supranacionales. Se debe remarcar que la percepción de inseguridad en las dos realidades es bastante alta, a pesar de las desigualdades de las tasas de violencia y de percepción de inseguridad.

Casos de la organización delictiva internacional se producen, por ejemplo, alrededor del narcotráfico (países productores, consumidores, lavadores, tránsito), de la venta ilegal de armas, de los inmigrantes ilegales, del tráfico de órganos, del robo de bancos, del blanqueo de dinero, del tráfico de niños y mujeres, del secuestro, el sicariato, el patrimonio cultural, entre otros.

De todas maneras, no solo que hay diferencias entre estas realidades, sino también articulaciones orgánicas o de mercado. Quizás puedan servir dos tipos de ejemplos: el del narcotráfico, que nace de la división internacional del trabajo entre países productores, de tránsito y de consumo. Y el de las pandillas globales, que se originan con la emigración de población procedente de los países pobres (origen) hacia los ricos (destino).

8 "La criminalidad está ligada en la mayoría de los países europeos a la inmigración. Muchos países tienen la tentación de creer que realizando todo lo posible por cerrar sus fronteras a la inmigración, tendrán éxito en controlar la criminalidad" (Marcuse, 2004, p. 37).

En ese proceso, se producen efectos en los países de destino con la discriminación y rechazo, generando mecanismo de sobrevivencia y defensa. Frente a ello se organizan, adoptan modismos idiomáticos, se identifican por símbolos y se defienden en los territorios. Cuando en los países de destino la situación se hace intolerable son expulsados y regresan a sus lugares de origen con la experiencia y las relaciones para reproducir la violencia.

En estas condiciones se estructuran los vínculos entre el lugar de origen con el de destino, para dar lugar al nacimiento de las pandillas globales. Esto tiene su expresión más clara en El Salvador, Guatemala y Honduras, el Triángulo Norte, donde las Maras se han estructurado desde esta perspectiva (Murcia, 2015).

Se debe señalar la experiencia reciente del denominado *Tren de Aragua*, cártel venezolano nacido en el Estado que le otorga su nombre, que se internacionaliza gracias a la migración de Venezuela a los países del sur de continente (Colombia, Ecuador, Perú, Chile), por un lado, como víctimas, y en otros como miembros de la estructura criminal. Sus actividades son altamente diversificadas: extorsión, secuestro, robo, estafa, minería ilegal, contrabando, homicidios, sicariatos, narcotráfico, lavado de dinero, trata de personas, tráfico de migrantes y venta de armas (Rísquez, 2023).

Los impactos de la violencia

El crecimiento, la generalización y la diversificación de la violencia empieza a tener importantes efectos en múltiples escenarios y esferas del quehacer humano. Según un estudio encargado por el Banco Interamericano de Desarrollo, "la violencia es el principal problema económico y social de América Latina", para ello, ejemplifican con lo siguiente: "la violencia sobre los bienes y las personas representa una destrucción y transferencia de recursos de aproximadamente 14,2 % del PIB Latinoamericano; es decir, US$ 168.000.000" (Londoño y Guerrero, 2000, p. 6).

Esta constatación lleva a concluir que "la violencia es en la actualidad –sin duda– la limitante principal del desarrollo económico en América Latina" (Londoño y Guerrero, 2000, p. 5). Los gastos en protección y los efectos directos del crimen representan alrededor del 6 % del PIB de los

Estados Unidos (Ratinoff, 1996). En Canadá, se estima que la violencia contra las mujeres impone un costo anual de 684 millones de dólares al sistema de justicia criminal y 187 millones a la policía (Graves, 1995).

Lo paradójico viene dado porque el acceso a la seguridad se ha transformado de un derecho humano universal a una mercancía que se transa en el mercado, convirtiéndose en un elemento adicional de la diferenciación social que, incluso, termina siendo causa y efecto de mayores violencias. El que tiene capacidad económica, tiene mayor capacidad para adquirir seguridad.

En términos sociales, el BID (2001) estima que la violencia en América Latina arroja resultados francamente alarmantes: 140.000 homicidios al año, 54 familias robadas por minuto, es decir, 28 millones de familias al año. Estas cifras significan que, según Londoño y Guerrero, "la violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces más alta en esta región que en el resto del mundo". (2000, p. 31)

Por otro lado, en términos políticos, hay impactos evidentes dentro de los lentos procesos de consolidación democrática que vive la región. Se ha convertido en un tema político, tanto que no hay elecciones en las cuales no se las contemplen.

La violencia tiende a convertirse en un mecanismo de solución de los conflictos que deberían ser procesados por las instituciones existentes, pero como han perdido legitimidad y son ineficientes, se procesa por fuera de ellas.

La impunidad, los linchamientos, el ajuste de cuentas, etc., muestran el desarrollo de un poder paralelo al Estado, al que la corrupción –bajo formas distintas– la penetra y erosiona. Las instituciones se debilitan por la incapacidad que muestran a la hora de enfrentar la violencia, así como por la infiltración a la que están sometidas por las organizaciones criminales: plata (corrupción) y plomo (intimidación).

También se pueden evidenciar los impactos de la violencia en la ciudad a través de cuatro expresiones:

- Las violencias *reducen el tiempo de la ciudad*, con lo cual se contrae la jornada diaria, tanto nocturna como diurna. ¿Qué es lo primero que le dicen a un visitante cuando llega a una ciudad? Que no salga de su

alojamiento pasadas ciertas horas de la noche, por los problemas de violencia existentes. De igual manera, los tiempos del comercio, los de las actividades culturales (conciertos, fútbol), los de las discotecas y bares deben definir sus horarios.

- Las violencias *disminuyen el espacio de la ciudad*, porque hay senderos, calles, plazas y parques por los que no se puede transitar o ir debido a los altos grados de violencia existentes. Cada vez nuestras ciudades se van haciendo más domésticas, expresado en una cultura a domicilio, que se expresa en el cine, en el *delivery*, que proviene del impacto que produce la violencia en la ciudad. Entonces, ¿qué significa esto? Que la ciudad pierde el espacio y pierde el tiempo.
- Las violencias *erosionan la ciudadanía*, porque las políticas de privatización de la seguridad inducen a su conversión en un servicio mercantilizado, al que tienen acceso solo los que pueden pagarlo. Así mismo, el sentido de comunidad se erosiona cuando, por ejemplo, la solidaridad frente a la adversidad desaparece porque ayudar a una persona accidentada o asaltada es imposible. Por eso, el desconocido termina siendo un potencial agresor. Estas situaciones erosionan la interacción social, que es la base de la convivencia en la sociedad urbana.
- Las violencias en la ciudad comienzan a producir cambios en su estructura. La centralidad urbana se ve afectada por ser el lugar que tiene la mayor concentración de delitos. Adicionalmente, se desarrollan nuevas formas de segregación urbana, a la manera de fragmentos aislados, que convierten a la ciudad en una constelación de espacios inconexos. Se desarrollan barrios cerrados y autosuficientes, donde no pueden entrar personas sin previamente identificarse. Entonces, se desintegra la ciudad como unidad y se crea la *foraneidad* urbana: extranjeros dentro de su misma urbe.

Con una realidad de la violencia tan compleja, uno de los impactos más difíciles de evaluar tiene que ver con lo que ocurre en procesos electorales, es decir, con uno de los componentes básicos de la democracia. Los impactos en los procesos electorales son muy fuertes, al extremo de que hoy en día, prácticamente, no hay elección política en la que los candidatos no tomen en cuenta el tema de la violencia como eje de los programas de gobierno.

Es más, se ha convertido en un caballo de batalla de los sectores más conservadores de la sociedad para impulsar propuestas de control, orden, disciplina y valores, como también de control de la población. O sea, de la subordinación de la seguridad ciudadana a la seguridad política.

Más aún, en algunos países de la región, las estructuras criminales financian a ciertos candidatos y desde no hace mucho tiempo, se representan directamente en los Parlamentos y los gobiernos locales. El ejemplo tradicional es el de Pablo Escobar, quien llegó a ser parlamentario colombiano por el voto popular. En la actualidad, se estima que un 14 % de los municipios colombianos estarían en manos de los grupos criminales. Y Colombia no es la excepción en la región, porque en otros países también está presente este fenómeno (Perú, México, Ecuador Brasil).

El reciente proceso electoral de Ecuador, ocurrido el 5 de febrero de 2023, se convirtió en el más violento de cuantos hayan existido en el país: asesinaron a tres candidatos a alcalde y hubo tres intentos adicionales fallidos. Uno de los asesinados ganó la alcaldía. Pero esto ha sido una constante en la región.

Por ejemplo, en Colombia fueron asesinados candidatos presidenciales como Eliecer Gaitán, Juan Carlos Galán y Carlos Pizarro. En México, Álvaro Obregón, Francisco Serrano y Luis Donaldo Colosio. En Guatemala fue Guillermo Rodríguez. En Brasil, el candidato Presidencial Jair Bolsonaro fue apuñalado. Y existen muchos candidatos a alcaldes en las ciudades de América Latina que han perdido la vida en manos de grupos criminales.

En Latinoamérica, es un riesgo muy alto ser candidato a cualquier dignidad de elección popular. Pero también han asesinado a políticos activos como funcionarios de elección popular, en ámbitos de distinto nivel del Estado. Estos casos son una parte relevante de la *matriz de la violencia política.*

Las políticas: del control a la seguridad ciudadana

El enfoque tradicional de enfrentar la inseguridad está asociado al concepto de *seguridad pública*, donde se ve a la violencia como un problema de orden público que erosiona las instituciones estatales y donde estos actos son ejecutados por un enemigo interno. De allí que el esquema central de la política de seguridad se defina por la trilogía del sistema penal: Policía-Justicia-cárcel.

Este enfoque prima en países donde las dictaduras militares tuvieron un peso considerable (Chile, Brasil), o en los países donde los conflictos internos han sido predominantes (Colombia, Guatemala).

El enfrentamiento a la violencia aún no ha sido asumido con propiedad por parte de los gobiernos, como tampoco desde la propia sociedad, al extremo de que sus resultados arrojan saldos preocupantes. La política hegemónica se inscribe en la represión (policial y judicial) y en los procesos de privatización (guardianía privada, seguros, armas), con lo cual las instituciones fundamentales, como la Policía y la Justicia, se desacreditan por fuera y se corroen por dentro. Resultado altamente preocupante: los habitantes tienden a recluirse en un espacio doméstico cada vez más complejo. Por eso aumenta la violencia de género y la intrafamiliar.

La misma policía debe redefinir su función, vinculándose más estrechamente a la población (policía comunitaria), especializándose en las fases del proceso (inteligencia por sobre la represión, tipos penales), descentralizándose (policías municipales), recuperando el peso público. También el pluralismo jurídico empieza a posicionarse con fuerza, al menos en ciertos países en que la *justicia indígena* entra con fuerza, así como porque el derecho consuetudinario gana terreno.

De allí que, en la actualidad, exista un cruce yuxtapuesto de instituciones con ámbitos nacionales, locales y sociales que, tendencialmente, tienen un movimiento hacia lo local (municipalización), hacia lo social (justicia indígena) y hacia lo supranacional (internacional). En esta última instancia, empiezan a tener peso las propuestas de armonización legal (SICA-ESCA)[9], de las convenciones internacionales de Naciones Unidas (Palermo).

Mientras Europa está en un proceso de consolidación de las políticas locales (modelo de Barcelona) y de lo supranacional con las entidades desarrolladas en el marco de la Unión Europea (Foro Europeo de Seguridad Urbana, nacido en 1992), América Latina todavía se encuentra en una situación precaria donde lo internacional solo aparece a través de convenios interinstitucionales por sectores (FFAA, Policías), además de que solo

9 Dentro del Sistema de Integración Centro Americano (SICA) se ha creado la Estrategia de Seguridad de Centro América (ESCA), que es una iniciativa que busca, entre otras cosas, la armonización legal al interior de los países que participan.

algunas ciudades y municipios tienen propuestas interesantes de seguridad ciudadana. El nivel nacional está muy debilitado en este campo.

Es importante resaltar que en el ámbito local europeo hay una tradición interesante de propuestas de seguridad ciudadana, en tanto que en América Latina existen casos de excepción y recientes que no terminan por configurar una tendencia general. En Latinoamérica, este quiebre o parteaguas es reciente y los casos de municipios tienen poca estabilidad en el tiempo.

En Europa, en cambio, tienen más estabilidad y más tiempo; a lo cual se suma el nivel de la Unión Europea, que, desgraciadamente, este último tiempo ha cedido protagonismo a la OTAN, con todo lo que ello supone en términos militares y de la presencia de los EE.UU.

También hay cambios en los tradicionales enfoques sobre la justicia, policía y cárceles en los ámbitos europeos y latinoamericanos. Se ha creado el Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU) que, desde 1992, sigue a la tendencia general de la supranacionalidad de la UE y del delito. Mientras en América Latina no se logra, hasta ahora, crear un espacio para tratar este tema. Se vive una crisis del sistema de integración, por ejemplo, con UNASUR, tratando nuevamente de su relanzamiento. Está la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en 2010, todavía no logra un interesante despegue.

En términos de política pública, sí es factible encontrar lineamientos políticos. Mientras la derecha va por la línea de la privatización, la mano dura, el orden y la disciplina, la izquierda se encamina más hacia la recuperación de lo público, el sentido del derecho humano de la seguridad y la incorporación de los procesos de participación. El Centro político camina más por vías tecnocráticas, en las que se inscriben las instituciones del sistema penal (Policía, Justicia, cárcel).

Estas posiciones de las políticas de seguridad ciudadana, por regiones y países del mundo, tienen una entrada transversal por el tema ideológico. De allí el debate respecto de la replicabilidad de las experiencias, de la existencia de modelos, más aún cuando hay diversidad de regiones y de posiciones políticas que las asumen. Las recetas no funcionan; se requiere de buenes diagnósticos, que vayan de la mano con el diseño de las políticas y estrategias de seguridad.

Violencia urbana: un asunto de ciudad[1]

El espacio público es la ciudad
Oriol Bohigas (2003)

Introducción

Durante los últimos 20 años, la violencia se ha convertido en uno de los temas más relevantes de las ciudades latinoamericanas, debido al cambio en sus formas (un grado mayor de violencia), a los impactos sociales y económicos, al incremento de su magnitud (se duplicó) y al aparecimiento de nuevos tipos como el *secuestro express*, la violencia en los estadios, entre otros.

Las violencias se han extendido por todos los países y ciudades de la región con peculiaridades y ritmos propios, provocando varios cambios: en la lógica del urbanismo con los amurallamientos, el blindaje de la ciudad y las nuevas formas de segregación residencial; en los comportamientos de la población que anuncian angustia y desamparo; en la interacción social que reduce la condición de ciudadanía y modifica la formas de socialización; y en la militarización de las ciudades con mano dura y ejército en las calles, todo esto amén de la reducción de la calidad de vida de la población por la cantidad de homicidios y pérdidas materiales.

El modelo actualmente vigente de ciudad produce clases de violencias nunca antes vistas alrededor del sicariato, las masacres o los coches bomba, así como otras "no delictuales", provenientes de la fragmentación, la

1 Artículo publicado en Carrión (2008). Violencia urbana: un asunto de ciudad. En *(Des)bordes urbanos. Política, proyecto y gestión sostenible en la ciudad de la periferia*. Monografías VP. (Actualizado a 2023).

exclusión, la densidad poblacional, la disputa por el espacio público y el acceso a los servicios urbanos.

En otras palabras, a los problemas de transporte, medio ambiente, pobreza, equipamientos, vivienda y gobernabilidad de nuestras ciudades se ha incorporado la violencia; lo cual requiere de nuevas políticas urbanas, y también políticas explícitas de seguridad ciudadana, porque no solo se han convertido en un problema urbano adicional, sino que ahora tiene autonomía propia, afectando a otros componentes de la sociedad y la ciudad.

A pesar de la trascendencia de la violencia en las ciudades latinoamericanas, aún no existe un correlato respecto de su conocimiento, porque no se le ha concedido la importancia que requiere, ni ha sido incorporada en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana.

En esa perspectiva, el tema de la relación *ciudad-violencia* es, probablemente, uno de los menos estudiados y conocidos, porque hay un problema metodológico que nace de una definición de violencia entendida a partir de ciertos *atributos* y no de *relaciones sociales*, lo que impide conocer con profundidad la violencia y establecer los puentes correspondientes con la ciudad.

La OMS/OPS define la violencia como "El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho, o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños sicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones" (2002, p. 5). Es una definición instrumental que no cuenta con la posibilidad de identificar actores, circunstancias y menos aún condiciones históricas.

A pesar de ese desconocimiento, incluso desdeñado, se ejecutan políticas y acciones explícitas con esta limitante. Por eso, cada uno de los polos de la relación ha sido investigado independientemente, sin que se haya logrado construir la anhelada vinculación entre ellos. Y, cuando se ha intentado establecer algún vínculo, se lo ha hecho bajo un determinismo unívoco de lo urbano hacia la violencia. De allí que las propuestas de política de seguridad en las ciudades tengan mucho más que ver con supuestos ideales que con sus realidades.

Esta es una asignatura pendiente, algo que está por hacerse de forma urgente. Definir su punto de partida metodológico es vital; por eso, más que exponer resultados de estudios realizados, con este trabajo se presentan algunas

preguntas que pueden ser relevantes para entenderla. Se busca llamar la atención respecto de la necesidad de conocer esta relación y, para ello, recurrimos a algunas interrogantes que pueden establecer ciertos elementos clarificantes.

Una primera pregunta tiene que ver con el criterio metodológico establecido para conocer la violencia: la causalidad. En esa perspectiva, y dada la lógica anti-urbana prevaleciente, la pregunta se dirige a saber si, efectivamente, existe una causalidad urbana en la violencia y de qué tipo es.

La segunda interrogante está relacionada con el hecho de que si la ciudad es solamente un contenedor de los hechos delictivos o un lugar físico de las acciones violentas. Una respuesta en ese sentido supondría que existe una autonomía de la urbe frente a la violencia. Por eso, preguntarse si la ciudad es un escenario, aunque no externo del delito, es absolutamente pertinente; en tanto *locus* de las prácticas sociales delincuenciales que tienen expresión espacial en la ciudad.

El tercer cuestionamiento está dirigido a comprender, desde la perspectiva conceptual, un elemento central: si la violencia es plural, es totalmente factible encontrar una clase de violencia que tenga un origen específicamente urbano; sobre todo, si entendemos a la ciudad como el lugar donde se concentra la mayor densidad de la heterogeneidad y, por lo tanto, donde la ritualidad de la vida cotidiana puede producir roces, conflictos y contradicciones que desemboquen, si no se los procesa adecuadamente, en hechos de violencia típicamente citadinos.

De estas preguntas se desprenden unas adicionales: ¿cómo deberíamos tratar estas violencias?, ¿con políticas urbanas, con políticas de seguridad ciudadana o con una combinación de ellas? Las llamadas causalidades clásicas de la violencia: desigualdad, empleo, educación y unidad familiar, ¿pueden ser consideradas urbanas?

Para intentar responder estas preguntas, seguiremos una lógica expositiva, compuesta por los siguientes acápites: el primero, en que se cuestiona la causalidad en la relación ciudad/tipos de violencia; el segundo, que analiza si la violencia es o no efecto de la ciudad, si la urbe es contenedor (escenario) y/o expresión de una específica (violencia urbana); el tercero, que está dedicado a la presentación, por un lado, de algunas manifestaciones de la ciudad en la violencia y, por otro, de los efectos producidos por la violencia en la ciudad; el cuarto, busca aproximarse al

espacio público como escenario (¿productor?) del delito; para, finalmente, extraer algunas conclusiones que pueden ser relevantes.

Ciudad y violencia: dos equívocos en su incomprensión

Las violencias y las ciudades cambian constantemente, como también la relación entre ellas porque son históricas; sin embargo, el desconocimiento de la transformación de la relación de las violencias con la ciudad, y viceversa, ha llevado a varios equívocos, entre los que se pueden señalar, al menos, dos que son centrales: el uno, creer que hay una determinación causal de la ciudad a la violencia, que induce a creer que mientras más grande es la ciudad mayor violencia existe. Y la otra, que la violencia si genera cambios significativos en las ciudades.

Concepción

Existe una visión dominante, que es sostenida por la irresistible tentación metodológica de encontrar que la causalidad de la violencia está localizada en la ciudad, mediante un anti-urbanismo insostenible, que lleva a creer que la violencia urbana es sinónimo de violencia y que la ciudad *per se* es el origen la violencia, con lo cual la ciudad termina criminalizada. Esto es, que la violencia es urbana y lo urbano la determina.

Por eso, en la definición de *violencia urbana* se tienen tres acepciones: una, que le endilga a lo urbano la cualidad causal; otra, que le asigna la condición de un tipo particular de violencia; y la tercera, que la presenta como si fuera símil de violencia.

Justo es señalar que esta condición estructural de la relación con la ciudad, también se sustenta en una visión negativa de la ciudad, ya que, durante mucho tiempo, se la consideró como un *problema,* básicamente por las cargas pesimistas que tenían las concepciones dominantes; primero, como fuente de caos y anomia (violencia) y, segundo, como un producto artificial que desafía la naturaleza (riesgo). Estos factores solo eran controlables si se impedía el crecimiento de la ciudad, mediante la contención de la migración del campo.

Hoy, esta opinión intenta ser superada, porque hay corrientes que empiezan a ver a la ciudad como una *solución.* En este contexto, por ejemplo, la mujer se visibiliza y se hace público, la pobreza se reduce, el empleo es de mayor calidad y el desempleo menor (OIT, 2003), los servicios son superiores y las tasas de violencia son distintas a las del campo.

María Arboleda (1999) sostiene que:

> Según Anderson, esta presencia creciente de las mujeres en las ciudades revela factores y procesos sociales y económicos complejos, entre los cuales se puede incluir el que las ciudades proveen condiciones de "viabilidad" para mujeres solteras, mujeres que desean independizarse y madres solas.

Al respecto, Jordán y Simiodi (2002) nos dicen que: "en la mayoría de los países la concentración urbana no ha sido un factor negativo, pues ha permitido el acceso a bienes y servicios en una medida bastante mayor que la prevaleciente en tiempos de predominio rural" (p. 15).

La ciudad es afín a un tipo particular de violencia delictual (por tipos de matices) y no delictual (por inequidades, accesos a servicios); que genera una *violencia típicamente urbana,* no solo porque allí se concentran sino porque existen determinaciones recíprocas. Esto supone que la violencia puede ser reversible, en la medida en que se impulse, por un lado, un urbanismo distinto al vigente, es decir, un urbanismo ciudadano; y, por otro lado, una política de seguridad que tienda a modificar las estructuras que la producen.

Wacquant (2007) sistematiza en esta frase el problema:

> No es casualidad que la policía haya inventado, durante aquellos años, la categoría burocrática de 'violencias urbanas', basada en una escala pseudocientífica de grados de agresión (de la que el 'agolpamiento de jóvenes en la escalera' significa el primer escalón), para poder despolitizar mejor estos enfrentamientos y volverlos susceptibles de un tratamiento estrictamente penal. (p. 49)

Políticas

De la ausencia de estudios y de la visión determinista de lo espacial en la violencia, propia del pragmatismo ideológico reinante, se construye un

conjunto de propuestas que no tienen anclaje en la realidad; entre las más relevantes constan las siguientes:

La llamada *prevención situacional,* que no es otra cosa que la necesidad de reducir las oportunidades de violencia en las víctimas (actividades rutinarias) y de desestímulos para los victimarios (elección racional) a partir de los espacios o sitios proclives a la realización del crimen (diseño urbano) (Crawford, 1998).

En el espacio público, los jóvenes se hacen sentir gracias a la tecnología, música, baile, deporte, grafiti, alcohol y persecución de la autoridad, convirtiéndose en chivos expiatorios de las iniciativas de mano dura. Allí existe una disputa en y de la esfera pública con su presencia cuestionadora y la acción estigmatizadora de los medios de comunicación, convirtiéndose en un "problema" social que requiere de acciones antidelincuenciales.

Los jóvenes son perseguidos y, poco a poco, desplazados del espacio público, utilizando las llamadas eufemísticamente estrategias de prevención situacional, que no son tan distintas al ajardinamiento, usado en su momento bajo el pretexto salubrista y de ornato para desplazar del espacio público a las pueblos y nacionalidades indígenas (Kingman, 2006).

La propuesta conocida como *ventanas rotas*, parte de la lógica causal establecida entre el desorden callejero (espacio público) y la violencia; un desorden que nace del descuido o desinterés de reparar *algo ínfimo* como una ventana rota, que luego se convierte en *algo máximo* como una especie de basurero público, lo que, a su vez, convoca a pandilleros, mendigos, alcohólicos y drogadictos, que llevan a reclamos del vecindario por seguridad (Kelling y Coles, 2001).

Si no existen estudios que documenten adecuadamente la realidad de esta relación entre violencia y ciudad, hay un peligro de que se construya, como de hecho ocurre, un imaginario socialmente estigmatizante y unas propuestas de política que circulen independientemente de los procesos reales. Pero, adicionalmente, se produce un conocimiento a partir de aproximaciones aparentes y banales, nacidas en los medios de comunicación y/o en la urgencia de las políticas públicas.

Ciudad y violencia: ¿causa o relación?

La violencia no puede entenderse, como tradicionalmente se ha hecho, solo a partir de las causalidades naturales, por lo tanto, biológicas, o morales, generalmente vinculadas a la religión o a las tradiciones, como tampoco a su consideración de la desviación legal (delito como anomia). Tampoco puede ser comprensible desde la existencia de una o varias causas, a manera de atributos (llamados *factores* de riesgo) que la determinan, sino que debe ser concebida como una relación particular del conflicto social (Carrión, 2008) y, por tanto, como *una compleja construcción social y política* (Sozzo, 2008) que se cristaliza en un territorio y en un tiempo.

Algunas de las limitaciones que tiene la definición legal del delito son las siguientes: primero, que el delito es un acuerdo o pacto social que se define al interior de un Estado nacional, que excluye otras formas de violencia (desigualdad, exclusión). Un caso relevante ha sido la violencia de género que no fue considerada como delito durante mucho tiempo, cosa que en algunos lugares aún no lo es.

Segundo, que cada delito es un hecho que tiene una pena. Tercero, que las penas son personales e individualizadas, cuestión que impide juzgar un linchamiento por ser colectivo. Y, cuarto, que el delito se lo registra de manera *ex post* al hecho producido.

Una afirmación de este tipo nos lleva a comprender la violencia como una producción social que tiene múltiples actores directos e indirectos, que es cambiante a lo largo de la historia y del espacio; y que, por tanto, no existe un antes ni un después de un evento criminal sino un continuo.

Se trata de un objeto, la violencia, construido socialmente en un lugar y un momento específicos (espacio-tiempo). Esto supone que no hay una causa, como tampoco múltiples causas para múltiples tipos de violencia. Y no las hay, porque ese determinismo unívoco es inexistente.

La violencia es más que un hecho delictivo, por varias razones: porque hay violencias que no están tipificadas legalmente, porque hay una *masa de eventos* indiferenciada y porque la criminalidad aparente es un poderoso sentimiento de inseguridad, que no solo incide en la violencia real, incrementándola, sino que es parte de la misma. Ese temor, a la manera de una representación social, se convierte en un *imaginario percibido* que organiza la vida cotidiana, sea

como mecanismo social (senderos, solidaridad) o individual (armarse, defensa personal). Así como se convierte en un *principio urbanístico* que define los barrios cerrados, los lugares donde ir, los precios de los inmuebles.

De allí se puede desprender que las violencias no son una patología social que vienen de ciertos atributos (factores de riesgo, causas). Por eso, la información proveniente de estos indicadores propios de este paradigma no revela la realidad profunda del suicidio, femicidio o sicariato, como la realidad profunda de la pluralidad histórica de las violencias. Pero, paradójicamente, sí construye estigmas; por ejemplo, aquel de que América Latina es el continente más violento del mundo o de que los barrios populares son *per se* irascibles.

Si se parte de la definición de violencia usada por la OMS/OPS, uno debe preguntarse por qué se producen los homicidios (violencia contra otro) y no los suicidios (violencia contra uno) los que califican el grado de violencia –por ejemplo, de un país–. Más aún, si en el año 2000 los muertos por guerras fueron 18,6 %, los homicidios representaron el 31,3 % y los suicidios el 49,1 % del total de las muertes violentas. Esto es, cerca de la mitad de los fallecimientos violentos provienen de una mortalidad autoinfligida. Si esto es así, ¿por qué los homicidios son los que definen los barrios, las ciudades y los países más violentos y no los suicidios?

Las violencias provienen de una relación social específica del conflicto, que es plural, que tiene historia y que es histórica. Por eso, hay una violencia de género o juvenil que tiene lugar, la primera, en las asimetrías de poder y, la segunda, en el conflicto que plantean las fronteras generacionales en el ámbito de un grupo etario. De igual manera, también existe una violencia urbana que proviene de la esencia de la ciudad: ser el espacio que cuenta con la mayor densidad de heterogeneidad.

Louis Wirth (1988), hace ya mucho tiempo nos alertó sobre lo que es la ciudad en los términos siguientes: "una ciudad puede ser definida como un establecimiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos" (p. 167).

Si la ciudad como construcción social reúne la mayor diversidad posible en un territorio relativamente reducido (densidad), es factible pensar que se trata de una arena de relaciones donde, por un lado, se potencian los conflictos sociales, algunos de los cuales si no se los procesa adecuadamente pueden desembocar en hechos de violencia típicamente

citadina (violencia urbana). Por otro lado, debido a la densidad y al tamaño de la aglomeración, existe una tendencia hacia la concentración de los eventos violentos (geografía de la violencia).

En otras palabras, si la violencia no se puede entender a partir de la etiología (Carrión, 2008), menos la ciudad a partir de las causas de las violencias; lo cual no debe llevar a desconocer que sí hay una importante relación de la violencia hacia la ciudad y viceversa, que no se origina en determinismos unilaterales.

Ciudad y violencia: ¿violencia particular o contenedor?

Si se parte de la afirmación de que hay una relación histórica entre ciudad y violencia, también habría que interrogarse respecto de si hay una violencia particular que se vive en las ciudades, si la ciudad es un escenario contenedor de ella o si las dos tienen presencia en la mutua interrelación.

La comprensión de las relaciones entre violencia y ciudad requiere ir más allá de aquellas metodologías que las interpretan como si fueran patologías provenientes de ciertos atributos (factores), cuando en realidad se trata de relaciones sociales. Así, Álvaro Guzmán (1994a) establece que a la violencia es: "necesario concebirla como un producto de una relación social de conflicto que, en consecuencia, vincula por lo menos a un par de oponentes, actores, individuos o colectivos, pasivos o activos en la relación" (p. 170).

De allí que la violencia, como relación social particular del conflicto, que tiene expresión urbana, data de tiempos inmemoriales, al grado de que se podría afirmar que es consustancial a la ciudad; sin embargo, las violencias que existían en las ciudades del pasado son completamente distintas a las que existen en la actualidad, debido a que la relación violencia-ciudad tiene historia; y a que cada una de ellas son históricas. Como ejemplo de esta historicidad, Goetschel (2005) nos ilumina con esta afirmación respecto del caso ecuatoriano:

> Podemos establecer que la persecución del delito, a la manera de ejercer el control social sobre la población, es en los dos períodos distinta: mientras en el garcianismo hay más énfasis en lo público, en los delitos

> que afectan al funcionamiento del Estado teocrático, en el liberalismo hay mayor preocupación por los delitos que atentan contra el individuo y la propiedad. (p. 69)

Tal afirmación conlleva al reconocimiento de que las violencias viven un proceso de cambio constante, sea por la vía del incremento de su magnitud o de la transformación de sus características. En estos últimos 25 años, el cambio más importante de las violencias ha sido el paso de la *tradicional* a la *moderna;* esto es, de aquellas que se desarrollan por cultura, por estrategias de sobrevivencias o por asimetrías de poder, a las que tienen una predisposición explícita a cometer un hecho delictivo y, por lo tanto, se organizan, internacionalizan y desarrollan tecnológicamente (Carrión, 2008).

La ciudad sufre una transformación por la reducción de las tasas de urbanización, por la internacionalización (sistema urbano global), y por la reforma del Estado, que le asigna más poder a los Municipios en relación al Ejecutivo nacional (descentralización), aunque menos frente a la ciudad (privatización). En otras palabras, a las dinámicas en los cambios de la violencia y de la ciudad les corresponde la mutación de la relación entre ellas, que desemboca en una concentración de hechos de violencia y en la existencia de una violencia típicamente urbana.

Una primera consideración tiene que ver con el proceso de urbanización: las violencias del campo son distintas a las de la ciudad. Mientras en la primera se dirigen más contra las personas, la familia y las tradiciones; en la segunda, los delitos más comunes son contra la propiedad y las personas, a través de violencias tales como la de los estadios, mercados ilegales, las pandillas, las luchas sindicales, el vandalismo, las invasiones, entre otras. Es necesario tomar en cuenta esta distinción, pero también considerar que, si bien en las ciudades hay más delitos que en el campo, eso no quiere decir que las ciudades tengan las tasas de delitos más altas.

Es interesante observar que, mientras las tasas de urbanización de América Latina tienen una disminución generalizada, las tasas de homicidios tienen un comportamiento inverso de crecimiento;[2] lo cual no

2 Mientras, por un lado, en 1980, la tasa de urbanización fue de 3,2 %, en la actualidad es del 1,8 %, lo cual quiere decir que casi se redujo a la mitad en estos 25 años (ONU Hábitat); por otro, la tasa de homicidios se duplica en el mismo periodo: "En 1980, el promedio de homicidios por cada

significa, bajo ningún punto de vista, que la reducción de la urbanización incremente la violencia.

Los países que tienen mayor nivel de urbanización no son los más violentos: Chile, Argentina o Uruguay, que cuentan con tasas de urbanización altas, tienen, contrariamente, tasas de violencias bajas, al menos comparativamente con los países que tienen menor nivel de urbanización y mayores tasas de violencias, como son: Ecuador, Guatemala y Bolivia, entre otros.

Si nos adentramos en algunos de los países de la región, se puede observar que las ciudades más grandes no son aquellas que tienen las tasas de violencia más altas. En México, la Ciudad de México no tiene más violencia que Guadalajara o Monterrey; en Colombia, Medellín y Cali tienen más inseguridad que Bogotá; en Brasil, Río de Janeiro, a pesar de su tasa alta de violencia, no tiene una tasa superior que la de Recife y São Paulo; en Chile, las tasas más altas de violencia están en las regiones del norte, que superan a la región central, donde se encuentra Santiago.

En otras palabras, no se puede plantear, mecánicamente, que mientras mayor es la urbanización mayor es la violencia, porque claramente las ciudades más grades no son las más violentas. Ciudad Juárez y Acapulco son más violentas que Ciudad de México, Tumbes y Arequipa más que Lima, Jujuy y Mendoza más que Buenos Aires, Salvador y Manaos más que San Pablo, Cali y Santa Marta más que Bogotá.

Sin embargo, sí existe urbanización de la violencia, en el sentido en que se observa un traslado de la violencia del campo a la ciudad, un incremento de las magnitudes y una diferenciación sutil entre las violencias de la ciudad y las del campo, que definen en su conjunto el concepto de violencia urbana. Esto es de una violencia particular, que se desarrolla en la ciudad (como escenario) y en un tipo de urbanización proclive a la generación de una violencia específica, generalmente vinculada a los asuntos de convivencia social.

Es decir que, con la urbanización de la violencia se produce un doble efecto coincidente: que la ciudad es productora de un tipo particular de las

100.000 habitantes era de 12,5 al año. En 2006 fue de 25,1 lo que significa que la criminalidad se ha duplicado en el último cuarto de siglo" (Kliksberg, 2008, p. 5).

mismas: la violencia urbana, y también la condición de un escenario contenedor de las violencias; en el sentido de ser práctica social que se desarrolla y expresa en el espacio.

Impacto de la ciudad en la violencia

Así como no se puede negar que la violencia se ha convertido en un componente primordial para la comprensión de la ciudad, tampoco se puede dejar pasar por alto que la ciudad logra imprimir algunas cualidades explícitas a la comprensión de la violencia. Es imposible negar que la violencia genera un tipo particular de organización espacial, por ejemplo, a través de la proyección de los imaginarios del miedo, que se convierten en un elemento constructor de ciudad, o que la conflictividad de la ciudad sí produce una violencia específica. Eso supone que entre ellas hay una relación dialéctica y no, como ciertas visiones hegemónicas lo piensan, desde la perspectiva de las llamadas multicausalidades, un determinismo unidireccional y unívoco, bajo un orden sucesivo, nacido en los llamados factores de riesgo.

De esta realidad se puede encontrar, al menos desde la perspectiva que nos interesa, las relaciones mutuas que vienen desde la violencia hacia la ciudad y desde ésta a las violencias, porque no se puede desconocer que las producciones sociales de la ciudad y de la violencia tienen también consecuencias importantes en el otro componente de la ecuación.

Si bien la variable urbana no tiene la condición determinista asignada por las corrientes etiológicas de la violencia, no se puede desconocer que la producción social del territorio sí es un elemento importante en el comportamiento de ciertos tipos de violencias. Existe una *geografía de la violencia* que no es solo la manifestación de los hechos violentos en el territorio (escenario), sino también un elemento relevante en la producción de los mismos.

Este elemento viene de la división social del espacio y de una lógica particular de urbanismo que puede producir un tipo de violencia acorde a la segregación urbana (localización residencial, densidad y actividades) y a sus implicaciones sociales (foraneidad, temor), que bien vale la pena señalar:

Los usos de suelo

Los usos de suelo *(zoning)* tienen una importancia significativa en la producción de algunos tipos de violencias; tan es así, que una afirmación tan simple y suficiente como aquella verdad de Perogrullo de *se roban bancos donde hay bancos* se convierte en un elemento clave para entender que ciertas violencias tienen una relación directa con la organización espacial. Esto, porque hay una especialización delictiva acorde al uso del suelo. Por ejemplo, el robo de vehículos se produce en las inmediaciones de las zonas bancarias y comerciales, pero, además, en días y horarios laborales.

Los delitos callejeros más frecuentes tienen senderos y puntos claramente identificados y se los vincula, en ocasiones, con algunas paradas de la transportación colectiva, con ciertos lugares de la centralidad urbana o con determinados espacios públicos (PEC-FLACSO-Ecuador, 2008). En estos casos, los hechos de violencia no pueden estar disociados de las variables tiempo y espacio.

Esta constatación debe conducir a la formulación de políticas de seguridad que partan de la imprescindible necesidad de no contaminar la planificación física, con los intentos por criminalizarla, así como tampoco de construir el "sueño de un orden". Esto supone acciones de seguridad por usos de suelo (distribución de recursos), así como de una planificación urbana que reduzca las desigualdades (densidades, servicios), construya múltiples centralidades y reconozca órdenes distintos. Todavía más, es necesario recuperar la geografía de la violencia, no para la estigmatización socioterritorial sino para contar con información georreferenciada que permita la toma de decisiones acordes a la realidad.

La segregación residencial

La localización diferenciada de la sociedad en el territorio crea una violencia simbólica y real que, finalmente, se expresa en las relaciones excluyentes entre los lugares de despliegue de la población de altos y de bajos recursos económicos, convertidos en elementos centrales de la desigualdad.

Una realidad tan heterogénea e inequitativa como la existente en el espacio urbano (segregación urbana), lleva a incrementar la inseguridad

por desigualdad e inequidad, debido a que induce a la violencia: vandalismo, revancha social, percepción de inseguridad, estereotipos, estigmas (que se hacen emblemas) y búsqueda, por fuera del mercado, de lo que otros tienen (invasiones).

La segregación residencial crea barreras de diferenciación que conducen a la desigualdad y, por tanto, a la violencia. Paradójicamente, son las mismas políticas de seguridad las que tienden a acrecentar la segregación: se criminaliza la ciudad de los otros, la de los pobres, la ciudad bárbara y, con ello, se camina hacia el fin de la "otredad". Rodríguez y Winchester, (2004) nos ilustran cuando afirman: "En una ciudad segregada socio-económicamente, como Santiago, la percepción de inseguridad en los espacios públicos implica la casi inexistencia de interacción entre habitantes pertenecientes a distintos estratos sociales" (p. 132).

La ciudad que es, esencial y semánticamente, ámbito de encuentro con el otro, termina siendo el espacio de la exclusión. Ulrich Beck (1998) va más allá cuando afirma que la significativa polarización entre ricos y pobres hace que la: "relación de dependencia, o al menos de compasión, que subyacía hasta ahora bajo todas las formas de desigualdad, se despliega ahora en un nuevo ningún lugar de la sociedad mundial" (p. 91). Con la segregación residencial se confirma que los pobladores de los barrios pobres encuentran seguridad en la búsqueda del sentido de pertenencia, de la identidad comunitaria y de la participación colectiva, así como en el intento perenne de borrar los estigmas que vienen desde afuera.

En cambio, los habitantes de los barrios ricos lo hacen sobre la base de la defensa de la homogeneidad interna, para lo cual se blindan y contratan la seguridad privada. Ese blindarse se expresa en la "bunkerización", y, según Llorenç Prats, en una "bunkerización identitaria". Por eso, cuando se habla de temores en la ciudad, es dar por sentado que quienes los experimentan de manera especial son los integrados respecto de los excluidos (Castel, 2004).

La foraneidad

La ciudad comienza a cambiar su estructura bajo dos componentes importantes, que se pueden reseñar de la siguiente manera:

- Se pasa de la *segregación urbana* clásica, donde la unidad de la ciudad no desaparece ni se diluye, porque las partes se integran al todo, gracias al sentido del espacio público y, dentro de él, de la centralidad urbana. Adicionalmente, según la *fragmentación urbana,* produciendo una ruptura de la unidad socio-territorial anterior. Con ello, se da paso a la formación de ciudades convertidas en "constelaciones discontinuas de fragmentos espaciales", a la manera de un mosaico de espacios inconexos desde la perspectiva de las identidades, de las funcionalidades de sus partes y de su gobierno.
- La ciudad insular de Duhau y Giglia (2008). Se pasa de una ciudad donde el espacio público es un elemento fundamental para el encuentro, a una donde la movilidad tiende a representar la mutación del espacio de los lugares, al de los flujos (Castells, 2011), produciendo, por un lado, lo que Borja y Muxí (2003) definen como *agorafobia* y, por otro lado, a un retorno al nomadismo. Tal cual lo afirman Rodríguez y Winchester (2004): "En los años recientes, el único espacio público ganado al rápido desarrollo inmobiliario es aquel destinado a satisfacer las demandas de los vehículos motorizados" (p. 135).

De esta manera, se pasa de una urbe que contiene una relativa unidad a una de carácter plural, ciudad de ciudades, que se encuentra llena de *fronteras,* límites y barreras infranqueables, donde la exclusión es una forma de estar fuera de sí misma, es decir, fuera de la ciudad.

Su ocurrencia tiene lugar por medio de las rupturas territoriales, generacionales, étnicas, migratorias, de género, entre otras. Hay que tener en cuenta que las fronteras son sinónimos de separación entre nosotros y ellos, donde el paso de unos está reglado y el de otros negados; es decir, que no todos las pueden traspasar.

La fragmentación lleva al habitante de la ciudad a comportarse como un extranjero o forastero, porque cuando no camina por los senderos habituales hacia los lugares de trabajo, estudio o recreación, sale de su territorialidad cotidiana (barrio), inmediatamente, se le hace sentir *forastero* y, por tanto, se le exige identificación, como si fuera necesario un pasaporte y un permiso, a la manera de una visa para ir de un barrio hacia otro. Y no está exento de revisión a la manera de una aduana.

Cada uno de estos lugares se expresan como unidades cerradas y autárquicas, que seleccionan a los visitantes (turistas). Es decir, se trata de la construcción de una *desigualdad móvil*, que termina por expresarse en la *foraneidad* de los habitantes de una ciudad.

Existen ciudades donde la fragmentación apuntala a que el flujo prevalezca sobre el encuentro, y la exclusión sobre la inclusión; de allí que salir de su entorno sea una transgresión de fronteras, que es penada simbólicamente, y detenerse en el lugar para encontrarse con el otro sea un anacronismo. Ahora, nuestras ciudades no son de ciudadanos sino de extranjeros, de foráneos porque, además, la fragmentación conduce a la pérdida de los espacios referenciales para la construcción social y para el sentimiento de pertenencia.

De allí que la inseguridad sea percibida en el espacio del otro y la seguridad en el espacio al que uno pertenece; por eso, se lo defiende frente al otro y en esta ciudad de fronteras, siempre se está afuera, excluido, extrañado: *foráneo.*

El temor

La ciudad desigual promueve un temor genérico que se expresa simbólicamente en el riesgo cotidiano de vivirla, aunque de maneras distintas, según la condición social del poblador; de allí que el miedo se haya erigido como el más fuerte imaginario urbano en América Latina (Silva, 2004). Lo que existe en la actualidad es una ciudad que produce una población temerosa, especialmente al espacio público, y que, en la búsqueda de la seguridad, desarrolla enclaves cerrados, monofuncionales y especializados, a los que De Mattos (2004) los llama *artefactos urbanos de la globalización*; mismos que abandonan el espacio público para recluirse en el espacio privado que, en muchos casos, es más violento y peligroso.

Los imaginarios del temor que la ciudad produce están vinculados a ciertos lugares. Por un lado, de origen natural, hoy enclavados en la centralidad urbana (como son los cerros y los ríos, inicialmente abandonados por las políticas públicas, entre los que se encuentran el Panecillo y Machángara en Quito; el Cerro y Miguelete en Montevideo; Monserrat y Bogotá, en Bogotá; o San Cristóbal y Rímac en Lima. Y por otro, de producción antrópica, entre los que están los lugares emblemáticos de La Marín en

Quito; del Cartucho en Bogotá; de Las Malvinas en Lima; de la Estación Central en Santiago; de Tepito en México.

Uno de los elementos llamativos de estos casos estriba en el hecho de que independientemente de que las políticas urbanas hayan llevado importantes acciones de rehabilitación, existe una inercia social que le da permanencia al sentimiento de inseguridad asociada a estos lugares (Carrión, 2008).

La violencia en y de la ciudad

Si la ciudad no es una causa de la violencia en general, parece conveniente hacer un ejercicio metodológico inverso para pensar el impacto que la violencia produce en la urbe. Existe la necesidad de plantear una entrada metodológica que parta del conocimiento de los efectos de las violencias sobre la ciudad, porque el efecto en ella es inconmensurable, en tanto la violencia está menoscabando la esencia de la urbe.

No se puede desconocer que el incremento de la inseguridad y las pérdidas de vidas humanas y de los bienes materiales conducen a que la violencia sea uno de los problemas que más deteriore la calidad de vida urbana y la condición pública de la ciudad. La merma de las condiciones de vida es, a su vez, parte del proceso de la violencia urbana (¿causación circular?), con lo cual cada una de las reacciones de defensa de la población termina siendo un nuevo comportamiento social que lleva a más violencia: individualismo, angustia, inseguridad, marginación, desamparo, aislamiento, desconfianza, agresividad, indignación. En esta perspectiva, se pueden encontrar, al menos, cuatro importantes impactos explícitos de la violencia en la ciudad: la *ciudadanía*, el *tiempo*, el *espacio* y la *unidad urbana*.

La ciudadanía

Si partimos de la consideración de que la ciudadanía nace históricamente en el espacio público de la ciudad, en tanto comunidad política (*polis*), debido a la adscripción o pertenencia a la *civitas*. Es esta comunidad que le otorga derechos y deberes, que la violencia los restringe. O sea, que se debilita el origen y la fuente de la cualidad de la ciudadanía.

Al ser la ciudad el espacio principal de la construcción social y de la constitución de la ciudadanía, la formación de identidades colectivas que potencien las capacidades de socialización, convendremos que las violencias generan sentimientos contrarios a los anotados.

Tampoco se debe pasar por alto los efectos indirectos que la violencia y su combate generan en la población, sobre todo porque tienden a erosionar la ciudadanía. Los habitantes, primeras víctimas del fenómeno, empiezan a asumir mecanismos defensivos que llevan a modificar su conducta cotidiana: cambios en los horarios habituales; transformación de los senderos y espacios transitados cotidianamente; restricción de las relaciones sociales porque todo desconocido es sospechoso (fin de la alteridad); reducción de la vulnerabilidad personal adquiriendo armas, perros, alarmas que ya son parte del paisaje urbano; o aprendiendo defensa personal.

A ello debe sumarse que la crisis económica y las políticas de ajuste implantadas han contribuido a reducir los mecanismos de representación, a restringir los espacios de solución de los conflictos, a mercantilizar las relaciones sociales, a reducir las manifestaciones culturales, propias de la condición de ciudadanía.

El tiempo

Existe una *cronología de la violencia,* nacida de la relación, indisoluble y estrecha con el tiempo, que se expresa a través de dos modalidades: por un lado, que ciertos delitos tienen una preeminencia en ciertas horas, por ejemplo, el homicidio es nocturno y vinculado a los días festivos; el suicidio juvenil en las épocas de culminación de estudios; o la accidentalidad pirotécnica al final de año y principio del otro.

Una cronología de este tipo produce comportamientos humanos restrictivos y políticas urbanas focalizadas, que tienden a acrecentar las actitudes individuales de la población que, en muchos casos, se convierten en elementos inductores a hechos de violencia o inhibidores de actividades sociales y económicas.

Y, por otro lado, se produce el efecto de la reducción del tiempo de la urbe, con lo cual las ciudades de la noche tienden a desaparecer al ser

prohibitivo salir del espacio privado al público pasadas ciertas horas. Algunos lugares de la urbe tienen una vida útil por 12 horas o un poco más y el promedio de la misma está a la baja en la mayoría de las ciudades.

El espacio

La ciudad va perdiendo espacios públicos y cívicos, porque se generaliza la urbanización privada-amurallada que segrega aún más. El espacio de la ciudad se contrae y, en particular, el espacio público, porque se encuentra al acecho. Se generaliza, como parte de la estigmatización, un proceso de agorafobia, que no solo lo restringe sino también lo refuncionaliza, para hacerle perder su esencia por los procesos de privatización.

También el temor al espacio público, que tienen los sectores más acomodados, conduce a reproducir sus funciones en lugares distintos y de ámbito exclusivo: el centro comercial en lugar de tianguis, el club deportivo en vez de la cancha, el cine por Netflix y el club social reemplaza al parque.

Las ciudades se hacen cada vez más privadas y domésticas, prueba de ello es el significativo crecimiento que ha tenido la cultura a domicilio: cine, comida y trabajo en casa. En contrapartida, existen ciertas zonas de la ciudad a las cuales ni la policía puede entrar, y cuando ello ocurre, estos lugares se vacían de ciertos segmentos de la sociedad. Son expulsados de sus propios lugares donde viven.

La estructura urbana

La violencia objetiva (los hechos) y la subjetiva (percepción) se despliegan en el territorio de una ciudad de manera desigual produciendo impactos diferenciados. Uno de ellos, el sentimiento generalizado de inseguridad, hace que las políticas de seguridad pública, privada o comunitaria produzcan cambios urbanos en su estructura. Quizás el más notable tenga que ver con el fortalecimiento de la segregación urbana.

Las urbanizaciones bunkerizadas, los centros comerciales (Malls), los clubes sociales y deportivos, la verticalización arquitectónica y las plazas y parques cerrados se explican gracias a la violencia y al temor generalizados.

Así, según Guerrero (2006): "el miedo pareciera haberse constituido en fuerza y motor de la nueva ciudad contemporánea" (p. 107).

En definitiva, las violencias objetivas y subjetivas producen un impacto inconmensurable en la ciudad, porque la atacan en su esencia: la condición de ciudadanía, que relega su posibilidad de *civitas* y de *polis*. Además, reduce el tiempo y el espacio, como dos de los elementos que redefinen su cualidad urbana (*urbs*). Y el impacto se expresa directamente en una estructura urbana que se hace más inequitativa.

Espacio público/espacio privado

En América Latina, el espacio público se encuentra constreñido por el peso del mercado que privatiza todo. También por la ciudad difusa que le hace perder referentes y por la segmentación que lleva a que sea difícil que se encuentren en el mismo tiempo y lugar, unos con otros (la otredad). La agorafobia se hace realidad con mayor claridad en el elemento simbólico por excelencia: la plaza, pero también en la calle y el parque.

En este contexto, plantearse estrategias de *prevención situacional* en el espacio público es, por decir lo menos, un contrasentido, porque si "el espacio público es la ciudad", no hay que maquillarlo, sino plantearse el diseño de un nuevo urbanismo constructor y productor de ciudad, es decir, de espacio público.

Hasta ahora, la prevención situacional ha estado marcada por tres tipos de acciones en el espacio público: primero, por la ubicación de cámaras de videovigilancia, por policía comunitaria, por señalética y mobiliario; segundo, por la expulsión de ciertos segmentos de población (jóvenes, indigentes) bajo el criterio de privatización y del derecho de admisión; y, tercero, mediante la dotación de servicios y equipamientos en espacios previamente focalizados como peligrosos. Esta condición actual del espacio público proviene, al menos, de las siguientes tres consideraciones:

- El paso del espacio de los lugares al espacio de los flujos (Castells, 2011), que ha hecho, no del encuentro sino del *nomadismo* de las personas, de los servicios y de la información su razón de ser.
- El espacio y el tiempo, socialmente definidos en la globalización, han generado, según palabras de Beck (1998), que la *alteridad sea* difícil

de constituirse porque lo nuevo de la era global es que se ha perdido el nexo entre pobreza y riqueza, y esto es, según Bauman (2004), a causa de la globalización que divide a la población mundial en ricos globalizados, que dominan el espacio y no el tiempo, y pobres localizados, que están pegados al espacio y tienen que matar su tiempo, con el que no tienen nada que hacer.

- El espacio público, otra hora un lugar de encuentro de los distintos, pierde el sentido de inclusión convirtiéndose en un *no lugar*.[3] De esta manera, queda circunscrito únicamente para los pobres, mientras los ricos construyen sus escenarios privados bajo la lógica de los públicos: conjunto habitacional frente a la barriada, el *mall* frente a la feria, el jardín frente al parque.

Y lo más grave, que el espacio público es sometido a un acoso permanente al extremo en que *la plaza,* símbolo principal del encuentro social y urbano, es hoy, una especie en vías de extinción. Ortega y Gasset (2004) tiene una definición maravillosa de plaza cuando la describe en los siguientes términos:

> (...) la de construir una plaza pública en torno a una ciudad cerrada al campo. Porque, en efecto, la definición más acertada de lo que es la urbe y la polis se parece mucho a lo que, cómicamente, se da del cañón: toma usted un agujero, lo rodea usted de alambre muy apretado, y eso es un cañón. Pues lo mismo, la urbe o polis comienza por ser un hueco: el foro, el ágora; y todo lo demás es pretexto para asegurar ese hueco, para delimitar su dintorno. La polis no es primordialmente un conjunto de casas habitables, sino un lugar de ayuntamiento civil, un espacio acotado para funciones públicas. (p. 185)

En este contexto, el espacio público debe convertirse en un elemento básico de una nueva forma de inclusión social y territorial. Porque sin espacios públicos de calidad no hay convivencia posible ni estructura urbana satisfactoria y, por lo tanto, tampoco seguridad ciudadana.

El ordenamiento y construcción del espacio público no es una tarea en absoluto policial (represión), ni tampoco es de apropiación excluyente del

3 "Si un lugar puede definirse como lugar de identidad, relacional e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico, definirá un no lugar" (Auge, 1998, p. 83).

control social (disciplinador). El espacio público es donde se disputa por la libertad, la integración, la visibilidad, la representación y no del control social y policial en cualquiera de sus formas (Carrión, 2007).

Violencia de género

La violencia de género es reconocida como una violencia específica desde no hace mucho tiempo, al menos en América Latina, y lo hace al momento en que se produce la transición del ámbito doméstico y privado en el que se expresaba, supuestamente exento de visibilidad, hacia el espacio público.

Este reconocimiento de la violencia de género se consigue cuando se la asume bajo la óptica de la seguridad ciudadana, produciendo dos cambios importantes: por un lado, se registró como un ámbito de los derechos de la población, en particular de los relacionados con los procesos de ciudadanización de las mujeres; y, por otro, se reconoció como una forma de superar el mundo privado-doméstico, para visibilizarse como parte del ámbito público, eliminando la dicotomía público-privado.

En otras palabras, uno y otro fueron directamente vinculados al tema de la democracia, en términos del respeto a la diversidad, a la satisfacción de derechos y a la formación de una comunidad de sentido urbana.

En el espacio privado se ejerce la violencia hacia la mujer, pero, al convertirse la seguridad en un derecho, se produce el tránsito hacia el ámbito de lo público. Sin embargo, hay que afirmar que la violencia no se define exclusivamente por el lugar donde ocurre sino principalmente por las asimetrías de poder que existen entre los sexos, ejercidas de manera ubicua en el territorio.

Empero, justo es reconocer que cambiar los patrones inequitativos de género ha sido más factible en las ciudades que en el campo, porque, mientras en el campo están asentadas las tradiciones culturales que le asignan a la mujer roles que son distintos y específicos, en la ciudad se hace pública, se visibiliza y se le reconocen sus derechos.

La violencia de las pandillas

En el caso de la violencia de los grupos de pandillas, hay que comprender que estas se convierten en el sustituto institucional de la familia y la

escuela, que construye el joven para sentir la posibilidad de ser parte de la vida cotidiana. Es un mecanismo, frente a la escasa libertad que tiene en el espacio privado-doméstico, que le obliga a salir a disputar su sentido de existencia en el espacio público; sentido que le es esquivo porque su apropiación social y simbólica tiene una condición de ocupación excluyente frente a la autoridad (policía, municipio).

En esa disputa por el espacio público, una vez que la policía se hace presente, se pasa de un conflicto difuso por la existencia de una pluralidad de actores, entre los que se pueden mencionar: otras pandillas, la comunidad, la policía, los medios de comunicación y los municipios, a otro polarizado, donde las políticas de seguridad tienden a delinearse a partir del concepto de la amenaza interna, definiendo a las pandillas como los neo enemigos.

Jóvenes que han crecido con la carencia de cuidadores (a nivel real o simbólico), encuentran en las pandillas un espacio privado-doméstico de socialización que involucra a lo público, construyendo un escenario de expresión simbólica de sobre vivencia y de integración social.[4]

Ahí ejercen pertenencia y autoridad, y se sienten parte de una élite, reconocida por los medios de comunicación y por las políticas públicas. En esa perspectiva, el espacio público es un elemento constitutivo de la seguridad y de la identidad del grupo; ahí construyen su comunidad de sentido callejero, barrial, urbano e incluso, en ciertos casos, virtual.

El anclaje territorial que caracterizaba a la pandilla (de base local-barrial) es superado por la existencia de la pandilla global-virtual. El fenómeno migratorio, las nuevas tecnologías de la comunicación y la apertura de los mercados internacionales dan lugar a nuevas estrategias de los grupos de emigrantes juveniles, logrando establecer lazos entre los lugares de origen y destino, como territorios, primero, diferenciados y, luego, indiferenciados, gracias a la integración virtual (Internet); lo cual significa que la pandilla, que tiene como origen el control de su espacio inmediato, termina transformando su espacio barrial en uno virtual.

4 "La pandilla es una organización de tipo fraternal que brinda a los muchachos autonomías con respecto a la autoridad adulta. Estos jóvenes al carecer de libertad en el hogar, construyen su propia privacidad en los espacios públicos urbanos, donde se siente protegidos contra la autoridad" (Goubaud, 2008, p. 36).

La seguridad privada

El caso de la seguridad privada es interesante, porque desde lo público-estatal se planteó como parte de la reforma del Estado. La desregularización introdujo las condiciones mínimas para generar un mercado de la seguridad. Además, el incremento de la violencia legitimó su presencia, por la ineficiencia estatal para controlarla. De esta manera, la seguridad privada tiene un tránsito que va de lo público-estatal a lo privado-empresarial y de esta al espacio público.

Desde mediados de la década de los ochenta, se percibe un crecimiento expansivo del mercado de bienes y servicios privados de la seguridad ciudadana. Frigo (2003) afirma lo siguiente:

> (…) en Latinoamérica, la seguridad privada es un sector económico en rápida expansión (...). En los últimos 15 años, como actor de la vida económica, la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia, tanto en el mundo como en nuestra región (...). El mercado mundial de la seguridad privada tuvo el año pasado un valor de 85-000 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual promedio del 7 % al 8 % (...). En Latinoamérica, se estima un crecimiento del 11 %.

Esta condición económica posiciona un nuevo actor político: las empresas de seguridad privada, y lo hace bajo un nuevo precepto: la rentabilidad de los capitales invertidos. Pero, además, se convierte en un actor singular en el control del orden público (seguridad pública). Hoy, en América Latina, la guardianía privada cuenta con más de 4 millones de efectivos, lo cual representa más del doble de los que tienen los cuerpos policiales públicos.

Una situación como la descrita introduce un elemento de cambio que nos interesa resaltar: el tránsito del derecho universal a la seguridad ciudadana hacia un servicio que se convierte objeto de transacción económica, en una mercancía, según la oferta y la demanda. Se configura un mercado económicamente segmentado y, en cierto sentido, excluyente.

Lo paradójico: el propio Estado se convierte en uno de los principales demandantes del servicio. Con todo ello, lo que existe es un servicio privado que actúa en el ámbito público y lo hace de manera excluyente: el

que tiene dinero tiene seguridad y el que carece de recursos no accede al "servicio". ¿Seguridad privada o privación de la seguridad?

Conclusiones

Luego del fin de la Guerra Fría, el debate central sobre la violencia y la seguridad ciudadana se centró en la posibilidad y necesidad de romper con el unilateralismo de las visiones dominantes y hegemónicas. La ciudad dejó hace mucho de ser concebida como un problema, porque es el lugar en donde se construyó la ciudadanía, donde se han producido las mayores innovaciones, donde se concentra la productividad, donde se pueden satisfacer de mejor manera los servicios elementales, donde el empleo crece y la pobreza se reduce, así como también, donde la mujer se hace pública, el joven se expresa, la política se construye.

Una consideración de este tipo es fundamental para no caer en el prejuicio de la causalidad y para entender que con buenas políticas urbanas se puede hacer mucho en la perspectiva de "des-seguritizar" las relaciones interpersonales y satisfacer las libertades públicas e individuales.

Si partimos de la evidencia de que la crisis del espacio público es la expresión más significativa de la crisis urbana (Carrión, 2007), se puede concluir que las políticas urbanas y la planificación urbana pueden aportar mucho al redireccionamiento del urbanismo. En otras palabras, el desarrollo y la construcción de nuevos espacios públicos, como espacios significantes y simbióticos, solo serán posibles con un nuevo urbanismo y con nuevas políticas públicas.

Hay una relación dialéctica entre ciudad y violencia, que permite estructurar dos perspectivas analíticas importantes: la una, con una dinámica que proviene de los cambios en los elementos de la ecuación que, a su vez, llevan a mutar la relación entre ellas y, la otra, que hay algunas violencias que son propias de la ciudad y, además, que la ciudad es un espacio donde ocurren múltiples actos violentos. Esto significa que es necesario intervenir con políticas urbanas y con políticas de seguridad ciudadana para obtener resultados positivos.

Allí están, entre varios ejemplos, la violencia que introduce el transporte, sea por la vía de los accidentes o del uso del servicio bajo formas violentas; las invasiones que, aunque han bajado en la región, siguen existiendo

como formas de transgresión a la propiedad inmueble; la violencia en los estadios también es típicamente urbana, no solo por el emplazamiento de los escenarios deportivos sino también porque hay una vinculación entre las barras bravas, las pandillas y los barrios. Sin duda, las pandillas generan una violencia típicamente urbana, que se ancla territorialmente alrededor del barrio, incluso, de su transnacionalización.[5]

Los municipios hacen muy poco en el ámbito de la seguridad, pudiendo y debiendo hacer mucho, sobre todo en la prevención y en el enfrentamiento de su violencia particular. Ante la demanda creciente de seguridad, la población, lo que ha hecho es criminalizar las políticas urbanas tradicionales.

En otras palabras, seguir haciendo lo que venían haciendo, pero esta vez maquillando con el cambio de nombre; por ejemplo, con el de prevención situacional. Se requieren propuesta generales, globales e integrales.

Por eso, si se parte de la afirmación de que "lo que está en el presupuesto es lo que se hace", convendremos en que la participación municipal en el ámbito de la seguridad es más un deseo o un proyecto, que una realidad. Esta afirmación no niega el hecho de que existan algunos municipios en la región que tengan políticas importantes e interesantes, sobre todo en Colombia, México y Brasil.

La definición de las políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana es el resultado de acuerdos políticos amplios: de consensos, de hegemonías y de correlación de fuerzas en distintos escenarios (parlamentos, policías, ministerios, como territorios). La llamada "voluntad política" no es otra cosa que el resultado de ello: toda política pública es política, es ejercicio de poder en coyunturas y espacios específicos. No depende de una persona.

Por eso, la técnica y los tecnócratas son actores adicionales, como lo son la cooperación internacional, los medios de comunicación o las universidades, y cada uno de ellos con su peso político.

5 Es interesante resaltar el caso de la pandilla llamada Latin Kings, que nace gracias a los fenómenos de migración internacional y que opera en las ciudades, articulada en red. Por ejemplo, en Guayaquil, Quito, New York y Murcia. El caso de las Maras en Centro América y de los Pachuchos en México también son ejemplos interesantes.

La violencia fronteriza: una expresión de la asimetría complementaria[1]

Introducción.

Las violencias viven una transformación a escala mundial, sobre todo en aquellos lugares fronterizos donde, por un lado, se exacerban de forma simultánea las *asimetrías complementarias* (Carrión, 2017) y el *nacionalismo metodológico* (Beck, 2007). El *nacionalismo metodológico* no es otra cosa que una posición enmarcada en el contexto de un Estado frente al otro y no en una actitud proactiva en un mundo globalizado que demanda integración e intercambio en todos los niveles.

Así mismo, se vive la constitución de un *sistema fronterizo global* que hace que los operadores de la violencia se internacionalicen, aprovechando la reducción del tamaño del Estado y de la presencia de las nuevas tecnologías de comunicación.

Se producen inéditos delitos (informáticos), nuevos lugares de lavado de recursos económicos (paraísos fiscales), nuevas formas del crimen organizado bajo la forma de una *Red Global del Crimen* (Carrión, 2017) y nuevas formas de violencia, como es el caso de la *violencia que ocurre en las fronteras*, simplemente por ser frontera.

1 Este acápite es una fusión de los artículos: Carrión (2010b), En el límite de la vida: la violencia fronteriza. En F. Carrión y J. Espín (Eds.), *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. FLACSO Ecuador-IDRC; y Carrión y Gottsbacher (2020), Border Violence in Latin American: an expression of complementary asymmetries. En X. Bada y L. Rivera-Sánchez, *The Oxford Handbook of the Sociology of Latin America*. Ed. Oxford. (Actualizado a 2023).

Existe un gran vacío en la comprensión de las violencias *en* y *de las fronteras*, porque en general pasan desapercibidas para los centros de poder nacionales, tanto que no son reconocidas. A pesar de ello, el tema empieza a visibilizarse por la cantidad de hechos delictivos, por el grado de saña que adquieren, por la difusión de la información a través de los medios de comunicación, por las demandas crecientes de los habitantes de frontera, por los problemas que genera a los países colindantes y por los impactos en las economías nacionales.

Todos estos problemas empiezan a llamar la atención a los gobiernos centrales, tanto que cambian su mirada sobre este espacio y redefinen sus políticas tradicionales (aduana, migración, militares). La *violencia fronteriza* tiene una lógica particular porque es una violencia específica, aunque es común a todas las fronteras.

Su estudio puede aportar no solo al conocimiento de las fronteras, sino también al fenómeno generalizado de las violencias; como también, a las políticas de seguridad en sus distintas formas: seguridad nacional, seguridad pública y seguridad ciudadana.

Fronteras y economías ilegales: asimetrías complementarias

Como elemento importante, Arriaga (2012) hace un interesante intento de conceptualización que va en la línea de nuestra reflexión. Él sostiene que: "El concepto de frontera tiene dos acepciones: como el límite territorial de los estados y como la zona adyacente al límite territorial donde ocurre una interacción sociocultural intensa" (p. 43). *El límite es una línea* de demarcación de un territorio que contiene una soberanía territorial estatal diferente a la del otro, bajo el principio de *separación*.

Se trata del lugar de fin y del inicio de un Estado con respecto a los otros colindantes, que debe ser acordado entre los Estados partes, en estricta sujeción a la soberanía territorial que les asiste. En cambio, *la frontera es un espacio* continuo de alteridad (hibridación), donde se *encuentran* universos simbólicos distintos y comunidades políticas diferentes.

Mientras el *límite* es una línea rígida y divisoria entre Estados, las fronteras son altamente flexibles porque son históricas. Claramente, se pueden

identificar tres momentos: primero, los límites en Latinoamérica nacen con los procesos independentistas, en muchos casos con conflictos por su demarcación. Segundo, desde mediados del siglo XX, con la entrada del modelo de desarrollo hacia adentro –sustentado en la sustitución de importaciones–, las fronteras cobran vigencia y sentido. Tercero, desde la década de los años ochenta del siglo XX, con los procesos de reforma del Estado y de globalización mundial, parecía que las fronteras podrían llegar a su fin, cuando en realidad lo que aconteció fue que se transformaron: se configuró la dinámica transfronteriza, de alcance global.

En esta coyuntura se añadió un nuevo componente importante, debido a la presencia de inéditos modelos estatales en algunos países de la región, inscritos en el proceso denominado como *socialismo del siglo XX*,[2] que entraron en conflicto con los que mantienen las estructuras anteriores, en la mayoría siendo vecinos. Quizás las fronteras más ilustrativas de la exacerbación de las asimetrías complementarias sean las de Venezuela con Colombia, Guyana y Brasil; las de Ecuador con Colombia, las de Nicaragua con Costa Rica. Y por otros motivos las de México y Estados Unidos, de Bolivia con Chile.

En consecuencia, las fronteras viven un proceso de cambio que transita de un espacio continuo interfronterizo, propio del espacio de los lugares, a un *sistema fronterizo global* característico del espacio de los flujos,[3] gracias al despliegue de una economía particular en franco crecimiento: la *economía fronteriza*, se caracteriza por ser una *economía de enclave sui generis*.

Lo es porque no explota un producto o servicio específico, ni es de propiedad de un capital monopólico ni tampoco está localizado en un solo lugar (dentro de un Estado nacional), sino que es un complejo diversificado de capitales que se mueven en las esferas del intercambio –legal e ilegal–, mediante enlaces con otros territorios transfronterizos –distantes y discontinuos– que tienen una lógica invasiva en los ámbitos

2 Este proceso se inicia en 1998 en Venezuela con el Partido Socialista Unido de Venezuela, sigue en 2003 en Brasil con el Partido de los Trabajadores y en Argentina con el Partido Justicialista, luego en 2015 en Uruguay con el Frente Amplio y en Bolivia con el Movimiento al Socialismo, continúa en 2006 en Nicaragua con el Frente Sandinista de Liberación Nacional y en 2007 en Ecuador con Alianza País y en 2009 en El Salvador con el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

3 Manuel Castells (2011) afirma que estaríamos viviendo el tránsito "del espacio de los lugares al espacio de los flujos".

legales, culturales, económicos, sociales, institucionales y políticos en las regiones de frontera.

También se caracteriza por integrar dos o más economías nacionales –que son *asimétricas* (distintas) pero *complementarias* (funcionales) entre sí–, gracias a que lo que es legal acá es ilegal allá, lo que existe acá no existe allá, lo que tiene un precio mayor acá es menor que allá; o, a que las economías de los Estados colindantes se rigen de manera diferente, por ejemplo, en materia de política monetaria.

La modificación de la paridad monetaria en un país produce un encarecimiento o abaratamiento de los precios de los productos de exportación o importación en relación al otro, produciendo un incremento del contrabando o del comercio ilícito. El caso de Ecuador, con el dólar como moneda nacional, es un referente complejo de lo que esto significa frente a Colombia y Perú, países fronterizos.

Por ello, hay un flujo mercantil que genera un sistema de ilegalidades donde la economía de un lado se riega sobre la otra, a la manera de vasos comunicantes. De allí que mientras más factores diferenciadores se impongan (muros, aranceles) mayor será la *asimetría complementaria* que se crea, aumentando la integración ilegal, así como las violencias.

En la geometría, la *simetría* representa la correspondencia en la disposición de las partes con relación a un centro, un eje o un plano. Por el contrario, en lo social, la *asimetría* es una relación de desproporcionalidad que se produce al interior de un mismo cuerpo o de una misma unidad analítica. Se trata de la carencia o ausencia de igualdad de las partes respecto del todo; que conduce –en la esfera social– al hecho histórico de que si cambia un lado cambia el todo.

De esta definición se desprenden algunos elementos importantes para el caso que nos ocupa: la asimetría se produce al interior de un objeto (región transfronteriza) que se despliega a partir de un eje divisor de las partes (límite interestatal), lo cual conduce a que el cambio en uno de los lados transforme la diferencia y la complementariedad en los dos lados.

Luis Vicente León, director de la encuestadora *Datanálisis*, indicó que "la fijación de 'precios solidarios' por parte del Gobierno venezolano genera un diferencial enorme que anima a cientos de personas a cruzar diariamente la frontera para comprar gasolina –la más barata del mundo– y

otros productos altamente subsidiados que luego los revenden en Colombia. Una gandola (tráiler) de gasolina llena cuesta menos de siete dólares en Venezuela y se vende en 25.000 dólares en Cúcuta (Colombia). Es mucho más rentable que el narcotráfico, afirmó el analista".[4]

Las asimetrías económicas que se producen en los territorios de frontera generan ventajas competitivas y comparativas entre los Estados colindantes, las cuales se especifican en la historia reciente en dos momentos: luego de la segunda postguerra, la violencia fronteriza provino de las ilegalidades nacidas de las economías cerradas propias del modelo de sustitución de importaciones, en las que el contrabando fue el mecanismo de integración de los mercados (Bernecker, 2005).

Mientras desde la década de los años noventa lo hace en el contexto de una nueva economía sustentada en la globalización y bajo la lógica de los tráficos ilegales. Los dos casos son formas de integración de los mercados bajo formas ilegales, propias de la economía fronteriza, aunque con marcadas diferencias estructurales que vienen de la lógica de los Estados-nación, esto es del análisis y políticas exclusivamente domésticas de las relaciones de poder y autoridad, concebidas desde el *nacionalismo metodológico*.

El *contrabandista*, como sujeto social, es un especulador comercial que basa su accionar en la importación y/o exportación de bienes o servicios ilegales, con la finalidad de obtener utilidades gracias al no pago de impuestos o al no respeto a las prohibiciones establecidas en las leyes de una economía nacional respecto de otra.

El contrabandista tiene un nivel de organización precario (poca división del trabajo), que sostiene su dinámica en unidades familiares (con sus allegados) y con cierta influencia en la institucionalidad pública de la región, en un doble ámbito de acción: en términos territoriales, se circunscribe principalmente a la frontera; y, en términos sectoriales, al comercio ilegal.

La estructura del contrabandista se despliega alrededor del abastecimiento, acopio, comunicación y traslado de bienes, personas y servicios ilegales, utilizando la mediación de los actores gubernamentales de frontera (corrupción), la fuerza de su pertenencia a la región (frontera), la

4 Ver en https://goo.gl/i1wh4J

identidad económica (comerciante), la inserción local (doble nacionalidad) y el conocimiento del territorio.

El contrabando abastece el consumo de los habitantes de las regiones fronterizas, así como suministra productos a los mercados formales e informales localizados en lugares distantes, como el mercado Ipiales en Quito, que lleva el nombre de la ciudad colombiana de frontera con Ecuador; o los San Andresitos en Bogotá, que evoca la zona franca de las islas de San Andrés.[5]

Esta condición organizativa del contrabandista evoluciona gracias a que este *know how* se hace funcional a la nueva condición de la economía de frontera, lo cual le permite articularse orgánicamente a otras redes criminales de más largo aliento,[6] que las cooptan bajo la doble figura de la tercerización o de la franquicia, produciendo una mutación importante en los operadores centrales de la ilegalidad fronteriza: la formación de la *Red Global del Crimen* (Carrión, 2017); que es más poderosa económicamente y más influyente políticamente (Naím, 2006).

La antigua frontera, sustentada en la proximidad física de los Estados colindantes, es reemplazada por regiones cada vez más grandes y, sobre todo, discontinuas, distantes y plurales, pero integradas bajo la forma de un *sistema fronterizo global*. Cada frontera binacional –dentro de este complejo– asume la condición de plataforma, HUB o nodo transnacional de integración global.

Estas nuevas relaciones redefinen las fronteras y cuestionan la idea de que las amenazas a la seguridad son fenómenos externos, cuando en realidad no lo son, porque forman parte de los sistemas interdelincuenciales que tienen expresiones que van más allá de los territorios nacionales; de allí que, en la actualidad, un hecho delictivo debe ser entendido en su articulación con otros que –incluso– se realizan en territorios distantes a las zonas de frontera (Carrión, 2013, p. 11).[7]

5 Como ocurre con Polvos Azules en Lima, Tepito en México, las Bahías en Guayaquil, entre muchos otros casos.

6 Algunos textos sobre la vida de Pablo Escobar determinan que su carrera delictiva la comenzó en función de su relación con el rey del contrabando en Colombia, Alfredo Gómez López, mientras el Chapo Guzmán y su familia lo fueron directamente.

7 Esto ocurre con los delitos informáticos, donde el tema de lo territorial le imprime un nuevo contenido; el robo de un banco localizado en un lugar específico puede ser realizado desde un espacio distinto y distante, configurando un delito donde lo jurisdiccional se redefine.

Con la globalización, la oferta de productos prohibidos crece en magnitud y los mercados ilegales se amplían, convirtiendo a la frontera en un lugar estratégico para los intercambios mundiales; en este contexto, es clave la aparición de un nuevo actor: el *traficante*, que es una figura social distinta al *contrabandista*, aunque los dos se dediquen al comercio por medios ilegales.

Mientras el contrabandista actúa, preferentemente, en la región de frontera, el traficante lo hace a escala internacional y en un continuo espacial que integra la producción, la circulación y el consumo de los bienes y servicios ilegales.

El *traficante* es un delincuente global adscrito a un *holding* dentro de la *Red Global del Crimen*, para controlar rutas, nodos y puntos claves del traslado y consumo de mercaderías ilegales (personas, armas, órganos, droga).

El traficante no es una persona sino una estructura criminal que impone las normas del comercio fronterizo por medio de la extorsión, el secuestro, el homicidio y otras violencias. Es el que impone su ley dentro de esta nueva lógica de promoción de esta economía ilegal, garantizando su articulación al mercado legal (lavado) y cooptando franjas importantes de los Estados mediante la corrupción.

La integración del traficante a la *Red Global del Crimen*, a través de los enlaces con cárteles nacionales, regionales e internacionales, convierte a las fronteras en un lugar estratégico dentro de la geopolítica delictual. Por ello, es más apropiado referirse a estas articulaciones como redes, ya que su dinámica refleja un encadenamiento con distintos eslabones del negocio, atados a una estructura cohesionada globalmente (Briscoe et al., 2014).

El auge de la economía de frontera produce un desarrollo del cordón fronterizo sustentado en fuertes desigualdades a dos niveles: entre los países colindantes y al interior de cada uno de ellos, lo cual produce una paradoja: las inequidades generan una violencia específica (violencia fronteriza)[8] y el *boom* económico genera una atracción gravitatoria de población hacia la zona (inmigración), a la manera de una atracción fatal, porque para la población –atraída por este crecimiento económico– el riesgo pasa a un segundo plano frente a la obtención de empleo y ganancias.

8 "En la frontera de México con los Estados Unidos se observa que las tasas de crecimiento económico son superiores al promedio nacional, como también ocurre con las tasas de crecimiento demográfico, debido a la alta migración" (Guillén, 2010).

A ello se suma la debilidad de la institucionalidad pública, derivada de la organización centralista del Estado, que considera a las fronteras como periferias o márgenes y de la liberalización del Estado, que produce una baja presencia de la institucionalidad pública y de los bienes comunes en los territorios.

Gracias a esta nueva dinámica delictiva se consolidan otras asimetrías complementarias dentro del nacionalismo metodológico, en este caso, por ejemplo, surgidas de los temas legales y de las políticas de seguridad:

- Los límites interestatales definen claramente los ámbitos de la producción y aplicación del derecho (justicia) al interior de cada Estado (Sozzo, 2008). Las legislaciones –como las del campo penal– nacen de pactos sociales entre fuerzas políticas representativas al interior de cada parlamento nacional o estadual, lo cual permite la existencia de otras formas de integración de las diferencias.

  Ahí viene un hecho paradójico: esta construcción legislativa nacional puede generar violencia relacional en otros países, bajo dos líneas: lo que está tipificado allá puede no estar tipificado acá, lo cual puede generar, por la vía de los "vasos comunicantes", que ciertos delitos se trasladen al lado donde las penas y las instituciones sean más débiles y benignas.

  La aplicación rigurosa del código penal, en un lado, puede inducir al *efecto globo* en el otro, esto es, al desplazamiento de ciertos delitos al lado de la frontera donde no está tipificado un delito o la pena es menor; esto muestra la condición relativa del crimen.

  Estas condiciones pueden ejemplificarse con lo que ocurre en la frontera México/Estados Unidos: en el corredor fronterizo de los EE.UU se tiene una serie de tiendas que ofrecen armas porque su venta en USA es legal mientras en México no lo es. En cambio, en el lado mexicano se tiene una secuencia de farmacias, porque las medicinas son más baratas y la venta es libre, porque en Estados Unidos se exige legalmente la prescripción médica. Esta es una expresión constante en todas las fronteras de América Latina, solo que en cada una de ellas el producto varía.

- La asimetría en las políticas nacionales de seguridad ciudadana surge del diseño de las políticas nacionales, sin el conocimiento de las especificidades de las violencias fronterizas, porque se las diseña desde los

centros de poder nacionales y sin la coordinación mínima con ninguno de los lados de la frontera, porque pesa significativamente la lógica de la soberanía nacional (nacionalismo metodológico). Resultado: estas políticas producen más separación que integración, con lo cual se incrementa la violencia. Una lógica de causación circular.

La violencia en América Latina crece y cambia con el incremento de las desigualdades sociales y económicas, como con el debilitamiento del peso del Estado en ciertos territorios y sectores de la economía nacionales. Pero la desigualdad –como productora de la violencia– no viene solo de las condiciones socio-económicas, sino también de la dinámica territorial, la cual es expresión de las relaciones interestatales en las regiones de frontera. Este es el caso de la violencia en las fronteras, donde se potencia por las asimetrías complementarias (desigualdades) y donde los gobiernos nacionales las consideran espacios marginales.

Si la frontera es un espacio de encuentro polarizado de la desigualdad, es factible pensar que se trata de una arena de relaciones donde, por un lado, se potencian los conflictos sociales, algunos de los cuales pueden desembocar en hechos específicos de violencia; y, por otro, se concentran los eventos violentos.

La violencia es histórica, plural y relacional

La violencia no es una patología social (enfermedad) que es comprensible a partir de ciertos atributos (factores de riesgo o causas); sino que surge de las relaciones sociales del conflicto, que se caracteriza por ser histórica, plural y relacional. En otras palabras, a la violencia no se la puede entender a partir de la etiología de ciertos eventos definidos como delitos (normas) o por sus consecuencias teleológicas (penas), porque el conflicto tiene orígenes estructurales y actores explícitos (Carrión, 2009). De allí que sea importante reseñar tres cuestiones claves:

- *La violencia es histórica*. La violencia de hoy en día es muy distinta a la de finales del siglo pasado, que a su vez difiere con la de los años 30 o 50. Si antes se sancionaban los delitos vinculados a la moral pública y

privada, hoy se lo hace relacionados a las economías ilegales, con alto desarrollo tecnológico y articulaciones globales. Cuantitativamente, hoy existe el doble de homicidios que hace 25 años, pero también son diferentes: hoy son realizados con premeditación, organización delictiva y altos grados de violencia.

En la medida que crece la violencia, las tasas de homicidio aumentan y los delitos cambian sustancialmente. Por ejemplo, los delitos del narcotráfico en este siglo, nada tienen que ver con los que existieron 15 años. Tal afirmación conlleva el reconocimiento de que las violencias viven un proceso de cambio constante, sea por la vía del incremento de su magnitud o por la transformación de sus características.

Las violencias no pueden ser entendidas por fuera de las condiciones históricas de su producción; esto es, de los sujetos involucrados (sociales, institucionales) y de las condiciones materiales (tecnología, economía). Ubicar la violencia en términos históricos, permite superar la visión fetichista, en términos de que se privilegian los factores etiológicos por sobre la presencia de actores y sujetos; así como de la evolución de los contextos sociales, económicos, políticos y tecnológicos del crimen.

Las políticas para reducirlas cambian significativamente con el paso del tiempo y con la interacción con la propia violencia, porque son parte de una ecuación indisoluble. En otras palabras, la violencia y las políticas de seguridad son fenómenos históricos, que tienen historia.

Sin embargo, la velocidad del cambio de las violencias no coincide con el de las políticas porque los tiempos son distintos, tanto que –en la actualidad– se observa una inadecuación de las dinámicas de las violencias con respecto a las políticas, porque la flexibilidad y mutación de la delincuencia no se corresponde con la rigidez y estabilidad de las instituciones del sistema penal.

- *La violencia es plural*. No existe una violencia singular, porque hay varias, cada una de las cuales tiene lógicas, motivaciones y actores explícitos, pudiendo ser entendidas a partir de tres entradas:

  La primera desde las condiciones del hecho violento, sea físico/simbólico u objetivo/subjetivo;

La segunda desde las matrices, donde existen cuatro modalidades: *la política*, que se refiere al sostenimiento o cambio de las estructuras estatales; *la común,* vinculada al espacio común (público, privado) y a la vida cotidiana; *la mafiosa,* relacionada a los cárteles y a las economías ilegales; y, *la discriminatoria,* propia de comunidades de identidad (Carrión y Pinto, 2017).

Y la tercera, desde los tipos ideales más reconocidos, que tienden a configurar violencias particulares, según escenarios y lógicas, por ejemplo, la de *género* donde hay una asimetría de poder entre hombres y mujeres; la del *futbol* donde se disputan universos simbólicos; la *urbana* que nace de la concentración espacial de la heterogeneidad y de la satisfacción desigual de las necesidades básicas; la de los *grupos etarios* que construyen identidades sobre las diferencias generacionales (edadismo); y la violencia fronteriza que nace de las asimetrías complementarias.

- *La violencia es relacional*. La violencia es relacional bajo una doble óptica: por un lado, a cada Estado, esto es que se la reconoce dentro del marco de su soberanía territorial; y, por otro, a que hay varias violencias que están relacionadas entre ellas, sea porque forman parte del sistema interdelincuencial o porque la una depende de la otra. Esto quiere decir que cada Estado genera una protección de sus ciudadanos en función de las violencias que reconoce, lo cual hace que la seguridad de un Estado sea distinta a la del otro. La violencia fronteriza es la expresión más clara del carácter relacional de su constitución.

En definitiva, la violencia se origina en relaciones sociales *históricamente* determinadas, las cuales construyen su expresión *plural* y su lógica *relacional*. De allí deviene la necesidad de reafirmar el principio de la heterogeneidad o pluralidad de las violencias, porque allí radica la producción social de la violencia en el espacio, que finalmente se despliega en las fronteras.

Es que las mismas se han convertido en un espacio privilegiado para el delito transnacional, propio de la complementariedad de una realidad dual –asimétrica y diversa– proveniente del cruce de una línea imaginaria que define la existencia de Estados nacionales distintos, aunque complementarios.

La violencia fronteriza: características

La violencia fronteriza se hace visible por su magnitud e importancia recién desde fines de la década de los años noventa, porque su magnitud ya no puede ser soslayada por los medios de comunicación ni por los centros de poder nacionales. Su presencia se produce gracias a una modificación de la *geografía de la violencia,* que viene de la mano del *itinerario espacio-temporal*, gracias al cambio estructural de las fronteras.

Estas últimas llegan con fuerza a las fronteras dentro de su proceso de territorialización, a la manera de un viraje de su propio itinerario territorial. La violencia fronteriza tiene un anclaje geográfico, porque las violencias son heterogéneas y tienen una expresión geográfica específica.

Como la violencia no es homogénea y siempre está mutando, tanto en el tiempo como en el espacio, se puede encontrar una circulación de las mismas con énfasis en algunos lugares (geografía de la violencia). La *matriz política* de la violencia tuvo peso en la coyuntura de la década de los años setenta, sobre todo en el Cono Sur (Chile, Argentina, Brasil, Uruguay).

En los ochenta la *violencia común* es la que se generaliza por la región, pero en el sur del continente su presencia es relativamente baja; posteriormente, desde los años noventa toman cuerpo la *violencia mafiosa* en los países productores de narcóticos (Colombia, Perú) y de tránsito (Centroamérica y México). Y, desde este siglo, toma forma la *violencia discriminatoria* (género, etnia, edad) gracias a las demandas de estas comunidades.

Este itinerario no se caracteriza por un evolucionismo lineal, ni tampoco porque cada una de ellas se exprese en estado puro, y menos que sean homogéneas en los territorios. Se especifica porque las violencias se sobreponen en el tiempo y en el espacio; de allí que los tipos y las intensidades dependan del lugar y del momento.[9]

Al interior de los países existen notables diferencias en las violencias,[10] tanto que, últimamente, se manifiestan bajo distintas formas. La distinción

9 En la actualidad, Colombia tiene una tendencia a la baja, mientras Venezuela y Ecuador viven al alza y Brasil la mantiene de forma estable.

10 Las tasas de homicidios por países son promedios nacionales que esconden: la heterogeneidad existente en los territorios y los itinerarios que se delinean en la relación del espacio con el tiempo, por ser parte de la movilidad que los caracteriza, como parte de su mutación constante.

de la violencia en términos territoriales –rural, urbana y fronteriza– se la hace como un recurso metodológico para mostrar las diferencias conceptuales existentes entre ellas. Mucho más si en las líneas de frontera existen ciudades, como es el caso de Centroamérica, donde en seis países hay un poco menos de 10 millones de personas que viven en ciudades fronterizas.

Las violencias tienden a concentrarse en las ciudades gracias al acelerado proceso de urbanización de la sociedad, que no solo concentra la mayoría de los hechos de violencia en las ciudades, sino que también da lugar al aparecimiento de la denominada violencia urbana (Carrión, 2017). Roberto Briceño (2015) llega a afirmar que la violencia en América Latina es urbana (violencia objetiva) y Armando Silva (2004) que el principal imaginario urbano es el del temor (violencia subjetiva).

Las violencias de las fronteras, tiene la peculiaridad de que no solo concentra los hechos criminales en esta región, sino que constituye una variante típica. De esta manera, las condiciones espaciales de la producción social de la violencia se despliegan en dos lugares privilegiados: las ciudades y las fronteras.

"En las zonas de frontera también hay un proceso de transformación: si antiguamente las fronteras tenían a la ruralidad como eje de la integración regional, en la actualidad son las ciudades las que se convierten en los puntos focales del proceso de articulación transfronteriza. En esta transformación mucho tiene que ver la urbanización, la cual ha fortalecido a que las urbes de frontera crezcan en número y en población, conformando un sistema urbano que forma un campo de fuerzas global" (Carrión, 2013, p. 23).

Este proceso ha potenciado la violencia urbana y la fronteriza: si en el año 2013 solo tres ciudades fronterizas de Latinoamérica se ubicaban dentro de las veinte con las tasas de homicidios más altas del mundo, para el 2017 subió a 8 el número de urbes; lo cual representa un incremento del 266 % en 4 años.[11] Este fenómeno se reproduce en las regiones de frontera, tal cual se puede observar en el Cuadro 1, donde

11 Elohim Monard (2018) señala que: "En el 2015, Perú tuvo 7,2 homicidios por cada 100 000 habitantes, una de las tasas más bajas de la América Latina. Sin embargo, esta cifra se multiplica en varias ciudades de la costa norte. Entre los años 2011 y 2015, Tumbes pasó de 4,7 a 41,7". Ver en https://blogs.iadb.org/sinmiedos/2016/08/18/que-paso-en-tumbes-una-pequena-ciudad-de-la-costa-norte-alcanzo-la-tasa-mas-alta-de-homicidios-del-peru/

Cuadro 1. Tasas de homicidios nacionales y fronterizos

País	Nacional	Frontera
Colombia	27,19	32,76
Ecuador	8,15	13,70
Perú	6,74	5,63
Bolivia	20,13	28,42
Brasil	26,26	27,52
Honduras	68,00	52,61
El Salvador	61,11	44,31
Guatemala	31,62	43,54
México	16,71	13,71
Argentina	7,94	6,07
Uruguay	7,59	3,32
Chile	2,96	2,10
Total	**24,02**	**22,81**

Fuente: elaboración propia con base en Proyecto Fronteras, FLACSO Ecuador (2015).

los promedios de las tasas de homicidios se analizan en cuatro escalas con aproximaciones sucesivas: latinoamericana (12 países del estudio), subregional, nacional y fronteriza.[12]

Lo primero que se observa es un viraje en el itinerario territorial del delito hacia las fronteras de cada uno de los países. Del promedio nacional de las tasas de homicidios en los 12 países estudiados en el año 2014, tanto a nivel nacional como de las fronteras, se observa el peso relativo que adquiere la violencia fronteriza: el promedio nacional de las tasas de homicidios de los 12 países es de 24,02 mientras el de las fronteras de 22,81; en otras palabras, la diferencia entre los dos promedios es de apenas 1,21 homicidios por cien mil habitantes para el año 2014. Si se analizan los mismos casos para el año 2017, esto es, tres años después, la tendencia se revierte.

Cuando se analiza el fenómeno desde la perspectiva regional, se tienen cuatro grupos de países claramente definidos: el primero compuesto por las

12 Al ser promedio no puede interpretarse como que la violencia es homogénea en el territorio y, mucho menos, que no tiene movilidad. Todo lo contrario.

naciones andinas, en las que los promedios regionales de las tasas de las fronteras son superiores a los promedios nacionales, con excepción del Perú. El elemento determinante del peso de las fronteras tiene que ver con que Bolivia, Perú y Colombia son países de cultivo de coca y de producción de cocaína, elementos claves en la construcción de los mercados ilegales. El promedio regional de las tasas en el ámbito nacional es de 15,55 y el de las fronteras de 20,13.

Luego viene Centroamérica, donde llama la atención los altos promedios de las tasas de homicidios nacionales (44,36) y de fronteras (38,54), aunque los de las fronteras estén por debajo de los promedios nacionales. Lo más significativo tiene que ver con el hecho de que los promedios fronterizos son los más altos de América Latina, a pesar de que aún no son más altos que los promedios nacionales. La excepción es Guatemala, que sí tiene más violencia en sus fronteras.

En tercer lugar, está el Cono Sur que, en general, tiene tasas bajas de homicidios a nivel nacional, como también de las fronteras; aunque exista un claro predominio de las tasas nacionales (6,16) sobre las de las fronteras (3,83), lo cual puede llevar a plantear la hipótesis de que el desplazamiento de la violencia hacia los márgenes estatales no se produce cuando es baja la violencia.

Finalmente está Brasil, considerado por sí mismo como una subregión, con un comportamiento donde las tasas de homicidios en las fronteras han superado (27,52) a los promedios nacionales (26,26). Sin duda que este comportamiento modela la violencia de toda Sudamérica.

De este recorrido podemos concluir que hay un itinerario de los homicidios en algunos países, principalmente de los que están en la región andina y Brasil, donde las tasas de homicidios en las fronteras son más altas a los promedios nacionales, debido al desplazamiento ocurrido hacia los márgenes estatales (itinerario).

Si miramos el Cuadro 2[13], sobre tasas de homicidios en las fronteras latinoamericanas, se puede inferir que las dinámicas de las fronteras no

13 Nota metodológica: la tasa de homicidios fronteriza (THF) ha sido construida con base en la siguiente fórmula: THF = (Número total homicidios en regiones intermedias fronterizas/Total población de regiones intermedias fronterizas) *100 mil habitantes. Las regiones intermedias fronterizas tienen una denominación diferente según el Estado: provincias, departamentos, entidades federativas, Estados, etc.

solo que son heterogéneas por países, sino también según cada lado de la frontera, produciendo sistemas de violencias transfronterizos donde se pueden observar algunas de las siguientes constantes generales.

En primer lugar, los países con tasas de homicidios más altas en las regiones de frontera son: Honduras (52,61), El Salvador (44,31) y Guatemala (43,54), ubicadas en el denominado triángulo norte de Centroamérica, luego le siguen Colombia (32,76) y Bolivia (28,42)[14] inscritas dentro del Área Andina. Al final está el Cono Sur, donde son relativamente bajas comparativamente con las otras regiones.

En segundo lugar, los lados de las fronteras con mayores homicidios son: Honduras con Guatemala (90,33), Guatemala con Honduras (59,81),[15]

Cuadro 2. Tasas de homicidios/asesinatos en fronteras de América Latina

País	Año	Tasa nacional	Frontera	Tasa por frontera
(1) Colombia	2014	27,19	Frontera Colombia – Ecuador	33,77
			Frontera Colombia – Perú	56,91
			Frontera Colombia – Venezuela	20,89
			Frontera Colombia – Panamá	35,95
			Frontera Colombia – Brasil	16,30
(2) Ecuador	2014	8,15	Frontera Ecuador – Colombia	19,29
			Frontera Ecuador – Perú	8,10
(3) Perú	2014	6,74	Frontera Perú – Brasil	5,61
			Frontera Perú – Bolivia	7,51
			Frontera Perú – Chile	5,90
			Frontera Perú – Colombia	3,10
			Frontera Perú – Ecuador	6,03
(4) Bolivia	2013	23,94	Frontera Bolivia – Brasil	29,24
			Frontera Bolivia – Perú	41,13
			Frontera Bolivia – Paraguay	13,85
			Frontera Bolivia – Argentina	21,94
			Frontera Bolivia – Chile	35,97

14 México tuvo en 2008 una tasa nacional promedio de 26 homicidios por cien mil habitantes, pero su frontera con Estados Unidos llegó a la escalofriante cifra de 74 y con Belice a 48 homicidios.

15 Este es un caso donde las tasas de homicidios son muy altas en un lado y el otro de la frontera, aunque la diferencia entre ellas sea del 34 por ciento, que es muy significativa.

(5) Brasil	2014	26,26	Frontera Brasil – Guyana Francesa	31,03
			Frontera Brasil – Bolivia	30,84
			Frontera Brasil – Surinam	40,34
			Frontera Brasil – Guyana	38,84
			Frontera Brasil – Venezuela	23,02
			Frontera Brasil – Colombia	24,11
			Frontera Brasil – Perú	24,12
			Frontera Brasil – Paraguay	22,68
			Frontera Brasil – Argentina	19,37
			Frontera Brasil – Uruguay	20,90
(6) Argentina	2013	7,94	Frontera Argentina – Uruguay	5,37
			Frontera Argentina – Brasil	6,29
			Frontera Argentina – Paraguay	6,68
			Frontera Argentina – Bolivia	5,48
			Frontera Argentina – Chile	6,56
(7) Honduras	2014	68,00	Frontera Honduras – Guatemala	90,33
			Frontera Honduras – El Salvador	37,04
			Frontera Honduras – Nicaragua	30,46
(8) El Salvador	2014	61,11	Frontera El Salvador – Guatemala	42,24
			Frontera El Salvador – Honduras	46,38

Fuentes: 1) Colombia: Policía Nacional de Colombia y DANE Colombia. 2) Ecuador: Ministerio del Interior. INEC proyecciones poblacionales. 3) Perú: INEI y Policía Nacional del Perú (PNP). 4) Bolivia: Policía Nacional e Instituto Nacional de Estadística (IBE). 5) Brasil: Sistema de Informações sobre Mortalidade do DATASUS (2000-2013), Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (IBGE). 6) Argentina: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina. Ministerio de Salud. 7) Honduras: Medicina Forense, Policía Nacional y Proyecciones Poblacionales del instituto Nacional de Estadística de Honduras. 8) El Salvador: Instituto de Medicina Legal de El Salvador y Dirección general de Estadísticas y Censos. 9) Guatemala: Policía Nacional Civil de Guatemala e Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. 10) México: CONAPO e INEGI. 11) Uruguay: Ministerio del Interior de Uruguay. Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay revisión. 12) Chile: Estadísticas Policiales de los Carabineros de Chile. Instituto Nacional de Estadística de Chile (INE).
Elaboración: Proyecto Fronteras, FLACSO Ecuador (2015).

Colombia con Perú (59,91), Guatemala con El Salvador (52,56), El Salvador con Guatemala (42,24) y Bolivia con Perú (41,13). Estos ejemplos muestran el peso de dos subregiones: Centroamérica –aunque en estricto sentido es el denominado Triángulo Norte– y el Área Andina vinculada al Perú, que paradójicamente tiene una tasa nacional y fronterizas bastante bajas dentro de toda la región, fenómeno que deberá ser estudiado con mayor profundidad

para conocer si se trata de problemas en la recolección de información o se deben a condiciones estructurales de los países.

En tercer lugar, cuando nos adentramos a la relación de las tasas de homicidios que se producen en uno y otro lado del cordón limítrofe lo primero que sobresale es la diferencia entre ellos, mostrando claramente que no se trata de un continuo espacial homogéneo entre los dos lados; más bien lo que existe es todo lo contrario: las violencias en un lado de la frontera son bastante mayores a las del otro y también diferentes, y lo que en un lado de la frontera puede ser un delito en el otro no. Esto reafirma que hay una constante general en la violencia de frontera: el principio de su heterogeneidad que viene de las "asimetrías complementarias".[16]

Existen desniveles marcados de las tasas de homicidios entre los distintos lados de las fronteras: la frontera de Colombia con Perú es de 56,91 y la de Perú con Colombia de 3,10 homicidios por 100 mil habitantes, lo cual marca una diferencia de más de 18 veces; la de Bolivia con Perú es de 41,13, mientras la de Perú con Bolivia es de 7,51, es decir, una diferencia de 5,5 veces; la frontera de Brasil con Uruguay tiene 20,90 y la de Uruguay con Brasil 4,71, esto es una diferencia de 4,4 veces; y la frontera de Honduras con Guatemala tiene una tasa de 90,33 y la de Guatemala con Honduras 59,81, configurándose como la frontera con tasas más altas en América Latina. ¿Cómo explicar este fenómeno tan marcado entre un lado y otro de la frontera?

Hacia el futuro hay que hacer un estudio metodológico en profundidad para verificar comparativamente la información de las tasas de homicidios de los países, porque cuando se trabaja la relación de las mismas en las fronteras quedan muchas dudas sobre su calidad y veracidad. En general, lo que se trabaja son cuadros por países donde las tasas nunca se las relaciona entre sí; simplemente aparecen en un orden ascendente o descendente según el indicador.

Este fenómeno se reproduce en las denominadas ciudades gemelas, espejo o pares. Se trata de nombres con los que se les designa a aquellas ciudades que se localizan a uno y otro lado del límite, aunque hacen parte de la misma región fronteriza y de la misma aglomeración urbana. En México se habla más de *ciudades espejo* y en Brasil de *ciudades gemelas*, mientras

16 Allí están las políticas económicas, sociales, culturales, así como la institucionalidad y la tipificación de los delitos en cada uno de los parlamentos nacionales.

algunos académicos prefieren definirlas como *ciudades pares* porque no son nada iguales; o incluso otros, como una *ciudad fragmentada*, es decir, una sola unidad urbana con alto nivel de segregación. Fernando Carrión (2023) sostiene una tesis diferente:

> Las fronteras dentro de las ciudades de frontera se cimentan en una estructura urbana con importantes desigualdades y asimetrías, provenientes de, al menos, dos determinaciones. La primera, de las inequidades socio espaciales originadas en la dinámica de la segregación urbana (residencial, centralidades, periferias). La segunda, de las relaciones interestatales, que marcan cada uno de los Estados nacionales (soberanía). (p. 96)

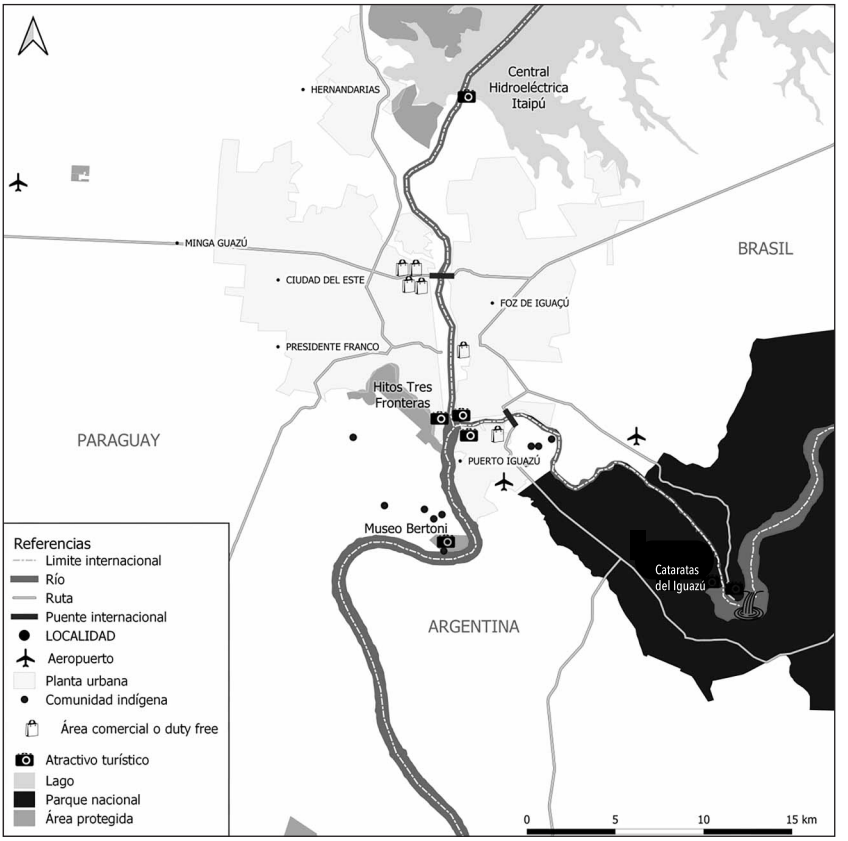
En las ciudades de frontera termina siendo más pronunciada la relatividad de las violencias, en tanto allí se concentran la mayoría de los hechos y se evidencia más claramente la diferenciación. Ciudad Juárez en México tiene una tasa de 43 y El Paso en EE.UU menos de 1, lo cual muestra el desnivel, como entre Cúcuta en Colombia con 24 y Táchira en Venezuela con 72 homicidios por cien mil habitantes.

El caso de la Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay es muy interesante porque las tres ciudades de cada país comparten un espacio integrado, pero sus tasas de homicidios son muy heterogéneas. Mientras Puerto Iguazú en Argentina tiene una tasa de homicidios relativamente baja de 5,9 (82 mil habitantes), Ciudad del Este en Paraguay posee 71,57 (300 mil habitantes) y Foz de Iguazú en Brasil 68 (250 mil habitantes), aunque con una tendencia a crecer como lo muestra su tasa en 2015 cuando llega a 92, (Ver Gráfico 4).

La violencia subjetiva también tiene sus particularidades en las regiones de frontera. Al problema de la percepción de inseguridad que se vive en las zonas fronterizas, se suma el imaginario del *estigma territorial* (Wacquant, 2001) que se construye desde fuera de la región, principalmente por los centros de poder nacional.

El estigma de que las regiones fronterizas son territorios conflictivos, inseguros y peligrosos, donde no hay garantías para invertir y vivir termina incrementando la violencia objetiva. Estos imaginarios terminan por desestimular la inversión, por impulsar el empleo informal o desaparecerlo y por hacer obsoletas las infraestructuras.

Gráfico 4. La Triple Frontera: Foz de Iguazú, Ciudad del Este y Puerto Iguazú



Fuente: Porcaro (2021).

Eso supone la existencia de una relación dialéctica entre violencia objetiva (los hechos) y subjetiva (el temor), y no un determinismo unidireccional, donde el miedo lleva a la violencia y viceversa. El estigma[17] es parte del proceso de la violencia fronteriza, con lo cual cada una de las reacciones de defensa de la población terminan siendo un nuevo

17 El estigma es parte de la discriminación simbólica que nació hacia las poblaciones desde connotaciones étnicas (racismo) y luego hacia ciertos grupos etarios (edadismo) o comunidades LGBTIQ; Wacquant (2001) extendió el concepto a lo territorial. En el caso de las fronteras operan estas dos acepciones; la social y la territorial.

comportamiento social que llevan a más violencia: individualismo, angustia, justicia por la propia mano, marginación, desamparo, aislamiento, desconfianza, agresividad.

A su vez, la lógica de frontera determina la violencia fronteriza, produciendo impactos negativos como son la reducción de la ciudadanía, del tiempo y del espacio. Es que la violencia imprime un tipo particular de organización espacial a través de la proyección de los imaginarios del miedo, que se convierten en un elemento constructor de la zona de frontera.

Para llegar a comprender las características de la violencia fronteriza es preciso generar un reconocimiento sustentado en el siguiente triple sentido:

- Se debe reconocer lo que fue la violencia fronteriza (mirar hacia atrás), con la finalidad de tener un sentido del devenir y de la memoria, para saber cómo y cuándo cambió. Esto es, tener conciencia que la frontera no siempre fue violenta para poder entender cuáles fueron los factores de su conversión. De esta manera, se podría encontrar, históricamente, la coyuntura en la cual se produce el cambio y cuáles fueron los elementos que se modificaron para llegar al momento actual.

- Hay que reconocer lo que es la violencia fronteriza (mirar hacia la realidad) en sus verdaderas manifestaciones y magnitudes; en las asimetrías complementarias; en las violencias "externas" como expresión de la internacionalización del delito; en las heterogeneidades manifiestas de sus territorios; y en las determinaciones sociales, económicas, culturales y políticas.

- Se debe reconocer al otro (mirar la alteridad), porque la violencia fronteriza proviene justamente de una dinámica relacional (del tipo nosotros y ellos). Si uno de ellos no comprende al otro difícilmente se podrá conocer y enfrentar este problema. Si la frontera tiene una lógica transfronteriza, la violencia fronteriza no puede comprenderse de otra manera que no sea relacional (complementariedad de asimetrías) y múltiples enlaces con varias violencias.

  Los prevalecientes enfoques de política pública han sido de seguridad nacional (enemigo externo), que tiene por objetivo la defensa de

la soberanía nacional, y de seguridad pública (enemigo interno), que busca la conservación del orden público. Estos deben dar paso a los enfoques orientados a la seguridad ciudadana (derecho humano a la protección). Así, se producirían dos cambios importantes: la definición del marco institucional multinivel para llevar a cabo las políticas de seguridad y el diseño de estrategias más próximas a la realidad del crimen.

- El gobierno de la seguridad ciudadana tiene que ver con el desarrollo, creación, fortalecimiento y configuración de las instituciones públicas y de las tramas sociales. Uno de los problemas detectados tiene que ver con el hecho de que la violencia se vale de la coima, la corrupción y la extorsión. Incluso, a la hora de trasladar las políticas del centro hacia la frontera, la carencia o la debilidad de las instituciones es fundamental. Otro componente central a la hora de establecer políticas contrarias a la violencia fronteriza es el conocimiento de la economía de la frontera, porque la mejor política de gobierno de la seguridad ciudadana debe venir de las políticas económicas y no solo de las políticas de control o represión militar. Resulta preferible enfrentar la violencia económica desde su propia esencia (lo económico) y no con medidas policiales.

- La región transfronteriza tiene que conformarse como un espacio particular de inclusión y de reducción de las desigualdades socioeconómicas. Debe acortar las diferencias de lo nacional y conectar los territorios distantes. Para que ello ocurra, se requieren políticas transfronterizas de seguridad ciudadana, así como políticas económicas, culturales y sociales.

La frontera debe ser un espacio para el reconocimiento de la diferencia y no un lugar para la repulsión entre los Estados; porque, cuando ello ocurre, la única forma de integración existente es la de los mercados ilegales. Es decir, hay una cadena de ilegalidades que debe ser asumida en su plenitud desde el ámbito de la seguridad ciudadana.

La violencia en el límite: Ecuador

En el Ecuador existe la percepción generalizada de que la frontera norte es una zona altamente violenta, producto de la contaminación del conflicto interno y de la alta delincuencia que vive Colombia. Es decir, que la violencia viene de afuera y que no es ecuatoriana. Dicha noción es más notoria cuando aparecen olas delincuenciales en Quito o Guayaquil, que disparan inmediatamente la atención de los medios de comunicación y de los voceros gubernamentales para explicar el hecho a través de la violencia existente en el país vecino y de la frontera como puerta de entrada.

De allí, la necesidad de plantear la construcción de un dique en el cordón fronterizo que impida la internación de la violencia hacia el resto del país. En suma, existe un desconocimiento de la realidad profunda que lleva a tener prejuicios, construir estigmas y desarrollar políticas ajenas a la realidad. Así, se enfrentan los problemas de seguridad ciudadana como si fueran de seguridad nacional o los flujos migratorios mediante propuestas xenófobas.

Por eso, es necesario posicionar la problemática en las agendas públicas (medios) y políticas (partidos e instituciones), con la finalidad de, por un lado, conocer la realidad de la vida cotidiana de la población fronteriza para definir certeras políticas públicas y, por otro lado, reducir la distancia que existe entre las percepciones y los proyectos desarrollados desde las capitales (centralidad) y los problemas que tiene la población del cordón fronterizo (periferias).

Las distancias mencionadas han conducido a la existencia de cinco problemas en la zona que deben dilucidarse:

- Las políticas que priman son las de seguridad nacional (soberanía nacional) y escasamente las de seguridad ciudadana (convivencia). En otras palabras, está presente la aduana, migración y defensa territorial (soberanía).
- Los medios de comunicación invisibilizan y, además, estigmatizan la realidad de la frontera (agenda pública). La información que se difunde es la de las violencias y desde el centro político, con base en ella se agravia a la región.
- Las condiciones de vida de la población fronteriza son ignoradas por razones de Estado (seguridad nacional), cuando debería tener prioridad para reducir las distancias sociales con el otro lado.

- La frontera se convierte en un límite excluyente (barrera) y no en un espacio de integración (lugar común). Ello porque priman los intereses nacionales sobre los de base local y transfronterizo. Por eso, esta relación está tomando preeminencia sobre las que se origina nacionalmente.
- Surge una economía de frontera que tiende a ser invasiva en espacios cada vez más distantes y discontinuos, así como en las esferas políticas, sociales, económicas y culturales de la población.

En el límite de la vida, en la frontera norte ecuatoriana

En la frontera norte ecuatoriana se ha instalado con fuerza una paradoja que usaremos metodológicamente como hipótesis central del trabajo: existe un auge de la economía de frontera que produce un desarrollo del cordón fronterizo, sustentado en fuertes inequidades y en un alto crecimiento de la violencia. De esta manera, el riesgo para la vida cotidiana de la población pasa a un segundo plano, por este *boom* económico que los atrae. En el fortalecimiento de la migración de la población hacia las fronteras mucho tiene que ver la atracción del crecimiento de la economía de frontera.

Este hecho está sustentado en los cambios que se viven en la frontera (funcionalidad, asimetrías) producto de las transformaciones en los dos polos de la ecuación: Ecuador y Colombia. Por ejemplo, los tratados de libre comercio firmados por Colombia han hecho que el contrabando se dinamice hacia el Ecuador, como ocurre con la devaluación monetaria y con el bajo precio de la mano de obra.

El escenario de la violencia

La violencia fronteriza se hace visible, por magnitud e importancia, recién en la década de los años noventa cuando ocurren dos hechos importantes: en 1998 se firman los acuerdos de Paz con el Perú, cerrándose el antiguo diferendo fronterizo y perdiendo así relevancia en las agendas públicas y políticas de seguridad nacional.

De manera simultánea, en la otra frontera, la norte, el conflicto interno de Colombia y el incremento de la producción de cocaína, en el marco del Plan Colombia, posicionan a esta frontera. Con ello se produce un cambio de prioridades entre la frontera sur, articulada secularmente al conflicto limítrofe, hacia la frontera norte.

Si se mira en el Cuadro 3 de la tasa de homicidios por las provincias, las de frontera crecieron de 18,9 homicidios por cien mil habitantes desde el año 1990 al 36,1 en el año 2008; mientras el país lo hizo de 10,3 a 18 en el mismo período.

Esto significa que el crecimiento de la tasa de homicidios en las provincias de frontera fue de 70,7 %, mientras el Ecuador fue de 47,6 %. Estos datos nos muestran que la violencia fronteriza creció significativamente con el paso del tiempo y que también lo hizo más que el conjunto del país (23,1 % más, para ser precisos).

En 1990, la provincia de Los Ríos era la que tenía la tasa de homicidios más alta, en segundo lugar, las de Esmeraldas y Sucumbíos, mientras el Carchi se ubicaba en el noveno. Para el 2008, esta situación se altera en el sentido de que primera está Esmeraldas, segunda Sucumbíos, tercera Los Ríos y novena Carchi.

Si ello ocurre en términos relativos, también se debe resaltar lo que sucede en términos absolutos: llama la atención que, en el año 2008, el número de homicidios en la provincia de Pichincha –cuya capital es Quito– sea inferior a los de la provincia de Esmeraldas, teniendo en cuenta que la primera provincia tiene mucha más población que la segunda.

Es interesante el caso de la provincia del Carchi, que tiene un comportamiento muy distinto a lo que ocurre en el resto de las provincias fronterizas: la tasa de homicidios de la provincia ha estado siempre por debajo del promedio nacional y ha tenido un incremento de 2 homicidios por cada cien mil habitantes en estos 23 años, mientras Esmeraldas y Sucumbíos prácticamente la han duplicado.

La tasa de homicidios de la ciudad de Tulcán –capital de la provincia de Carchi– se mantiene estable desde el 2005 con una tasa de 4,2 por cien mil habitantes. Esta cifra es catorce veces menor al promedio de Esmeraldas, diez veces menor al de Sucumbíos, cuatro veces menor al promedio nacional y tres veces menor a la de Quito. Sin embargo, los

Cuadro 3. Tasa de homicidios por provincias (1990-1995-2000-2005-2010-2015-2020)

1990		1995		2000		2005	
Provincia	**Tasa**	**Provincia**	**Tasa**	**Provincia**	**Tasa**	**Provincia**	**Tasa**
Los Ríos	24,4	Esmeraldas	30,4	Esmeraldas	38,0	Sucumbíos	53,7
Esmeraldas	23,8	Los Ríos	30,2	Sucumbíos	34,5	Esmeraldas	41,1
Sucumbíos	23,3	Sucumbíos	17,9	Los Ríos	32,1	Los Ríos	30,7
El Oro	14,0	Guayas	17,3	Guayas	20,2	Guayas	22,3
Guayas	13,5	Manabí	15,1	Bolívar	19,6	El Oro	18,3
Pastaza	13,0	**Tasa Nacional**	**13,4**	**Tasa Nacional**	**16,5**	Manabí	17,6
Bolívar	11,4	Bolívar	13,1	Pichincha	16,1	**Tasa Nacional**	**16,5**
Tasa Nacional	**10,3**	Pichincha	12,8	Manabí	13,4	Pichincha	13,5
Carchi	9,6	Carchi	12,8	Imbabura	13,0	Napo	9,9
Manabí	9,2	Napo	12,4	El Oro	12,3	Orellana	8,7
Cotopaxi	7,9	El Oro	9,2	Cotopaxi	11,5	Imbabura	8,4
Cañar	7,2	Imbabura	8,1	Pastaza	11,3	Carchi	7,4
Pichincha	6,7	Pastaza	7,4	Carchi	10,2	Bolívar	5,6
Imbabura	6,3	Cotopaxi	6,7	Morona Santiago	8,4	Tungurahua	5,6
Morona Santiago	5,7	Tungurahua	4,6	Tungurahua	8,3	Azuay	5,5
Zamora Chinchipe	5,5	Cañar	4,4	Cañar	8,3	Cotopaxi	4,4
Loja	5,3	Azuay	4,2	Azuay	7,8	Cañar	2,3
Napo	5,2	Chimborazo	2,7	Chimborazo	6,5	Chimborazo	2,1
Azuay	4,7	Loja	1,7	Loja	5,1	Morona Santiago	1,6
Chimborazo	2,9	Morona Santiago	0,8	Zamora Chinchipe	4,8	Zamora Chinchipe	1,2
Tungurahua	2,6	Zamora Chinchipe	0	Napo	3,1	Loja	0,5
Santo Domingo		Santo Domingo		Santo Domingo		Pastaza	0
Santa Elena		Santa Elena		Santa Elena		Santo Domingo	
Orellana		Orellana		Orellana		Santa Elena	

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (2021).

Continuación Cuadro 3.

2010		2015		2020	
Provincia	**Tasa**	**Provincia**	**Tasa**	**Provincia**	**Tasa**
Esmeraldas	51,5	Sucumbíos	15,5	Sucumbíos	14,3
Sucumbíos	44,1	Esmeraldas	15,5	El Oro	13,2
Los Ríos	33	Los Ríos	9,9	Esmeraldas	12,4
Santo Domingo	31,6	Orellana	9,2	Guayas	12,0
El Oro	29,6	Santo Domingo	6,9	Los Ríos	11,9
Orellana	22,5	El Oro	9,1	Santo Domingo	7,9
Guayas	22,5	Guayas	7,9	**Tasa Nacional**	**7,8**
Manabí	19,6	**Tasa Nacional**	**6,4**	Manabí	7,6
Tasa Nacional	**17,57**	Napo	4,9	Cañar	6,0
Pastaza	11,6	Cañar	5	Cotopaxi	5,7
Pichincha	10,8	Pastaza	8	Bolívar	5,7
Carchi	9,9	Manabí	6	Morona Santiago	5,6
Napo	9,3	Pichincha	4,6	Pichincha	4,9
Santa Elena	8,8	Imbabura	4,9	Imbabura	4,6
Morona Santiago	7,8	Carchi	5	Carchi	3,8
Bolívar	6,8	Bolívar	3,5	Azuay	3,7
Imbabura	5,8	Azuay	3,4	Santa Elena	3,7
Azuay	5,5	Morona Santiago	3,4	Orellana	3,1
Cañar	5,5	Zamora Chinchipe	2,8	Tungurahua	3,0
Loja	4,9	Cotopaxi	3,9	Chimborazo	2,5
Tungurahua	4,8	Loja	2,2	Napo	2,2
Cotopaxi	4,7	Chimborazo	3,8	Loja	1,9
Chimborazo	4,2	Santa Elena	4,2	Pastaza	1,8
Zamora Chinchipe		Tungurahua	1,6	Zamora Chinchipe	0,8

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (2021).

suicidios llegan al doble y los accidentes de tránsito alcanzan una cifra un tanto más alta. La mayoría de los fallecimientos por accidentes de tránsito se producen por atropellamiento.

En Carchi, los delitos contra la propiedad son los de mayor ocurrencia y de mayor connotación social. Generalmente, se cometen en el espacio

público. De ellos, el más frecuente es el robo de vehículos, que después son internados en Colombia para su comercialización. Este tipo de delito masivo –y su lógica espacial, cronológica y de alto valor monetario– imprimen una percepción de inseguridad en la población bastante mayor de la que existe.

De estos datos se pueden extraer algunas conclusiones interesantes: reafirmar el principio de la heterogeneidad de la violencia en la frontera norte, cualitativa y cuantitativamente. Esto se expresa, por un lado, en que la provincia del Carchi posee instituciones más sólidas, representativas y legítimas de la región fronteriza.

Por otro lado, es el único segmento del territorio donde existe una sociedad civil con redes sociales importantes a un lado y al otro, lo que la convierte en una región unificada con dinámicas complementarias. Dos grandes lecciones para la seguridad ciudadana: fortalecer las instituciones democráticas y generar sociedades más integradas.

Estos datos también señalan que hubo un importante incremento de la violencia y, adicionalmente, una movilidad espacial en el país. Para que la violencia llegue con fuerza a la frontera norte se produjo previamente algunos virajes: la violencia fue de la región Sierra hacia la región Costa gracias al modelo de agroexportación (se regionalizó); del campo se trasladó a la ciudad debido a la concentración de la economía y la política (se urbanizó); y, ahora, del sur hacia el norte con el auge de la economía de frontera.

Se debe tener en cuenta que los grados de violencia fueron mayores y que aparecieron nuevos delitos y formas de violencia; lo que, a su vez, produjo la emergencia de nuevos actores vinculados al crimen; por ejemplo, el paso de contrabandista a traficante y del aparecimiento de otros (mulas, sicarios).

Por otro lado, la violencia fronteriza tiene una geografía particular, porque su expresión es distinta a las violencias del resto del país y de los otros lados de las fronteras. Cada hecho delictivo conlleva la realización de delitos anteriores, simultáneos y posteriores al principal, porque nunca un delito es el único, tras de él hay un sistema delictual. Cada ilegalidad está asociada a otras, porque siempre tras un delito principal se estructura o despliega una secuencia en cascada, un efecto dominó o una simultaneidad con otros crímenes conexos.

En otros casos pueden existir enlaces delictivos simultáneos o desplazados en el tiempo: en un homicidio común puede ocurrir el porte de

armas ilegal, la adquisición fraudulenta de la misma, la intromisión en un domicilio y el asesinato. Esto ocurre también en los casos de robo de vehículos, contrabando o narcotráfico donde existe un circuito mucho más amplio de fases enlazadas.

La violencia fronteriza es distinta a la que sucede al interior del país. En la frontera hay más asesinatos que homicidios. De igual manera, es distinta a la de género, por el peso que tienen las economías ilegales que, en muchos casos, también producen delitos contra la mujer. El caso de las mulas en el narcotráfico es evidente. Es claro, entonces, que operan bajo un sistema particular, por complementariedad y sinergias, donde no hay un solo delito, sino una cadena con enlaces multivariados.

En el caso de la frontera de Ecuador con Colombia, la violencia fronteriza es heterogénea, porque los cordones fronterizos ecuatoriano-colombianos son altamente desiguales, lo cual produce articulaciones complejas entre sistemas delictivos binacionales, propios de una lógica transfronteriza común.

Las tres provincias fronterizas ecuatorianas se caracterizan por tener geografías, demografías, empleos y pobrezas distintas; así como precarias formas de comunicación y escasos vínculos locales, al extremo de que es menor la relación entre ellas, comparativamente con la de sus pares del otro lado de la frontera. En otras palabras, hay más relaciones transfronterizas que entre las fronteras con sus respectivos Estados nacionales.

La dinámica de la frontera contiene cuatro espacios con especificidades propias, que producen sistemas de violencias fronterizas diferentes:

- En Sucumbíos, provincia amazónica y fronteriza con Perú y Colombia, hay una confluencia de las fuerzas irregulares propias del conflicto interno colombiano (narcos, paramilitares, guerrilla) con un mercado interno que se sustenta en las actividades ilícitas. Es la provincia con más baja densidad institucional y poblacional de la frontera (del lado ecuatoriano), por ser la más nueva y por ser receptora demográfica bajo distintas modalidades: colonización, refugio y atracción migratoria.
- En el Carchi, provincia de la serranía, existe la mayor densidad institucional de todo el cordón fronterizo y la mayor concentración poblacional en una ciudad (Tulcán), lo cual le asigna la condición de frontera

viva. El tema delictivo central es la existencia de un comercio ilegal (corrupción, extorsión, contrabando) que se funde con las condiciones económicas asimétricas de cada lado.

- En Esmeraldas, provincia costeña, existe una población mayoritaria de origen afrodescendiente. Es una frontera porosa donde el narcotráfico ha producido una zona de paso que requiere de actores que desbrocen el camino (sicarios, mercado ilegal). Además de tener problemas típicamente interétnicos y de conflictos ambientales debido al gran incremento de palmicultores y de tala de madera. Esta zona es la más problemática de la frontera de Ecuador e, incluso, de las fronteras de América Latina (excepto la frontera entre Estados Unidos y México).
- En el Océano Pacífico, se ha conformado una cuarta región que actúa como un espacio delictivo para el tránsito de la migración irregular y de narcóticos hacia los países consumidores.

En suma, lo que se tiene es una triple diferenciación: la tasa de homicidios de la frontera es el doble del promedio nacional; la violencia de Sucumbíos es distinta a la de Carchi y esta es diferente a la de Esmeraldas, porque el cordón fronterizo ecuatoriano no puede ser considerado una región homogénea (tampoco el colombiano).

Se debe tener en cuenta que la violencia fronteriza no se expresa exclusivamente en los territorios limítrofes, sino que tiene un radio de influencia que lo supera. Ejemplo de esta afirmación puede ser la existencia en Quito de la llamada Calle Ipiales o en Bogotá de los San Andresitos, que muestran con sus nombres la influencia del ámbito territorial de una frontera. Pero quizás lo más sintomático tenga que ver con el narcotráfico, donde la frontera es simplemente el lugar de paso hacia los lugares principales de consumo en Europa y los Estados Unidos.

Gobierno de la seguridad ciudadana en zonas de frontera

El gobierno de la seguridad en las regiones de frontera es una necesidad impostergable y una asignatura en fase de definición (Carrión, 2009). Si hay una violencia fronteriza que es particular, lo que corresponde diseñar

es una política *ad hoc* a esa realidad. Las políticas hegemónicas de seguridad ciudadana no consideran las particularidades de esta violencia, porque el enfoque predominante es nacional, inscrito en la lógica del nacionalismo metodológico.

Las condiciones particulares de la frontera y de sus habitantes pasan a un segundo plano, porque las políticas son diseñadas desde los centros de poder nacionales y porque solo contemplan un lado de la frontera y no el conjunto de la región transfronteriza. Para enfrentar esta nueva realidad, es necesario reconocer las características de los marcos institucionales y las políticas existentes.

La institucionalidad del Estado y de la misma sociedad civil es variable en las zonas de frontera, en todos los casos es muy débil dada su condición de territorios considerados marginales y distantes del centro. Generalmente, las fronteras son territorios de tardía incorporación de la institucionalidad pública, lo cual ha dado lugar a que sea débil y poco reconocida.

Manwaring (2009) afirma:

> "México es un país donde el poder político está migrando del estado a pequeños actores no estatales que se organizan en amplias redes con ejércitos privados, ingresos propios, servicios de beneficencia, capacidad para hacer alianzas y conducir guerras". (p. 6)

Los gobiernos territoriales –locales e intermedios– carecen de recursos, competencias y legitimidad para enfrentar los temas de seguridad, economía, migración e interurbanos, porque son directamente asumidos por los órganos públicos de base nacional de manera unilateral. Esta afirmación es muy interesante por cuanto la reivindicación del eje central de la descentralización, que es la autonomía, no puede ser entendida sino como un concepto inherente, interno o dependiente de un Estado en particular.

Las políticas vigentes en las zonas de frontera son diseñadas sin la participación de la población e instituciones de frontera, debido al poco peso relativo que tienen y a la prevalencia de la concepción como territorios marginales o periféricos. También se debe resaltar que la mayoría de las políticas se las considera de exclusiva competencia de los gobiernos nacionales, como son la política internacional, la seguridad del Estado, la movilidad humana (visas selectivas), la económica y fiscales (aranceles, impuestos), las penales;

y, en algunos casos, hasta del cierre de las fronteras. Esta predominancia se da en todos los Estados, independientemente que sean unitarios o federales.

De allí que las políticas nacionales en las fronteras hayan generado mayores asimetrías complementarias, aprovechadas por los grupos delictivos, quienes obtienen mayores beneficios producto de las diferencias y las desigualdades nacionales. Los muros físicos, simbólicos o virtuales solo profundizan los procesos de diferenciación y ahondan las economías ilegales que conducen –en su conjunto– a que la violencia encuentre su mejor espacio de desarrollo. Ello ha hecho de las fronteras los lugares más peligrosos.

Las políticas de frontera giran en torno a cuatro líneas prioritarias:

- Políticas económicas: caracterizadas por la fijación de aranceles, salvaguardias y mecanismos de control aduanero y tributario. Muy poco al desarrollo de la misma frontera.
- Políticas de defensa: militarización de las fronteras como mecanismo que garantizan la heredad territorial, la soberanía nacional y controlan las nuevas amenazas (los tráficos). Nada que ver con el problema de la violencia y los delitos.
- Políticas migratorias: con la imposición de visas a ciudadanos provenientes de los países vecinos o de otros, para controlarlos mediante filtros de alta tecnología. Se instala la xenofobia.
- Políticas de seguridad pública (no ciudadana): cuya finalidad es preservar el orden público estatal a través del policiamiento, con el fin de eliminar el riesgo que representa el enemigo interno.

A esas políticas nacionales se suman las políticas de la cooperación internacional, que refuerzan estas tendencias, en tanto son coordinadas por instituciones públicas también de nivel nacional, dirigidas básicamente a los típicos proyectos focalizados de apoyo a refugiados, mujeres, derechos humanos y logística. Allí se posiciona la asistencia técnica y los escasos recursos económicos de la cooperación multilateral.

En general, son políticas que restringen la libre circulación de bienes, personas y servicios, con lo cual, potencian las economías ilegales y la violencia, así como la presencia de grupos criminales que manejan esos

negocios. En otras palabras, fomentan las asimetrías complementarias causales de la violencia fronteriza, que, para colmo, se las enfrenta desde una perspectiva en la que prevalece el interés nacional por sobre el interés de la sociedad fronteriza, porque predominan las políticas de seguridad nacional por sobre las de seguridad ciudadana.

Esa prevalencia en gran parte responde a una demanda nacional respecto a salvaguardar el territorio y la heredad nacional, pero deja de considerar, o lo hace en menor proporción, la demanda de la población de la región fronteriza por seguridad ciudadana.

Hoy en día, la violencia fronteriza no puede ser enfrentada si no se cuenta con una visión económica estructural, que debe contemplar su cualidad global con efectos locales. Se requiere diseñar políticas en todos los ámbitos de gobierno (multinivel) y bajo una lógica transfronteriza (multiescalar).

De esta manera, en las regiones fronterizas es imprescindible tener la concurrencia interrelacionada de las tres instancias de decisión política: la local, la nacional y la internacional (transfronteriza).

Internacionalmente se deberían impulsar políticas de reducción de las asimetrías complementarias, mediante el impulso de procesos de armonización legal (delitos y penas comunes) y de integración de los organismos de inteligencia, que produzcan intercambios de información. A nivel nacional, es imprescindible considerar políticas económicas y sociales para reducir las inequidades mediante la creación de regiones de integración económica transfronteriza.

En el nivel local, los gobiernos municipales y territoriales deben definir políticas conjuntas en todos los lados de la frontera, con proyectos de servicios e infraestructuras, así como programas y acciones que promuevan la cultura de paz entre los habitantes de las fronteras. De acuerdo con las Naciones Unidas, la cultura de la paz son valores, actitudes y comportamientos, que rechazan la violencia y previenen los conflictos mediante el diálogo y la negociación entre las personas y las naciones, teniendo como eje el respeto a los derechos humanos (Acta 53/243).

La sola consideración de la seguridad ciudadana en esta región produce cambios notables en el conocimiento y en las políticas. Su primer impacto está en el cambio del sentido de la protección de unilateral a integral, de mercancía a derecho, de mano dura a mano inteligente, de seguridad

nacional (Fuerzas Armadas) a seguridad ciudadana (Policía). El segundo impacto, y no menos importante, es el impulso al necesario proceso de descentralización, sustentado en el eje ciudadano y en los aparatos estatales más próximos a la sociedad. Y el tercero, el fortalecimiento de los vínculos binacionales de integración regional.

En lugar de ver al Estado vecino como amenaza (Estado contra Estado), lo correcto sería que las políticas de seguridad vayan de la mano de las políticas de integración entre los distintos países y hacia el interior de ellos, de la mano de las políticas de descentralización. La mejor política de seguridad ciudadana en las zonas de frontera es la integración y el encuentro; no fortalecer los límites y la diferencias, porque inducen a mayor violencia e inseguridad.

En otras palabras, se deben fortalecer las instituciones democráticas y generar sociedades más integradas, es decir: descentralización a nivel subnacional e integración en el ámbito internacional.

Se debe tener en cuenta que existe una disonancia entre las políticas públicas, que son altamente rígidas mientras las acciones de la ilegalidad y las violencias son impresionantemente flexibles; todo el tiempo mutan, se adecúan y crean nuevas condiciones. El Estado está siempre rezagado frente al delito, por lo cual siempre tiene políticas reactivas.

En otras palabras, es más reactivo que proactivo y, lo que es peor, la actuación política estimula la economía ilegal mediante acciones que debilitan la economía legal, desacreditan a la misma autoridad política, atenúan la institucionalidad e introducen el clientelismo mafioso en la vida cotidiana de la frontera. En este contexto es extremadamente difícil que la economía legal compita con la ilegal e informal, porque la primera debe pagar impuestos (tasas, aranceles), someterse a las leyes laborales (salarios, seguros), seguir controles (sanitarios, comerciales), entre otros, mientras la segunda, está exenta de todas estas regulaciones. Allí, justamente, radica su fortaleza.

Las nuevas fronteras, de manera opuesta a lo deseado, crean oportunidades múltiples para la economía ilegal y se convierten en escudos protectores para la delincuencia. Sin duda, son un obstáculo para las fuerzas del orden y las actividades legales; o, lo que es lo mismo, que en las zonas de frontera se configura la paradoja de que *el delito integra mientras la ley separa.* Esta realidad es la que debe modificarse sustancialmente, caso contrario seguirá operando como un territorio proclive al delito.

No es fácil sostener esta política, porque las fronteras tienen una dinámica distinta a la que tenían no hace mucho tiempo, debido a que los índices de violencia han crecido significativamente, visibilizándose gracias a que los medios de comunicación alertan sobre el problema, a que las demandas sociales crecen y a que la economía de frontera toma cuerpo –incluso– internacionalmente.

Conclusiones

De este trabajo se pueden extraer un conjunto de conclusiones, al menos en los siguientes órdenes:

En *términos conceptuales*, confirmar que la violencia y la seguridad son relativas a cada Estado en particular, lo cual trae cuatro problemáticas fundamentales que deben tenerse en cuenta:

Uno, se trata de conceptos relativos, que deben ser estudiados en su relación con los Estados.[18]

Dos, lo que en un Estado es violencia o seguridad, en otro puede que no lo sea, porque dependen del Estado que las cobija y del tipo de Estado que sea: plurinacional (Canadá), federal (EE.UU),[19] unitario (Colombia) o autonómico (España). En el Ecuador la Constitución de 2008 contempla la existencia del pluralismo jurídico donde, por ejemplo, la justicia occidental define la pena desde la *lógica del castigo*, mientras la ancestral se inscribe en la *dinámica de la sanación*. Cada una de ellas se aplica en territorios específicos.

Tres, la violencia nunca se presenta sola, porque tras de ella existe la expresión de un sistema delictivo en cascada (uno tras de otro) o sincrónico (concurrente de hechos).

Cuatro, la seguridad puede convertirse en un elemento disparador de la violencia si un Estado impone su política al otro (guerra necesaria

18 De allí que las propuestas etiológicas que propugnan explicaciones causales y factores de riesgo no ayuden a entender las problemáticas reales de la violencia y la seguridad.

19 Por ejemplo, en un Estado existe pena de muerte y en otro no. En Colombia ciertos municipios tienen como política de prevención de la violencia la restricción del consumo de alcohol hasta ciertas horas (hora zanahoria), lo cual produce el desplazamiento de bares, cantinas y discotecas hacia cantones circunvecinos.

o preventiva). Lo mismo, si una parte de la sociedad impone sus posiciones a la otra (juventud, obreros). De allí que se hace imprescindible entender la justa relación entre las partes y en este caso en particular, entre los Estados colindantes.

La violencia fronteriza confirma la tesis de que la violencia es plural, que es una relación (no un atributo causal) y que se expresa finalmente en un sistema delictivo. Pero, así mismo, la violencia fronteriza es absolutamente particular, porque viene de la dinámica de las asimetrías complementarias que se trazan alrededor de una línea limítrofe. En ese sentido y en estricto rigor, en la actualidad, las fronteras son regiones transfronterizas, porque cada lado solo puede ser comprendido en su relación con el otro. Esta relación empieza a tener más fuerza que la original, proveniente del Estado nacional en la que se encuentra localizada.

Las *fronteras* deben entenderse a partir de su condición histórica cambiante; por eso, en la actualidad, ya no son solo puntos de encuentro de dos o más Estados, sino regiones transfronterizas que operan como puertos o plataformas internacionales de integración. De acuerdo con esta afirmación, las políticas no pueden ser las típicas y tradicionales del manejo de una línea de frontera a través del control militar, diplomático, migratorio o aduanero, sino proactivas para obtener beneficios de complementariedad y para producir impactos positivos más allá de la propia zona de frontera.

Cuando la dinámica relacional de las fronteras tiene más fuerza en un lado que en otro, se hace necesario formular políticas transfronterizas que partan de acuerdos municipales, regionales e internacionales de integración; es decir, de políticas transfronterizas que compaginen lo legal, lo político y lo económico.[20] Además, se debe tener en cuenta que los cordones fronterizos son altamente heterogéneos y que, por lo tanto, se deben considerar políticas públicas que reduzcan las inequidades, pero que no disuelvan las especificidades de cada una de ellas.

Para comprender las características de la *violencia fronteriza* es preciso generar un *re-conocimiento* sustentado en el siguiente triple sentido:

20 En el año 1990 hubo un primer intento de llegar a un acuerdo entre los gobiernos locales de cada uno de los lados de la frontera. Hoy, se busca recuperar esa dinámica, luego del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países.

- Se debe *re-conocer históricamente a la violencia fronteriza*, con la finalidad de tener un sentido del devenir; porque la frontera no siempre fue violenta. Si ello es así, mucho ayudaría encontrar históricamente la coyuntura en que se produce el cambio y cuáles fueron los elementos que variaron para que la violencia fronteriza se ancle de la manera que lo ha hecho. Un descubrimiento de este tipo ayudaría sustancialmente en el diseño de las políticas de la seguridad.
- Hay que *re-conocer la violencia fronteriza* en sus reales manifestaciones y magnitudes, los enlaces, las características esenciales, las asimetrías complementarias, las violencias "externas" –expresión de un espacio unificado para el delito–, las heterogeneidades de sus territorios y las relaciones sociales, económicas, culturales y políticas que la constituyen. Pero también, en el sentido de superar las concepciones tradicionales que muy poco han aportado al conocimiento de la violencia y, de manera específica, de la violencia fronteriza.
- Se debe partir de la necesidad de *re-conocer al otro* (la alteridad), porque la violencia fronteriza proviene justamente de una dinámica relacional entre nosotros-ellos. Si uno de ellos no comprende al otro, difícilmente se podrá conocer y enfrentar este problema. Si la frontera tiene una lógica transfronteriza, su violencia no puede ser de otra manera que relacional (complementariedad de las asimetrías) y múltiple, provocando enlaces entre varias de ellas.

El superar la lógica tradicional de la seguridad nacional, que vela por la soberanía territorial, permitirá considerar a la seguridad ciudadana como elemento cualitativamente distinto, lo que decantará en una política pública que introduce dos cambios: descentraliza el objetivo (violencia fronteriza) y el espacio de la toma de decisiones de la política pública (municipios).

Con ello, se abre la posibilidad de construir un espacio de integración real en América Latina, que vaya más allá de las instituciones construidas para el efecto: OEA, UNASUR o CELAC. Es una integración de facto. Esto significa, superar la noción compleja de la cooperación, para entrar en una región transfronteriza multinacional, que tenga impactos y enlaces positivos en sectores de la economía, en la institucionalidad pública (multinivel) y en la cultura más amplia.

Sin duda que un tema central en el gobierno de la seguridad ciudadana está asociado con la necesidad de desarrollar, crear, fortalecer y formatear el conjunto de las instituciones públicas –internacionales, nacionales y locales– más integradas y más sólidas. Más necesario si uno de los problemas detectados tiene que ver con el hecho de que la violencia se vale de la ausencia o debilidad de las instituciones; y, cuando las hay, buscan someterlas a sus necesidades, utilizando la coima, la corrupción y la extorsión (plata y plomo); incluso a la hora de trasladar las políticas del centro hacia la frontera, la calidad de las instituciones es fundamental.

Es interesante resaltar que la mayoría de las entidades de la cooperación internacional dirigen a control remoto los proyectos fronterizos y lo hacen en el mejor de los casos desde Quito. Hay una suerte de "modelo *zapping*" de realización de las políticas, con la sustancial diferencia de que no se puede optar por otra política.

En algunos casos, las propias organizaciones internacionales prohíben que sus técnicos trabajen en la frontera. La policía y las FFAA no tienen una política muy distinta, en tanto tienen una presencia móvil a lo largo de la frontera. Y los órganos nacionales tampoco tienen sus oficinas centrales en el lugar de los acontecimientos.

Otro componente a la hora de establecer políticas contrarias a la violencia fronteriza: se debe partir del conocimiento de la economía de la frontera, porque la mejor política de gobierno de la seguridad ciudadana debe venir de las políticas económicas y no solo de las políticas de control o represión militar. A la violencia que se origina en las condiciones económicas es preferible enfrentarle desde su propia lógica y esencia, y no desde la represión policial y/o militar.

Hoy en día, los que trafican se convierten en los actores centrales de las regiones transfronterizas y es a partir de ellos que existen otros que se articulan de manera directa (sicariato, FARC) o indirecta (corrupción). Este nivel de intermediación es clave para que la frontera pueda proyectarse como una plataforma de articulación que combata las economías ilegales del narcotráfico o del contrabando, así como las violencias crónicas vinculadas a los mercados de armas o del abastecimiento para la producción de la droga.

La frontera debe ser un espacio de integración de los distintos y no un lugar de repulsión; porque cuando ello ocurre, la única forma de integración

existente es la de la ilegalidad. Esta racionalidad termina por imponer su ley, conduciendo al fenómeno de que la legalidad se informaliza y la violencia se convierte en un mecanismo de resolución de las controversias.

Como todo comercio ilegal produce ganancias que deben lavarse, se construye una cadena de ilegalidades que tiende a legitimarse en la sociedad local e, incluso, en otros ámbitos. La línea divisoria que el lavado de activos propone en los mercados legales es muy tenue, porque los intereses de uno y otro son funcionales. A los mercados legales les interesan estos recursos por la ductibilidad que tienen.

En otras palabras, existe una violencia que hay que controlarla desde la economía y desde un marco institucional, que debe acorazase ante el delito y flexibilizarse para potenciar la economía fronteriza. Allí está la clave para una política de la seguridad ciudadana en la frontera.

Los desafíos de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana están en la búsqueda de cómo articularse y complementarse con los distintos sectores de actuación del Estado, sin afectar los derechos de las personas, pero a la vez de controlar y castigar a quienes violan la soberanía territorial y delinquen afectando los derechos ciudadanos. De igual manera, deben impulsar políticas económicas transnacionales, que reduzcan las asimetrías y que construyan zonas especiales de integración económica en las propias regiones de frontera (trans fronteriza).

Estas serían razones para que los gobiernos locales se fortalezcan mediante los procesos de descentralización, de tal manera que impulsen procesos de desarrollo local y cumplan funciones de prevención, a diferencia del Gobierno nacional, que cumple funciones de control y represión.

Finalmente, la región transfronteriza tiene que conformarse en un espacio particular de inclusión y encuentro, para equilibrar las desigualdades socioeconómicas, articular las diferencias y conectar los territorios distantes, que le dan sentido a lo transfronterizo, como también para formar parte del sistema fronterizo global. Para que ello ocurra se requieren políticas de seguridad ciudadana, así como políticas económicas, culturales, políticas y sociales.

Una experiencia interesante que empieza a cobrar fuerza en la región es la creación de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas (OLACCIF), que busca generar procesos de integración sobre

la base de los gobiernos locales (no nacionales) dentro de las regiones de frontera. Han realizado varias asambleas, congresos y publicaciones.

En el caso de la frontera del Ecuador con Colombia, la dinámica relacional empieza a tener más fuerza en términos binacionales que nacionales. Este hecho es una razón adicional para formular políticas transfronterizas que partan de acuerdos municipales, regionales y nacionales; es decir, que compaginen lo legal, lo político y lo económico. Además, se debe tener en cuenta que el cordón fronterizo es altamente heterogéneo y que, por lo tanto, también se debe considerar esta situación para diseñar políticas acordes a la realidad.

Inseguridad ciudadana en la ciudad latinoamericana[1]

La seguridad ciudadana: un desafío social

Con el advenimiento de la crisis económica en los años ochenta, se cierra una época en la cual el crecimiento económico y las características del Estado de bienestar permitieron un incremento de la participación de ciertos segmentos importantes de la población. Hoy, la situación es diametralmente opuesta.

Frente a la crisis económica, a las políticas de ajuste implantadas, a los procesos de modernización estatal y a la apertura económica, se observa el aumento de las violencias y el deterioro ambiental, con lo cual, no solo se ha generalizado la inseguridad social y económica, sino también la inseguridad ciudadana y ambiental.

América Latina se ha convertido en el continente más violento del mundo, si nos atenemos a las tasas de homicidios. La violencia crece en las ciudades a un ritmo superior a la urbanización, convirtiéndose en uno de los factores más importantes de la calidad de vida de la población urbana. No hay dominio de la vida citadina donde las violencias no hayan penetrado dejando efectos devastadores. El mundo urbano es el modo de vida fundamental para la mayoría de los latinoamericanos.

Las violencias comienzan a marcar las relaciones entre los habitantes, a través del miedo, desamparo, agresividad, autodefensa. Frente a esta situación la población restringe su condición de ciudadanía y la ciudad disminuye su espacio público. La situación es más dramática si se tiene en cuenta

1 Artículo publicado por Carrión (2005) en la Revista Quórum de la Universidad de Alcalá. (Actualizado a 2023).

que los jóvenes (grupo poblacional entre 15 y 25 años) son los principales actores, en cuanto agentes de las violencias y víctimas principales. En la mitad de los países de la región, el homicidio es la segunda causa de muerte para este grupo poblacional.

Sin embargo, los gobiernos locales y nacionales no han asumido esto con la debida propiedad. Es una problemática que no puede ser de exclusiva competencia de ciertos segmentos del Estado; es necesario desarrollar un amplio marco institucional que procese en forma pacífica y expedita los conflictos; fomente la pedagogía de la convivencia, impulse el desarrollo ciudadano, fortalezca las identidades y las instituciones de socialización como la escuela, la familia y la ciudad.

¿Por qué los alcaldes de nuestras ciudades no han tratado el tema de la seguridad ciudadana?, ¿por qué se reducen las políticas sociales y urbanas?, ¿por qué la justicia es cada vez más compleja y distante?, ¿cómo gobernar una ciudad violenta?, ¿cómo asumir el desafío social que representa la violencia? Son algunas preguntas que se tratarán dentro del desarrollo del presente artículo.

La violencia no es un problema, es una relación social

Responder estas preguntas supone comprender la violencia más allá del análisis patológico de las conductas individuales, para entenderla como lo que es: un tipo particular de relación social. Esta consideración permite entender la organización del delito, las distintas formas que asume y, sobre todo, diseñar políticas que vayan más allá de lo punitivo, represivo y de control. Así, la violencia urbana aparecería menos como un problema y más como un producto, según Guzmán (1994a) de: "una relación social particular de conflicto, que involucra, por lo menos, a dos polos con intereses contrarios, actores individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación". (p. 18)

No se puede desconocer que el tema de la violencia delictual como fenómeno social que tiene expresión en las ciudades, existe desde tiempos inmemoriales, al grado que se podría decir que es consustancial a la ciudad. Tal afirmación replantea la tradicional aproximación que se ha hecho al tema de la violencia –pero también a lo urbano– desde aquellas

metodologías que lo interpretan como resultado de un conjunto de patologías. Por ello, es mejor reconocer a la ciudad como un escenario de múltiples relaciones sociales, algunas de las cuales, por su expresión conflictiva, se manifiestan de manera violenta.

Ciudad y violencia: una determinación no resuelta

Desgraciadamente la relación violencia ciudad, o viceversa, no ha sido estudiada de forma correcta. No se las ve articuladamente, sino aisladas. Hoy las violencias son un problema como la vivienda y la movilidad para a ciudad. Hoy la ciudad es un espacio de concentración y de producción de violencia específicas.

Novedad e importancia de las violencias urbanas

Si bien la violencia urbana ha existido desde que existe la ciudad, no se puede desconocer que durante los últimos años se ha convertido en uno de los temas más importantes, debido entre otras cosas, a las nuevas formas que ha asumido y al incremento alarmante de su magnitud. Las violencias se han extendido en todos los países y ciudades de la región, pero con peculiaridades y ritmos de intensidad propias a cada caso.[2]

No se puede desconocer que recientemente se buscan propuestas innovadoras en materia de control y mitigación de la violencia, que superan a las concepciones que postulan la acción policial, la privatización y el incremento de penas. En tal sentido, algunos gobiernos nacionales y locales, instituciones policiales, ONG y organismos académicos han iniciado investigaciones y tomado medidas específicas para controlar la violencia que, por el poco intercambio que existe en la región, desgraciadamente, quedan en el anonimato o localizadas en su ámbito de aplicación.

Existe un grupo importante de investigadores que está desentrañando el fenómeno de la violencia en ciudades como Río de Janeiro,[3] San Pablo,

2 "No existe ni una expresión uniforme ni unívoca de la violencia en su conjunto, sino que la misma se caracteriza por la diversidad de sus formas y por sus ambigüedades" (Villavicencio, 1993, p. 3).

3 La Universidad Federal de Río de Janeiro con Michel Misse.

México, Quito,[4] Guayaquil, Guatemala, Lima,[5] La Paz,[6] Caracas,[7] Santiago, San Salvador, Cali,[8] Bogotá,[9] Medellín, entre otras, que están profundizando los mecanismos de intercambio, colaboración y comparación de experiencias. A pesar de la creciente importancia que tiene el tema, no existen muchos intentos que busquen confrontar opiniones y debatir posiciones.

Existe poco intercambio de experiencias sobre estas actividades en la región, lo cual reduce las posibilidades de entender y enfrentar los problemas de la violencia urbana. De allí que sea necesario reforzar y estimular un proceso de intercambio entre personas e instituciones que trabajan sobre la delincuencia común urbana. Aunque justo es decirlo, en estos últimos años la preocupación se ha incrementado sustancialmente, de allí que se hayan realizado varias reuniones y publicaciones, mostrando que el tema ha logrado mayor legitimidad académica, que va más allá de la amplia demanda de seguridad de la población.

Proceso de urbanización y violencia

El predominio de la población urbana, el incremento del número de ciudades y la generalización de la urbanización en la región,[10] llevan a concluir que Latinoamérica se ha transformado en un continente de ciudades:[11] más de 570 millones de personas viven en urbes y la región tiene un grado de urbanización del 82 %. En el Área Andina, según el Cuadro 4 los países con mayor urbanización son Venezuela, Colombia y Perú; mientras los de más baja son Ecuador y Bolivia.

4 El caso de FLACSO, se ha convertido en un centro de formación e investigación de la temática.
5 Instituciones como DESCO, CAJ e IDEELE e investigadores como Manuel Piqueras.
6 Organizaciones como CEBEM e investigadores como Juan Ramón Quintana.
7 Organizaciones como LACSO e investigadores como Roberto Briceño-León y Olga Ávila.
8 Hay que señalar a CISALVA, a la Corporación Región y al IEPRI e investigadores como Rodrigo Guerrero, Mauricio Rubio y Álvaro Guzmán.
9 El caso de Hugo Acero es interesante.
10 A partir del 2007 el porcentaje de población urbana supera al de población rural; se estima que para el 2030, la población mundial en áreas urbanas será superior al 60 %.
11 América Latina tiene 2 ciudades de más de 20 millones de habitantes; 28 urbes que tienen más de un millón y 35 que pasan los 600 mil habitantes. Esto significa que en la región hay un universo de 65 áreas metropolitanas.

Cuadro 4. Nivel de urbanización América Latina

País	Años					
	1990	1995	2000	2010	2015	2020
Venezuela	83,9	85,9	87,9	88,8	89,5	90,4
Colombia	69,5	71,7	73,5	77,7	79,4	81,0
Perú	68,9	70,9	72,9	76,9	78,7	80,3
Ecuador	55,0	57,8	60,4	62,7	64,4	66,1
Bolivia	55,5	59,1	61,8	66,8	69,1	71,3

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2020).

El proceso de urbanización que vive la región se caracteriza por ser desigual, expansivo, concentrado y excluyente, produciendo nuevos problemas, entre los cuales se debe mencionar el incremento de la violencia. Se trata de una doble expresión: una violencia que no es ilegal, proveniente del modelo de desarrollo urbano, que naturaliza la exclusión. Y otra, que es ilegal o delictual, originada en la concentración de hurtos y asesinatos.

La violencia urbana crece a un ritmo mayor que el de la urbanización o, incluso lo hace de manera independiente. Así, por ejemplo, en Colombia las tasas de homicidio se triplicaron en el período 1983-1992, en el Perú se duplicaron entre 2003 y 2009, al igual que en Panamá en el periodo 2004-2010. En México ocurre un fenómeno similar, la tasa de homicidios se duplica en el periodo 2007-2010, El Salvador duplica su tasa entre 2002-2011 (OEA). De igual manera, en 1982 en México los años de vida potencialmente perdidos representaron el 8 % y en El Salvador en 1984 el 21 % (OPS, 1993).

Si bien el crecimiento de la violencia en América Latina es dramático, no deja de ser llamativa la comparación con otras regiones del mundo: se trata de la región más peligrosa para vivir, según la tasa de homicidios: es cuatro veces más alto el promedio de la región con respecto al del mundo.

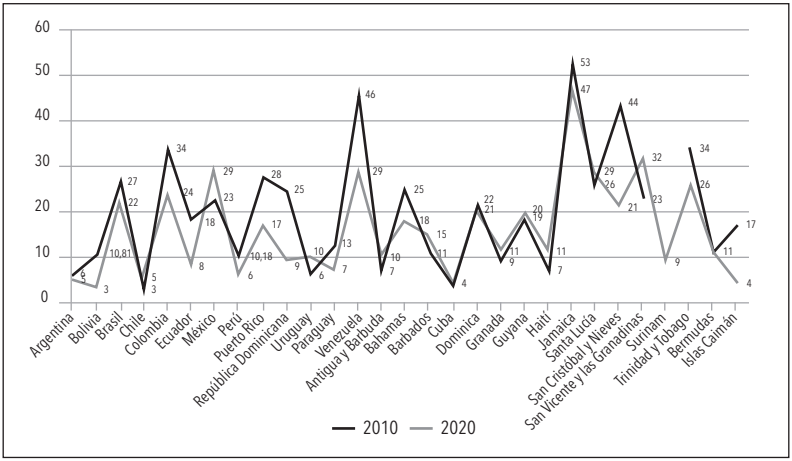
Dentro de América Latina hay países que tienen una tendencia estructural a la violencia. Entre ellos están, por ejemplo, Colombia por su conflicto interno y el narcotráfico, México por su ubicación estratégica en la red de tránsito de droga hacia los Estados Unidos, como también los

países del Triángulo Norte de Centro América (Guatemala, Honduras y El Salvador). No pueden quedar por fuera Venezuela, Haití, entre otro, como ahora el Ecuador. Según el Gráfico 5, Jamaica, Santa Lucia, y Venezuela son las que superan con creces resto de países de la región.

En la región Andina donde se cultiva coca y se produce cocaína, la tasa de homicidios bordea los 22 puntos porcentuales, y en los países de tránsito de la droga, la tasa de homicidios prácticamente se duplica hasta llegar a 43,3 homicidios por cada cien mil habitantes (Ver Cuadro 5).

La magnitud y características de la violencia la han convertido en una de las preocupaciones ciudadanas prioritarias. Si la violencia aumenta, la población lo asume con estrategias de seguridad, con demandas sociales (marchas blancas) o, incluso, con justicia por la propia mano. Además, se ha convertido en una de las expresiones más claras de la crisis urbana de las urbes latinoamericanas. Así, por ejemplo, en Medellín, además de los problemas físicos y de infraestructura que tuvo en la década de los años noventa, el factor que más deterioró la calidad de vida fue la violencia: fueron 40.000 personas asesinadas. Se ha llegado a la situación en que prácticamente no hay dominio de la vida colectiva donde las violencias no hayan penetrado dejando sus efectos devastadores.

Gráfico 5. Tasas de homicidios en América Latina y el Caribe 2010 y 2020



Fuente: Banco Mundial (2022)

Nota: las cifras de Bolivia y Perú (negro) corresponden a 2009 y la cifra de Cuba (gris) corresponde a 2019

Cuadro 5. Tasa de Homicidios por subregión

Subregión	Años		
	2000	2010	2020
América del Norte	6,33	10,00	12,33
América del Sur	24,45	17,25	12,64
Caribe	11,73	20,8	19,00
Centro América	25,00	36,71	20,83

Fuente: Banco Mundial (2020).

La violencia se vive en la intimidad del hogar, considerado como el espacio protector por excelencia.[12] Así, por ejemplo, la violencia de género o la de los "métodos" de educación infantil, legitiman una cierta forma de socialización originada en la escuela o en la intimidad familiar, que (re)produce conductas violentas. Larrain (2002) claramente lo corrobora cuando afirma:

> Existe una mayor probabilidad que una mujer sea agredida en su casa por su pareja, que en la calle por un extraño; es más frecuente que un niño sea agredido sexualmente por un conocido en su hogar, que por una persona ajena a la familia. (p. 379)

Las primeras experiencias violentas se las vive al interior del hogar. Pero la familia misma no está inmunizada ante los embates externos: la televisión penetra irremediablemente con sus programas violentos o los vándalos rompen el espacio de mayor privacidad: la vivienda, para obtener fraudulentamente sus prebendas.

Conforme el fenómeno delictual aumenta, es la población –como víctima colectiva– que lo reconoce como uno de sus problemas centrales. Tan así, que las encuestas de opinión pública lo comprueban,[13] con datos que revelan las demandas prioritarias de la sociedad y el desmoronamiento de las

12 "Si caminar por las calles es una actividad altamente peligrosa, quedarse en casa también lo es. La ciudad como cárcel: quién no está preso de las necesidades está preso del miedo" (Galeano, 1991; citado por García, 1996.)

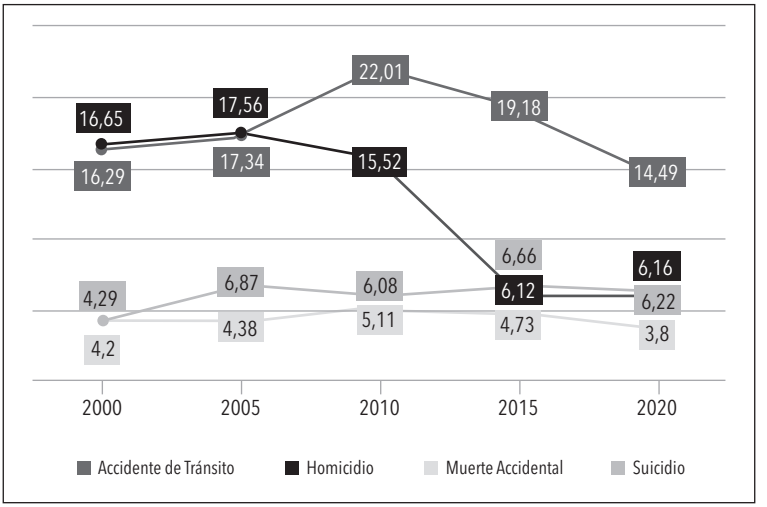
13 Según una encuesta de CEDATOS realizada en el 2011, se estableció que el 60 % de la población de la ciudad de Quito ve a la inseguridad como su principal problema.

ilusiones de que las ciudades son lugares a las que se debe migrar. En otras palabras, a los problemas de transporte, de servicios, de medio ambiente, de pobreza, de equipamientos, de vivienda y de gobernabilidad urbana se deben incorporar las violencias. Enrique Oviedo (1994) sostiene que:

> (…) en la ciudad de Santiago, a los problemas de tamaño excesivo, a la alta concentración de población, a los problemas económicos y ambientales, actualmente se suman los que tienen que ver con su organización y la seguridad de sus habitantes. Dentro de éstos destaca la violencia delictual. (p. 280)

En el Ecuador los accidentes de tránsito –por su magnitud, recurrencia y causas– han dejado de ser algo excepcional, porque si partimos de la definición del DRAE de accidente como un *"suceso eventual que altera el orden regular de las cosas"*, convendremos que ya no es algo eventual por la recurrencia con que se presenta. Según el Gráfico 6, en el año 2011 hubo una tasa de defunciones en el país por accidentes de tránsito de 12,97 cada cien mil habitantes, lo cual ubica al Ecuador en el nada honroso segundo lugar en América Latina.

Gráfico 6. Comportamiento anual de la tasa de defunciones por cada cien mil habitantes



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Defunciones Generales (2022).

Según las estadísticas vitales del INEC, los fallecimientos por accidentes de tráfico son la primera causa de muerte y la primera del grupo de población comprendido entre 5 y 30 años. La mayor parte de los accidentes se producen por consumo de alcohol, impericia y desperfectos mecánicos; todos ellos controlables. ¿Son accidentes? Si se suman los muertos por accidentes de tránsito con lo de muerte accidental, claramente es la problemática que produce la mayor cantidad de fallecidos por causas externas. Los suicidios también son relevantes, aunque son los de más baja presencia.

Tales hechos comportan el requerimiento imprescindible del diseño de nuevos mecanismos de política social y urbana que asuman la violencia. Porque no solo que se ha convertido en un problema adicional, sino que ahora lo es en sí mismo. Es más, tiene un origen en condiciones económicas, pero también tiene costos altos.[14]

Ciudad y violencia: una determinación no resuelta

Tenemos poco conocimiento sobre la relación ciudad-violencia, al grado de que se nos presenta de manera difusa y poco clara. Ello no significa que no existan aproximaciones analíticas que articulen la violencia con la ciudad y al revés, para sistematizar los estudios y, sobre todo, difundirlos asiduamente. Aquí se presentan algunas entradas dentro de esta preocupación:

- Una primera, que hay una visión que ignora lo urbano y la ciudad respecto de la violencia. Existe cierta literatura sobre criminología y estadísticas a nivel nacional, con pocos esfuerzos sistemáticos por relacionar el problema urbano con la violencia delincuencial y no delincuencial.

  Ello, ha llevado al desconocimiento de cómo pueden estar influyendo en las tendencias de la violencia los factores típicamente urbanos como la densidad residencial, la carencia de espacios cívicos, la escasez de bienes y servicios públicos, los usos del suelo y la segregación urbana. En este último caso, por el prejuicio existente de que los pobres son

14 Los efectos económicos son cada vez mayores. En Colombia, según información de Echeverri (1995), el Ministerio de Salud estimó que en 1993 la violencia causó pérdidas por US 1.250 millones. En gastos de atención a heridos por violencia, el Ministerio gastó casi US 100 millones en ese año, lo que podría asegurar la vacunación completa de los niños colombianos en los próximos 20 años.

delincuentes, la segregación residencial actúa como un factor adicional de incremento de violencia: el movimiento de los pobres por la ciudad los convierte en posibles delincuentes o al menos sospechosos, porque la extraterritorialidad los delata (foraneidad).

- Una segunda, donde predominan los enfoques que plantean una determinación de lo urbano a la violencia, producto de las características de una urbanización acelerada, por migración humana, que no genera acceso universal a los servicios y equipamientos, como tampoco la generación de empleo, elementos que auspician la crisis y anarquías urbanas, como la pérdida de los valores de la solidaridad.

No se han encontrado evidencias que muestren una correlación directa entre el tamaño de una aglomeración con respecto a la violencia; tampoco hay explicaciones convincentes que lleven a concluir que el migrante sea violento (más bien hay xenofobia) o que el cambio de los valores conduzca a una mayor criminalidad. Gaitán y Díaz (1993) nos aportan desde la perspectiva de la violencia en Medellín con otra afirmación interesante cuando dice:

> El incremento de la violencia en los últimos años no parece estar asociado a la distribución del ingreso, ni a la carencia de servicios básicos (patrimonio social). Agreguemos un dato, Medellín, la ciudad más violenta de Colombia, quizás del mundo, tiene un cubrimiento cercano al 100 % de los servicios básicos. Quibdó, la ciudad menos violenta de Colombia, es la peor dotada de servicios. (p. 14)

La sociedad urbana aún no ha procesado los conflictos de su crecimiento, crisis, falta de servicios, equipamientos, transporte, de la presencia de actores emergentes, de las nuevas formas de relación entre el campo y la ciudad, de la informalización y de la marginalidad en tanto exclusión. Pero también porque la ciudad, en la mutación que vive, está produciendo nuevas formas de sociabilidad que no logran cimentarse.

Dos puntos de partida fundamentales para entender la relación de la ciudad con la violencia, y viceversa, tienen que ver con lo que dice De Roux (1994), "La violencia social ha venido extendiéndose en las ciudades de América Latina a un ritmo que sobrepasa su propio crecimiento". (p. 28).

Y Oviedo (1994), en otra línea, también aporta con esta afirmación: "la violencia delictual es un problema social, con expresión urbana y que no se debe partir a priori con el supuesto que toda ciudad intrínsecamente comporta los mayores grados de violencia" (p. 283).

Es necesario tener en cuenta una constatación real que, desgraciadamente, nunca es bien aclarada: conflicto y violencia no son sinónimos, como tampoco se expresan a través de una determinación lineal. Las ciudades no solo son el lugar fundamental de la concentración de la población, sino también de la diversidad y de la heterogeneidad en toda su expresión: social, cultural, económica, política.

Por ello, son el ámbito privilegiado donde se potencian los conflictos, lo cual no significa, bajo ningún punto de vista, que sea la causa de la violencia. La conflictividad no debe verse en términos morales de si es mala o buena, mucho menos si se constata que esta cualidad de la ciudad ha producido los mayores desarrollos sociales, económicos y tecnológicos de la historia de la humanidad.

La conflictividad urbana es una síntesis multicausal que provoca varios efectos, algunos de los cuales pueden asumir formas violentas ante la ausencia de medios para el desfogue. Por lo tanto, el problema radica no en la conflictividad y sí en la ausencia de canales institucionales para procesarlos por vías pacíficas. La violencia es producto de una relación social del conflicto, que surge de intereses y poderes que no encuentran soluciones distintas a la fuerza.

Es un nivel de conflicto que no puede procesarse dentro de la institucionalidad vigente porque, por ejemplo, el sistema político está construido sobre una representación social que tiene muchos vicios: la legitimidad de los gobernantes se erosiona rápidamente, el clientelismo –como expresión de la privatización de la política– tiene sus límites, y las relaciones de poder se fundan en la exclusión del oponente antes que en la inclusión, el consenso, la concertación o el acuerdo.

Si bien no es fácil encontrar causalidades o determinaciones de la ciudad a la violencia, sí se puede afirmar categóricamente que la violencia no es exclusiva de la ciudad y que esta se comporta más bien como un escenario social de aquella. Esto significa que la ciudad configura un tipo de violencia, pero también la violencia se asienta en la ciudad, independiente de sí misma.

La restricción del origen de la ciudadanía, y la merma de las condiciones de vida son, a su vez, fuentes estructurales de la violencia urbana. Por ello, su incremento y, por esta vía, el crecimiento de la inseguridad ciudadana y la reducción de la calidad de vida de la población,[15] tienden a afectar la esencia de la ciudad y sus posibilidades de socialización.

Tipos y factores de la violencia

Las violencias que se desarrollan en las ciudades tienen actores y móviles variados. Cada una de ellas se construye en escenarios sociales particulares (escuela, familia, barrio), que dan lugar a expresiones que tienen un rostro común. De la combinación de estos elementos es factible encontrar violencias de distinto orden, así como también diferentes propuestas de política pública.

Los tipos de violencias: matrices

Puesto que hay varias violencias, es factible y necesario construir tipologías, según la relación con la víctima, los actores involucrados (juvenil, de género, infantil), el lugar en que se desarrolle (calle, barras bravas, familia), el ámbito al que se refiera (público, privado); o también, vinculada a sus motivaciones políticas, económicas o comunes.

Sin duda, que estas violencias no se expresan de manera pura, siempre hay un nivel de encuentro con otras que hace más complicado conocerlas y enfrentarlas. Sin embargo, se puede plantear una clasificación en los siguientes términos:

- Las *violencias que provienen de matrices políticas* como, por ejemplo, de agentes organizados que buscan modificar, sustituir o desestabilizar la institucionalidad estatal vigente (la guerrilla), o aquellas situaciones que restringen la legitimidad, la representación y la par-

15 A ello debe sumarse que la crisis económica y las políticas de ajuste implantadas han contribuido a reducir los mecanismos de representación, a restringir los espacios de solución de los conflictos, a mercantilizar las relaciones sociales, a restringir las manifestaciones culturales, propias de la condición de ciudadanía.

ticipación de la población (paros cívicos). Puede ser desde el Estado en regímenes autoritarios o militares.

- Las *violencias originadas en matrices económicas (mercados ilegales)* que surgen, por ejemplo, de los mercados donde se comercian armas, drogas ilícitas, sexo, artículos robados o se generaliza la industria del secuestro o del sicariato. Por esta vía mercantil se puede aseverar que se han formado verdaderas empresas transnacionales del delito, siendo las de mayor peso las referidas al narcotráfico. Tampoco se pueden descartar las que tienen que ver con asaltos de bancos, carros, depredación del patrimonio cultural o las que resultan de la polarización socio-económica.
- Las *violencias de las matrices discriminatorias* que se manifiestan por las condiciones culturales, las relaciones asimétricas, la composición demográfica, entre otras cuestiones, al interior de un núcleo familiar que tiene un cambio y dinámicas aceleradas de grupos por edad, sexo, nacionalidad o etnia. Dentro de ellas, el tema de género ha tomado relevancia por las múltiples formas de violencia: tratas, femicidios, acoso institucional, físico, sexual, psicológico, salarial, entre otras más.
- Las *violencias de matrices comunes,* que erosionan la ciudadanía y se caracterizan por ser difusas, ubicuas y por provenir en espacios de interacción común. Van desde aquellas que se relacionan con problemas biológicos y psicológicos hasta las que surgen de ciertas interacciones entre personas y de estas con sus ambientes concretos.

Vale resaltar que este tipo de violencias se desenvuelven de forma conexa, sin que ninguna de ellas actúe individualmente, lo cual complica conocerlas y entenderlas.

Factores desencadenantes

Tras la violencia urbana se pueden encontrar algunos factores desencadenantes que merecen analizarse. Ellos tienen que ver, por ejemplo, con los niveles de exclusión de grupos de la población, la polarización social, la cultura lúdica ligada a la jerarquía de género, la inequitativa economía. Sin embargo, en esta ocasión, se presta especial atención a tres factores: los medios de comunicación, la impunidad y el consumo de sustancias psicoactivas.

En el primer caso, los *medios de comunicación*, se expresan principalmente a través de la prensa y la televisión. Los periódicos y revistas especializadas venden la violencia en un nivel primario, lo cual permite construir una percepción, a todas luces, distorsionada del fenómeno, no solo porque magnifican una realidad sino porque insensibilizan a la población local y alertan a la internacional, por ejemplo, a través del turismo o la inversión externa. De esta manera, banalizan la violencia al insertarla en la vida cotidiana en vez de ayudar a erradicarla, a procesarla.

Los medios de comunicación pasan de relatores pasivos de hechos sucedidos a ser actores principales de las violencias urbanas. Gran parte del sentido del populismo penal se construye desde esta perspectiva.

De igual manera, la televisión difunde conductas violentas y genera modelos, valores y técnicas delictivas a seguirse. En muchos programas se exalta la violencia bajo múltiples formas, se esquematiza la realidad a través de una confrontación maniquea entre buenos y malos y se modifican los tiempos de la vida real, con lo cual, los paradigmas sociales se transforman notablemente.

La juventud es la que se encuentra más directamente vinculada a esta situación. El 96 % de los niños/as de Colombia ven televisión tres horas por día, eso implica que, a los 16 años, cada uno/a habrá visto 150.508 actos violentos, 17.520 asesinatos y 224.640 comerciales (Boletín ATVC, 1993).

Según De Roux (1994):

> En los Estados Unidos, al finalizar el bachillerato, un joven promedio habrá estado frente al televisor el doble de horas que en el salón de clases y habrá presenciado alrededor de 16.000 homicidios e infinidad de agresiones en sus expresiones más horripilantes. Tres estudios nacionales en los Estados Unidos por diferentes instituciones llegaron a la misma conclusión: ver violencia en la televisión estimula el desarrollo de comportamientos agresivos, incrementa la violencia e insensibiliza hacia ella. (p. 35)

El segundo, la *impunidad*, abierta o diferenciada, es la forma más clara de la caducidad de los mecanismos de procesamiento de conflictos, que conduce, por un lado, al descrédito de la policía, de la justicia y de toda la institucionalidad pública; y, por otro lado, a producir un alto grado de libertad a que un victimario tome la decisión de producir un acto

violento. Según Armando Montenegro, exdirector de Planeación Nacional de Colombia, la probabilidad de que un delincuente colombiano, a mediados de la década de los noventa del siglo pasado, sea capturado y juzgado era casi nula.

Por cada 100 delitos que se cometen en Colombia, solo 21 eran denunciados a las autoridades. Hoy, según la última encuesta de victimización, ha bajado a la mitad la denuncia, lo cual revela el grado de descrédito institucional. De estos 14 procesos, prescriben por diferentes causas y únicamente 3 terminan con sentencia. Esto quiere decir que la probabilidad de que un delincuente reciba un castigo es del 3 % (*El tiempo de Bogotá*, 1994).

La impunidad conduce a nuevas modalidades de privatización de lo jurisdiccional, ya que se va legitimando la justicia por la propia mano bajo formas encubiertas como los llamados "escuadrones de limpieza antidelictiva" y la "autodefensa social" que se han atribuido varios asesinatos de supuestos delincuentes o de modalidades abiertas tales como los linchamientos periódicos que se observan en muchas ciudades latinoamericanas. En esta perspectiva, la impunidad, la corrupción y el clientelismo son caras de la misma moneda: la adscripción diferenciada a la justicia.

El tercero, el *ciclo de los productos psicoactivos*, aporta de manera importante en el incremento de los hechos violentos en la región, de acuerdo a varios estudios que confirman su carácter vinculante. La violencia se instala en las tres fases: producción, tránsito o circulación y en el consumo, antes diferenciada territorialmente y ahora, en muchos casos, coincidentes dentro de ciertos países andinos (Colombia, Perú) pero también de Centro América (Guatemala, Honduras).

Según la OMS, en América Latina el consumo per cápita de alcohol es de 8,7 litros, superando hasta el 40 % de la estadística mundial, de este 7 % para Colombia, 11 % para México, 16 % para Panamá y 31 % para Brasil (De Roux, 1995, p. 34). En el año 2005 se estimó que en Colombia se consumían 6,17 litros per cápita, en México 8,42; Venezuela 8,23; Brasil 9,16 (OMS, 2005). Se trata de países que son, justamente, los más violentos de la región.

Respecto del consumo de drogas (marihuana, cocaína, solventes, pegantes), existe entre los jóvenes una alta prevalencia estimada (Yunes y Rajas, 1993). El carácter ilegal de su comercialización y su alto costo, hacen

de la adquisición una fuente compleja y de alta violencia. Pero también, el mundo que se estructura a su alrededor es una fuente de construcción de nuevos valores y patrones de consumo; así como el cambio de ciertos mercados vinculados al suelo urbano y la vivienda, que se introducen a partir del llamado "blanqueo de dólares".

Hay que resaltar que la producción de droga, en estos últimos años, se ha incrementado y diversificado sustancialmente, en sus tipos de productos como formas de producirlos. La oferta de drogas y su variedad se expresa en que a las tradicionales drogas provenientes del cannabis, del opio y de la cocaína, se han sumado el fentanilo y la variedad de drogas de diseño o industriales. Esta oferta, que tiene otra lógica, ha sido acompañada de un incremento sostenido de la demanda que en el año 2020 tuvo a 284 millones de personas consumiendo drogas por el mundo.

Y un dato preocupante: las organizaciones criminales financian sus operativos delictuales con estos recursos, que hoy día son superiores porque sus precios también se han incrementado por el riesgo que tienen. Para nadie escapa que uno de los componentes más importantes que tiene la violencia es su vinculación directa o indirecta con la producción, tráfico y consumo de droga, localizada en una infinidad de ciudades, tales como Ciudad Juárez, Colima, Guayaquil, Esmeraldas, Nueva Orleans, Baltimore, Salvador, Manaos, Cali y Santa Marta.

Los espacios de socialización: cultura e identidad

La crisis de las instituciones tradicionales

De un tiempo a esta parte, se percibe una transformación de la escena urbana y su trama de relaciones sociales, que hace que las instituciones en las cuales la ciudadanía se expresa, representa y constituye, se transformen. Ello da lugar a una organización social e identidad cultural donde la población busca su rol en un marco diverso y de reacomodo cultural de los actores. El debilitamiento de lo público, como instancia de socialización y de mediación de lo individual, se encuentra en franco proceso de deterioro.

Por ello, los problemas de las identidades, como base de la articulación social y del sentido de pertenencia, tiende a redefinirse en ciertos grupos de la sociedad, como la juventud, y en algunos de los ámbitos sociales, como la política.

Las tradicionales instituciones de socialización de la juventud pierden eficacia como articuladores sociales y evidencian la crisis en que se encuentran. No se puede dejar de señalar, entre otras, a la ciudad, la familia, la comuna, el barrio, la escuela, la fábrica y la iglesia.[16] Frente a ello, surge la transformación de las tradicionales instituciones; el aparecimiento de múltiples lugares no institucionales, que juegan un rol fundamental en los procesos de socialización de la población; y la consolidación o fortalecimiento de nuevas instituciones.

La *ciudad latinoamericana* es joven y de gran crecimiento, lo cual enfrenta transformaciones constantes en la cultura, el sistema político-administrativo y de organización socio-territorial (Carrión, 1996). Es altamente fragmentada por los abismos económicos, distancias culturales y desigualdades sociales que expresan una marginalidad que trasciende el campo de la política y de la representación social. La formación de los pueblos jóvenes, los barrios de ranchos, las favelas y las villas miserias son una muestra palpable de la existencia de múltiples ciudades.

La crisis urbana que vive la ciudad latinoamericana, también es consecuencia de la redefinición de su triple condición, como construcción de identidades, formación de lo público y constitución de ciudadanía. Por ello, su papel regulador y de mediación de la sociedad, se disuelve en las lógicas privatizadoras que prevalecen sobre el interés colectivo.

En la época de los años setenta, con el ingreso masivo a las universidades y la ampliación de la contratación estatal, no se puede negar que una parte importante de la juventud se benefició de la accesibilidad, primero, a la educación y, luego, al empleo. Hoy, la *escuela* es de más baja calidad académica y además de recibir menos estudiantes los expulsan en mayor grado. Los niveles de escolaridad en los grupos populares son bajos, existe falta infraestructura y cupos para los nuevos estudiantes.

16 "Con la modernización y la secularización, las instituciones tradicionales (iglesia, familia, escuela) por diversas razones han perdido eficacia como cohesionadores de las comunidades y como instancias claves en el proceso de inserción de los individuos en un orden simbólico y normativo" (Corporación-Región Medellín, 1993, p. 29).

No hay relación entre escuela y realidad. La reducción de las políticas sociales, en el marco del ajuste estructural, trajo consigo que los maestros, en el contexto de la lucha por su sobrevivencia, pierdan su rol social como educadores. Hace mucho tiempo que la *escuela* dejó de generar expectativas y posibilidades de ascenso social para los sectores populares y medios de la población.

El *mercado laboral*, no solo que no recepta personas, sino que incluso las expulsa. El empleo es cada vez más difícil, entre otras cosas, porque el Estado, eufemísticamente, "compra renuncias", el empleo productivo privado se contrae y la demanda laboral se segmenta y especializa más. Pero también es importante decir que el proceso global de informalización que vive la sociedad urbana crea un limbo social sin referentes claros, lo que conduce a la inseguridad social y cultural; y, por tanto, a la incertidumbre de la juventud. La transformación de la *familia* tradicional transmite sus problemas al sistema educativo, influyendo en la deserción, ausentismo y repitencia.

La redefinición e inestabilidad de la sociedad *familiar* proviene, entre otros, de la modificación de la composición demográfica, del crecimiento del madresolterismo y del cambio del rol del padre, que pasa de jefe del hogar a factor de conflicto. Así se tiene: una madre fuerte y esposa débil; un padre débil y un esposo fuerte (Verdesoto et al., 1995).

La *iglesia*, que en un momento histórico tuvo casi el monopolio de la sociedad civil y de sus instituciones, en la actualidad, por el proceso de secularización impuesto por la urbanización, debe pasar de un modelo de socialización basado en la parroquia rural a uno de base urbana.[17] Esta transición ha significado que la Iglesia disminuya su función cohesionadora que le caracterizaba. A ello debe sumarse el estallido de las nuevas instancias de socialización.

De la institución al escenario

Los espacios de socialización que resignan las *instituciones tradicionales* son asumidos por nuevos *escenarios* y *redes sociales*. Estos procesos se incuban

17 Quizás a eso se deba que las parroquias urbanas más dinámicas de la acción de la Iglesia Católica sean aquellas administradas por sacerdotes extranjeros, que tienen mayor experiencia urbana previa que los de origen quiteño. En cambio, los curas ecuatorianos tienen mayor conocimiento y resultados en el campo.

cuando las instituciones no son capaces de procesar los conflictos o cuando se encuentran en crisis. El escenario es, en este caso, un espacio o un ámbito de relaciones sociales que un grupo social en particular construye como estrategia para enfrentar al conflicto desde un mecanismo de defensa o beligerancia. La calle para el gamín es el escenario de trabajo, de educación y de vínculo social. La cárcel para el joven presidiario es, paradójicamente, la posibilidad de realización y seguridad.

Luego se construyen nuevas *redes sociales* que tienden a suplantar a la institucionalidad formal que no les da cabida.[18] Frente a esta situación, por ejemplo, la juventud desarrolla sus propias instituciones y medios de expresión social. Entre ellas están las llamadas pandillas, en las que no todo es negativo, como la prensa suele presentarlas. La pandilla sustituye a la familia y a la escuela en el proceso de socialización y, en su afán de construcción de su identidad grupal, genera aspectos creativos alrededor de la música, el deporte, la poesía y la pintura.

Los sicarios o los pandilleros definen sus identidades en un medio social que les trasmite valores de afán de lucro, de sentido fanático-religioso, de formación del "macho", pero que a la hora de efectivizarlos el mercado les niega. En los grupos de jóvenes, la violencia se ha convertido en un medio para lograr una figuración social. Tras el pandillero se encuentra una generación que no ha encontrado los espacios de participación y reconocimiento social que lo afiancen como sujeto y proyección.

En tercer lugar, emergen nuevas instituciones o viejas remozadas, entre las cuales se debe señalar, con un peso singular, a los *medios de comunicación*, donde tiene especial relevancia la televisión, misma que resulta el escenario de socialización más importante para la población, tanto por el tiempo que la dedican como por la producción de un proceso de homogeneización cultural fundado en la violencia y el consumo.

Pero también por una socialización construida a partir de una relación unívoca, en la que el espectador termina siendo el receptor y no el aparato de televisión. Así, por ejemplo, los niños franceses entre dos y diez años de edad

18 "En los grupos de jóvenes, la violencia se ha convertido en un medio para lograr una figuración social. Tras el pandillero se encuentra una generación que no ha encontrado los espacios de participación y reconocimiento social que lo afiancen como sujeto y proyección". (Corporación Región-Medellín, 1993).

ven 1.200 horas de televisión al año frente a las 900 que pasan en la escuela. En Bucaramanga los niños de ocho años ven 3.650 horas al año (Espinosa, 1993).

En los Estados Unidos, al finalizar la escuela primaria un joven habrá visto un promedio de 8.000 asesinatos y 100 mil actos violentos. Al salir del bachillerato habrá presenciado alrededor de 16.000 homicidios. Los programas infantiles de fin de semana muestran un promedio de 18 actos violentos por hora (Echeverri, 1994, p. 56).

Las expectativas de futuro se encasillan entre el consumismo que penetra por los medios de comunicación y la ausencia de modelos claros de futuro a los cuales adscribirse. Todo esto en un mundo en que la droga trastoca los valores e identidades, que la corrupción redefine las relaciones humanas y que la violencia campea en el conjunto de nuestras sociedades. El municipio, gracias a los procesos de descentralización del Estado, se ha convertido en una entidad omnipresente en el contacto con la población a la que representa, y tiene, sin duda alguna, un gran reto: abrir dentro de sus competencias un área especializada en violencia y juventud.

Para ello es necesario repensar, redefinir y fortalecer los espacios de socialización fundamentales de la sociedad urbana y su vinculación con el municipio, como el órgano estatal más próximo a la sociedad civil y sus instituciones. Y es la ciudad que las acoge, como el gran ámbito donde se construye lo público. En ella delimitan su territorio: la esquina, la plaza, el parque o el barrio. En ella se expresa: el grafiti. De ella obtienen sus motivaciones: las identidades cruzadas del amor y del odio. Es la propia ciudad que debe devolverles lo que se les ha restado.

Los actores de la violencia

La violencia no solo que ha crecido, sino que también se ha diversificado. Es así que, de un tiempo a esta parte, han aparecido violencias antes desconocidas, inéditas manifestaciones de las antiguas[19] y el incremento

19 "Un segmento de la actividad delictiva se ha modernizado en el país y supone la conformación de organizaciones más complejas, con mayores recursos económicos, un arsenal sofisticado y contactos y relaciones con el sistema social establecido" (Del Mastro y Sanchez León, 1994, p. 201)

notable de todas ellas. Allí tenemos las denominadas pandillas juveniles en casi todas nuestras ciudades, el narcotráfico y sus secuelas, los "caracazos" con sus distintas versiones, así como también su desarrollo tecnológico y la nueva organización del delito.

Los nuevos tipos de violencias han acarreado al nacimiento de nuevos actores o la transformación de los anteriores. A manera de ilustración, se puede señalar el aparecimiento en Colombia del sicariato o de las milicias populares urbanas; en El Salvador de los "maras"; y en Brasil del "*jogo do bicho*".[20] Sin duda que lo que más llama la atención son los nuevos roles de los jóvenes, la transnacionalización del delito, el desarrollo tecnológico y la economía en la que se inscribe la violencia.

La juventud: víctima y victimaria

La relación entre juventud y violencia se ha ido construyendo sobre la base de procesos contradictorios que tienden a estigmatizar y culpabilizar a la juventud de las zonas populares como causantes de la violencia y no como consecuencia de la misma. Pero también, es cierto que la juventud es más una víctima de la violencia que victimaria o, en otras palabras, no es que los jóvenes escojan la violencia, sino más bien que ella les escoge. Los ambientes familiares desintegrados, desempleo creciente, valores sociales en transición, medios de socialización como la escuela o la ciudad en crisis, terminan por empujar a la juventud hacia un despeñadero de impredecibles consecuencias.

"Desde los medios de comunicación se define a la juventud con calificativos tales como drogadictos, asesinos, rateros, violadores, alcohólicos, depravados, vagos o simplemente pandilleros. Pero lo más grave es que ese mismo pensamiento y presión de la opinión pública conduce a la policía y a las autoridades locales a plantear políticas exclusivamente represivas". (Castillo, 1993, p. 15).

Según Pinheiro (1994), "las políticas sobre la seguridad pública en la ciudad parecen estar dirigidas a los barrios de bajos ingresos, a fin de evitar que los pobres, los niños y los jóvenes puedan salir de las áreas en las que

20 Las maras son un tipo de delincuencia juvenil de los estudiantes secundarios y los "*jogos do bicho*", formas clandestinas de juegos de azar.

viven o para mantenerlos baja estricta vigilancia" (p. 3). Esto significa que ser joven y de extracción popular, lo convierte en blanco preferido de las políticas de control y represión, encubiertas bajo el pretexto de la violencia.

La erosión del sistema policial y el desarrollo de aparatos paramilitares van generalizando ciertas prácticas de exterminio de niños y jóvenes, supuestamente por ser potenciales criminales, que tienden a imponerse en nuestras ciudades bajo las eufemísticas denominaciones de "limpieza o profilaxis social",[21] o culpabilizando a toda forma de organización juvenil, pero en especial a las pandillas o bandas.[22]

El grupo poblacional masculino ubicado entre 15 y 24 años se convierte en el segmento de la población más afectado por la violencia, en tanto víctimas y victimarios; con lo cual, la juventud asume la condición de principal actor de las violencias, en cuanto agente y víctima. En el Cuadro 6 se puede analizar la tasa de homicidios juvenil:

Según la Red de Información Tecnológica Latinoamericana, un joven es hasta 30 veces más probable que sea asesinado en Latinoamérica que en Europa.[23] La mortalidad por causas externas, se incrementa en la mayoría de los

Cuadro 6. Tasa de homicidios juveniles por 100.000 habitantes

Tasa de Homicidios Juveniles (18 a 29 años) por 100.000 habitantes			
País	Años		
	2008	2010	2020
El Salvador	92,3		32,48
Colombia	73,4	71,16	47,41
Venezuela	64,2		
Guatemala	55,4		18,96
Brasil	51,6		99,03*

* No existen datos de la edad de 20 a 24 años
Fuente: UNDOC (2010 y 2020).

21 "La matanza de niños y jóvenes, que se está convirtiendo en endémica en varias ciudades del sur de Brasil, se puede explicar por la percepción de estos niños y jóvenes como criminales en potencia que deben ser eliminados a cualquier costo. Los escuadrones de la muerte que en la década de 1970 persiguieron a los disidentes políticos están haciendo que estos niños pobres, sean criminales o no, sean su blanco favorito" (Pinheiro, 1994, p. 3).

22 Cuando estas, en muchos casos, se presentan como estrategias de seguridad de los jóvenes.

23 Ver: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7750000/7750920.stm

países de la región y lo hace sobre la base del crecimiento del número de casos ubicados en el grupo etario antedicho, con una tendencia a la disminución de la edad de la víctima y del victimario.

Ello significa que nuestra juventud se merma moral y físicamente, lo cual, evidentemente, repercutirá en el futuro de la región. En este contexto, se puede concluir que los desafíos de la juventud en América Latina se localizarán en la ciudad y dependerán mucho de la calidad de ella.

La organización del delito, entre la estrategia de resistencia y la transnacionalización

En la organización del delito hay la coexistencia de formas tradicionales con otras modernas en ascenso. La violencia es, en el primer caso, una estrategia de resistencia o sobrevivencia de ciertos sectores de la población y, en otros, una empresa ilegal con presencia transnacional. Del Mastro y Sánchez-León (1994) lo ilustran significativamente cuando afirma: "Un segmento de la actividad delictiva se ha modernizado en el país y supone la conformación de organizaciones más complejas, con mayores recursos económicos, un arsenal sofisticado y contactos y relaciones con el sistema social establecido" (p. 201).

Pero el fenómeno que se extiende con mayor fuerza por la región es el referido a las nuevas formas que asumen la delincuencia y la criminalidad, expresadas en un incremento significativo de actos delictivos, en la diversificación de los hechos violentos y en la obtención de altas ganancias.

La "modernización" de una parte de esta actividad, se expresa a través de organizaciones con criterios empresariales más complejos, con mayores y más variados recursos, y con una mayor infiltración en la sociedad y el Estado. En general, operan a través de economías ilegales e informales, bajo reglas impuestas por su propia economía. Son escenarios de mercados ilegales donde se comercian armas, drogas ilícitas, sexo, artículos robados, contrabando, la "industria" del secuestro y del "ajuste de cuentas".

Echeverri (1994) ya nos alertaba a fines del siglo pasado cuando decía:

> Ellos usualmente: a) recurren a la violencia (extorsión, sometimiento, silenciamiento, asesinato) para ser exitosos; b) reemplazan los símbolos

> de estatus social por valores materiales que eventualmente son fuentes de disputas y violencia; c) este nuevo clima de disputas y violencia conduce a establecer "reglas de juego" que desarticulan la sociedad y la transforman en paradigmas de violencia; d) como alternativa, la "otra sociedad" no envuelta en mercados ilegales recurre a las armas para defensa propia, incrementando los riesgos de eventos violentos. (p. 54)

Las nuevas formas que asumen las violencias, no solo que han acarreado el nacimiento de nuevos actores y la transformación de los anteriores, sino que la propia organización del delito requiere de otras estructuras (mafias, comandos, carteles) y personajes como el sicario, el pandillero, el gamín, todos de condición juvenil.

Por la vía mercantil se ha producido una gran transformación en las políticas, tanto que se incrementó la violencia a escala internacional. Por la vía de los mercados ilegales se desarrollaron verdaderas empresas transnacionales del delito; las de mayor peso son las del narcotráfico y en menor medida las involucradas con los asaltos a bancos, contrabando y casas comerciales, el robo de vehículos, la depredación del patrimonio cultural, entre muchos otros. Así como un carro o un cuadro robado en Ecuador se envía a Perú o Colombia para su comercialización, el Ecuador se convierte en mercado para los bienes substraídos en otros países.

Economía de la violencia

Los estudios de la economía criminal y de las violencias empiezan últimamente a desarrollarse. Hay tres entradas al tema: la primera, que es la más difundida, tiene que ver con el costo económico de la violencia. Sin duda, es el caso de las pérdidas del sector productivo, de las personas (consumidores) y del país en su conjunto. En los países de violencia elevada, los costos representan una proporción significativa del producto. Así tenemos que los gastos en protección y los efectos directos del crimen representaron alrededor del 6 % del producto en EE.UU y del 13 % en Colombia (Ratinoff, 1996). En Colombia, los gastos públicos y privados en seguridad y defensa se acercaron al 4,6 % del PIB (Vargas y García, 2008).

Los costos de las violencias, por ejemplo, solo en los servicios de salud en emergencias, medicinas, consulta externa, centros especializados y medicina forense, entre otros, son elevados. En el 2006 se estimó que en Estados Unidos el costo del tratamiento de cada caso mortal era aproximadamente de 1,5 millones de dólares y de 34 mil para cada hospitalizado (Limits of Liability, 2006). En un estudio realizado por Jaitman (2017) para el BID, se llegan a las siguientes cifras económicas, altamente preocupantes para Latinoamérica:

- El costo de la violencia en la región llega al 3,55 % del PIB, lo cual significa una cifra de US$ 261.000 millones, que es superior a los 168.000 millones que se calcularon para el año 2.000.[24]
- Se gasta en políticas de control de la inseguridad ciudadana en alrededor de US$ 70.000 millones, esto es, el 1,55 % del PIB regional, cantidad que representa la tercera parte de lo que se gasta en salud y educación.

La segunda entrada se relaciona al efecto que produce la violencia en el desarrollo económico de un país, mediante dos perspectivas: por un lado, la que considera que la pobreza es el caldo de cultivo para la violencia y, por otro, la de su antítesis, que la violencia desacelera el crecimiento económico.

Sin embargo, ni una ni otra tiene sustento, porque la sociedad donde el crimen campea tiene serios problemas en generar y acumular riqueza en el largo plazo o, lo que es lo mismo, que la violencia impone restricciones al desarrollo económico de una nación; tanto por las pérdidas de inversión de capital, los altos costos que genera, como por la no inversión de capital.

Y la tercera, tiene que ver con la retribución que produce el delito. El incremento del riesgo que tiene un delincuente de ser aprendido, juzgado y condenado inclina la balanza de los costos de delinquir por sobre los potenciales beneficios. Es decir, y siguiendo a Ratinoff (1996), "si el crimen paga hay incentivos para delinquir".

Este conjunto de recursos económicos, por la magnitud y características que asumen, empiezan a integrarse a las economías legales y formales

24 Por otro lado, Estados Unidos invierte 2,75 % del PIB, Francia 1,87 % y Alemania 1,34 % en el combate a la inseguridad.

de nuestros países, haciéndose de alguna manera funcionales a los mismos mercados. Incluso, en épocas de crisis, se vuelven absolutamente necesarios.

La posibilidad de combatirlos se ha hecho cada vez más compleja. Esto es, no solo que ya han logrado ser parte de los mercados y las economías legales, sino que hoy es imposible de definir políticas tendientes a contrarréstalas o cuando menos, regularlas. Además, se debe tener en cuenta, que las lógicas neoliberales también aportan en esta línea, gracias a sus tesis de desregulación de los mercados y del auspicio del empresariado privado.

El rostro y tendencias de la violencia

Este conjunto de situaciones da lugar, gracias a las evidencias empíricas recogidas por algunos investigadores como Guzmán (1994a) para Colombia, Oviedo (1994) para Chile y Del Mastro y Sánchez-León (1994) para Perú, que tienen un denominador común: un rostro y una tendencia preocupantes, basadas en confrontaciones bélicas de base urbana.

El rostro de la violencia

La violencia urbana, por su hondo contenido social, se expresa diferencialmente dentro de la estructura urbana, a través de lo que puede definirse como una *geografía delictiva*, en la que se deben diferenciar los lugares de residencia de la víctima y del victimario,[25] con el de ocurrencia del delito. Pero también donde se produce el homicidio y donde se encuentra el cuerpo del delito.[26]

Se puede percibir que la violencia delictual en la ciudad tiene espacios diferenciales, de la centralidad con la que ocurre en la periferia. Enrique Oviedo (1994) ahonda en esta línea cuando nos dice que:

25 "Los individuos condenados por acciones delictuales provienen mayoritariamente de las comunas que reúnen población de menores ingresos y que presentan mayores problemas ambientales" (Oviedo, 1994, p. 17).

26 Indudablemente, que esta situación añade factores de dificultad a la construcción de una base estadística o de información confiable, porque, institucionalmente, la responsabilidad queda repartida –incluso– por los diversos lugares donde ocurre el proceso del delito.

> Ciertos espacios públicos o de interacción social como determinadas calles, pasajes, sitios eriazos, centros de diversión, botillerías, entre otros, pueden presentarse como zonas de socialización delictual. El acceso que los individuos tengan a estos lugares estará condicionado por la forma de ocupar o de vivir la ciudad. (p. 294)

Pero, así como tiene una expresión territorial, también existe una *cronología delictiva* diferenciada por meses, días y horas. En esto, indudablemente, tiene mucho que ver el calendario cultural de cada país y ciudad. Es una constante que en la noche haya más actos delictivos que durante el día; que los fines de semana (viernes y sábados) concentren los hechos de violencia; que el fin de año, navidad o carnaval produzcan más situaciones de violencia que otras épocas. Pero, además, la violencia tiene una historicidad que permite entenderla como un proceso que tiene grandes plazos y coyunturas específicas, venidas de las características dominantes de los crímenes.

Si bien la violencia urbana tiene tipos y grados en los que se expresa, no se puede negar que afecta a la sociedad en su conjunto, aunque algunos segmentos de ella se encuentran más proclives al riesgo y a la vulnerabilidad. Es decir, que hay una *sociedad delictiva* que afecta de manera distinta a los grupos sociales según clase, género y edad. En la violencia se hace presente la utilización de medios o *instrumentos delictivos* diversos para perpetrar las fechorías, sin embargo, tienden a primar las armas de fuego.

"En Medellín, en 1980, aproximadamente el 60 % de los homicidios se cometían con arma de fuego, y en 1990 la cifra se incrementó al 90 %" (Corporación Región-Medellín, 1993, p. 42). En el Ecuador de 2022, el 75 % de los homicidios se comente con armas de fuego

Hay una forma *cultural lúdica* en la que el alcohol y las drogas juegan un papel central dentro de motivaciones de la más variada índole. Países con crecimiento del alcoholismo tienen crecimiento de las violencias.

Lo cierto es que el desenmascaramiento de este rostro de la violencia y de sus factores desencadenantes, pueden ser una ayuda para conocer y diseñar políticas tendientes a mitigar la violencia y a reconstruir la ciudadanía. Eso no significa que actuando exclusivamente sobre ellas se pueda resolver la problemática, porque sus determinaciones estructurales son fundamentales (economía, cultura, sociedad).

Las guerras de este mundo

En el año de 1995, a lo largo de varias ciudades del planeta, se realizaron múltiples actos de celebración del cincuentenario del fin de la Segunda Guerra Mundial. Esta fecha marcó la culminación de un tipo de confrontación bélica y el inicio de una nueva. La conmemoración del cese de hostilidades se realizó con una antesala de atentados terroristas ocurridos en Oklahoma, aparentemente ejecutados por un grupo paramilitar denominado "Milicias de Michigan", en Tokio por grupos de fanáticos y en Madrid por la organización vasca ETA, entre otros.

Con el fin de la Guerra Fría, se produce la redefinición del papel de las Fuerzas Armadas (seguridad nacional) y el surgimiento de múltiples conflictos dislocados de distinto orden: religioso (fanatismo), étnico (racismo), político (polarización) o social (género), que conducen a nuevas formas de violencia.

También porque la violencia es una de las expresiones más dramáticas de los procesos de globalización a nivel mundial: se ahondan las diferencias en espacios cada vez más próximos y pequeños, estallan las identidades impuestas por la fuerza y se redefinen los espacios tradicionales de socialización como la familia, la escuela, la fábrica y la religión. En muchos casos reemplazados por la pandilla, la organización criminal o, lo más paradójico, la misma cárcel.

Se caracteriza por ser una guerra cercana a la población civil: los muertos se producen entre los miembros de la sociedad o en la intimidad del hogar. ¿Quién no tiene un desaparecido, un secuestrado o un asesinado conocido? Hoy, la percepción de la guerra o la violencia común es mayor que antes, al extremo que se incorpora a la cotidianidad y, por tanto, a la pérdida de sensibilidad.

La ciudad se convierte en escenario de la guerra o en la causa, en tanto que el propio conflicto urbano puede ser el origen de la conflagración. Ejemplos del primer caso pueden ser lo que ocurre en Bosnia o Somalia; del segundo, Rio de Janeiro, donde en un fin de semana la policía asesina a más de 100 personas (Policía pacificadora); pero también lo acontecido en el Metro en 1995 y en las zonas de concentración masiva en Tokio con 13 fallecidos, miles de intoxicados y un fuerte impacto social.

Las características de esta confrontación actual son difusas, generalizadas y sin una clara motivación política de disputa de hegemonía. El caso

más significativo es el del narcotráfico, que llega al poder, pero no para transformarlo sino para funcionalizarlo. Así, tenemos que la conflictividad y las violencias urbanas se incrementan en aquellas ciudades cosmopolitas como Nueva York, Tokio, París, Madrid, México y Buenos Aires y tampoco se escapan las de tamaño menor.

Si en la guerra entre Estados los contendores son claramente reconocidos, en esta nueva expresión del conflicto ni las víctimas y, peor, los victimarios son identificados. En la guerra convencional, el cese de los combates es el inicio de la paz; en las conflagraciones actuales la pacificación solo provendrá de políticas de desarrollo, del fortalecimiento de los derechos y del respeto al derecho ajeno.

De allí que el tema de la seguridad ciudadana y ciudad sea cada vez más recurrente en la mejora de la calidad de vida de la población (57 % a nivel planetaria y 83 % Latinoamericana) y de la economía mundial.

Dos salidas equívocas: reprimir y privatizar

Para hacer frente a la violencia delictual urbana, las autoridades han planteado dos salidas: la represión y la privatización. En general, estas políticas asumen el control de la violencia desde una óptica inscrita en los marcos de la seguridad nacional y del Estado, con lo cual no hay una diferenciación, por ejemplo, entre el acto de violencia política con el de violencia común o de narcotráfico, porque según sus preceptos todas las violencias socavan las bases de la convivencia de la sociedad y del Estado, en tanto afectan la propiedad privada, rompen las reglas del mercado y deslegitiman la institucionalidad estatal.

En una constatación todavía por medirse estadísticamente, se puede señalar que la mayoría de las violencias se dirigen hacia la población y una minoría de ellas hacia el Estado. Pero el caso es que la acción del Estado es, más bien, inversamente proporcional a pesar de que en la actualidad las violencias afectan más a los ciudadanos y a sus instituciones, que al Estado y sus órganos.

Los Estados Latinoamericanos prestan mayor atención a las violencias llamadas macro, relacionadas con el narcotráfico y la guerrilla que, a las

comunes, siendo que la mayor cantidad de víctimas provienen de esta última. Pero las más violentas y, por tanto, más visibles, son las primeras.

El Estado se convierte en el depositario de la seguridad demandada por las clases propietarias contra las peligrosas (los pobres). Estos sectores conciben al Estado (Policía, Ejército, Justicia) como el garante de la protección colectiva de la población y exigen mano dura al conjunto de los aparatos estatales para que se protejan sus bienes y vidas.

En este caso, las acciones fundamentales se dirigen hacia el control de la violencia bajo una óptica represiva, que se caracteriza entre otras cosas por:

- El desbordamiento de los sistemas judiciales y penitenciarios, por la magnitud de la violencia y sus nuevas formas, cuestión que plantea una reforma a los códigos penales dirigida a modificar la tipificación del delito y a incrementar las penas (populismo penal). Es interesante ver como el concepto del delito, y, por tanto, de delincuente va cambiando en la visión estatal; quien es, en última instancia, el que crea y define la figura del delito y de las penas correspondientes.

  Se aumentan las penas cuando implica terrorismo y narcotráfico, además de la presencia de los nuevos tipos de delincuentes (niños, jóvenes, migrantes). Pero lo más grave, es el avance de la impunidad y la saturación de las cárceles, en muchos casos por personas sin sentencia o inocentes.

- El enfrentamiento al hecho delictivo mediante el uso de la fuerza. Allí se inscriben, por ejemplo, los operativos que periódicamente realizan el ejército y la policía para controlar la delincuencia común en las poblaciones de bajos ingresos. En general, estos se caracterizan por ser estrategias de represión, amedrentamiento y seguridad, inscritas en una concepción antisubversiva. Son operaciones tipo rastrillo que se desarrollan con gran despliegue informativo y de fuerzas.

Pero la delincuencia ha servido también para justificar el fortalecimiento de los llamados gendarmes del orden, para lo cual no se escatima el menor esfuerzo en la utilización de ciertos medios de comunicación, profundizando las llamadas páginas rojas o difundiendo programas violentos. De esta manera, se desarrolla una visión maniquea y moralista que encierra la necesidad

de crear a la vez al héroe y al villano.[27] Y ha servido para justificar el incremento de los presupuestos para la Policía, las Fuerzas Armadas y la Justicia.

En el Ecuador se duplicó la población carcelaria entre los años 2014 y 2021; esto es, desde cuando se aprobó el Código Orgánico Integral Penal. Sin embargo, por decisión presidencial, el hacinamiento que existía bajó sustancialmente desde 2021, gracias a los indultos realizados por el presidente Guillermo Lasso, invocando estado de salud, edad, grado de cumplimiento de penas y tipos penales.

En la actualidad, el contingente de policías nacionales llega a 64 mil efectivos, a lo cual deberían sumarse las policías municipales, las de guardianía privada (285 mil guardias)[28], los agentes aduaneros y fronterizos (6 mil), los de tránsito y los del ejército (35 mil miembros). Esto es, si lograran cooperar entre ellos, el número de efectivos que se desplegarían para enfrentar la violencia y la ilegalidad no bajaría de los 400 mil efectivos. Para el año 2006 se registraron 849 empresas formales de seguridad privada (Pontón, 2006, p. 4) y más de doscientas informales.

Todo esto es una consecuencia de la reforma estatal que persigue su modernización desde la perspectiva privatizadora. También de las limitaciones que evidencian las políticas públicas, represivas y de control ante el aumento de la delincuencia y de la corrupción de los aparatos punitivos.[29] De esta manera, el Estado se ve desbordado en sus capacidades y pierde su condición de garante de la seguridad ciudadana, lo cual conduce a una privatización de facto de la seguridad.

Se percibe la privatización de algunos segmentos de la actividad de seguridad, permitiendo que ciertos sectores sociales –entre los cuales se encuentran policías jubilados– promuevan empresas de seguridad privada con base a un personal poco formado y sin un real control de la estructura institucional. Pero también, por el desarrollo de un conjunto de actividades económicas vinculadas a la seguridad, como son: la venta de servicios,

27 En todas nuestras sociedades se crean los mitos del "delincuente del siglo" o del "delincuente más buscado", con el fin de crear a su vez, el éxito más importante para la Policía. Cosa que tarda en llegar.

28 Información proporcionada por el Director de Regulación y Monitoreo de Seguridad Privada del Ministerio del Interior de Ecuador.

29 "La corrupción y, junto a ella, la impunidad, conducen a la criminalización de la propia policía y al desarrollo del crimen organizado" (Oviedo, 1994).

tecnologías y mercaderías alrededor de las armas, alarmas, seguridades, clases de defensa personal, perros, inteligencia, guardianía y mucho más.

Esta marginación en la administración de justicia, produce un copamiento del control de la violencia por parte de la sociedad civil, a través, por ejemplo, de la justicia por su propia mano. Los cementerios clandestinos se multiplican por la existencia de grupos paramilitares que se dedican a la "limpieza social" (Colombia) o "profilaxis social" (Venezuela). La población se arma.

La experiencia muestra que este fenómeno de asesinato de delincuentes, prostitutas y homosexuales proviene del cambio en la política de equilibrios entre la policía y la justicia, expresado en el debilitamiento del poder judicial y de la imposición de políticas represivas por sobre las preventivas.

La gobernabilidad de la violencia

Poco a poco va tomando existencia una visión alternativa a la anterior, que ve con preocupación la renuncia del Estado a su rol de corrector de las desigualdades a todo nivel, de árbitro en la resolución de los conflictos y de su cualidad de garante del interés colectivo. Lo cual produciría un proceso contradictorio de construcción de ciudadanía y participación de la sociedad civil.

Como se señaló anteriormente, el copamiento de ciertos segmentos del control de la violencia por parte de la sociedad civil, genera un peligroso proceso de justicia por mano propia y de privatización de la seguridad, que llevan a una pérdida de las garantías ciudadanas más elementales, como el derecho a la vida.

Según el Servicio de Rentas Internas (SRI), en el año 2022, tenía registradas 2.984 compañías privadas que desarrollaban servicios de transporte de valores, guardianía de seguridad, provisión de patrullaje, inteligencia y demás actividades. Desgraciadamente no existe información de los casos de justicia por la propia mano.

En este contexto, la seguridad ciudadana se desarrollaría en un espacio social en construcción, donde la participación permitiría enfrentar los eventos sociales que socavan lo social, lo público, las bases materiales de la convivencia y las instituciones de intermediación social. Es una propuesta

que busca *gobernar la violencia* desde el diseño de políticas sociales, urbanas y de control, orientadas a la protección ciudadana.

Es una concepción que se arma sobre la base de dos puntas: la primera, que busca estructurar una propuesta de carácter general y la segunda, más heterogénea, que tiende a desarrollarse desde la particularidad de los gobiernos locales, siendo quizás el espacio institucional donde se están haciendo las propuestas más innovativas en materia de control y mitigación de la violencia urbana.

El caso colombiano

El escenario más interesante y de mayor aliento en el enfrentamiento a la violencia es el colombiano, donde se vienen aplicando un conjunto de acciones en los niveles local y nacional con resultados interesantes. El hecho de que Colombia tenga uno de los niveles más altos de violencia del mundo, la convierte también en el lugar donde se trata de enfrentarla bajo múltiples y variadas formas.[30]

Este contexto deviene en el mejor laboratorio de estudio y de experimentación de la región. Colombia representa el caso más interesante de América Latina por cuanto se encuentra en una fase de búsquedas de alternativas multivariadas y diversas, inmersas en una acción de ensayo y error.

Desde 1991, cuando se aprueba su nueva Constitución, parte con un orden jurídico constitucional que consagra, entre otros aspectos que tienen que ver con el tema de un Estado social de derecho, con procesos de democratización, descentralización y participación ciudadana. Pero también, es uno de los pocos países latinoamericanos que cuenta con una política nacional explícita contra la violencia, como marco general de expresión de la voluntad política nacional.

En 1991 se formula la Primera Estrategia Nacional contra la Violencia y en 1993 la Segunda, en donde se reconoce la existencia de varias violencias a las cuales les corresponderían unas políticas específicas. Si bien

30 Como lo señala el ex alcalde de Cali, Dr. Rodrigo Guerrero, la cacería de tigres solo es posible realizarla donde hay tigres.

fueron estrategias destinadas a enfrentar prioritariamente el tema de la seguridad del Estado y a consolidar el orden público, no es menos cierto, que algunos puntos hicieron referencia a la seguridad ciudadana.

Por ejemplo, se puede mencionar el fortalecimiento de las iniciativas de las autoridades regionales y locales, y su coordinación interinstitucional a través de los Consejos Seccionales de Seguridad. También, la modernización de la justicia y el impulso a nuevos procedimientos institucionales no judiciales, para dirimir querellas entre ciudadanos: los Conciliadores en Equidad, la ampliación del Código del Menor, los Jueces de Paz, las Comisarías de la Familia, la reducción de la impunidad, la protección y promoción de los Derechos Humanos, entre otros.[31]

Dentro del territorio colombiano, se han creado múltiples proyectos e instituciones que trabajan sobre el tema: se tienen estrategias nacionales, planes regionales y planes locales. Hay un marco institucional altamente diversificado por sector (familia, escuela, juventud, mujer) y ámbito (comunal, local, regional, nacional). Existen ópticas preventivas (educación, empleo, participación) y coercitivas (Policía, Ejército, Justicia).

En Colombia se percibe una nueva actitud por parte de los partidos políticos, organizaciones populares y medios de comunicación frente al tema. Se han creado, entre otros, los siguientes organismos: Consejerías Presidenciales, Centros de Conciliación Ciudadana, Conciliadores en Equidad, Comisiones Especiales de Quejas, Casas de la Juventud, Centros locales de Amor a Buenaventura, Juntas de Participación, Comisarías de Familia, Consejos de Seguridad, Comisión de Paz, Oficinas de Derechos Humanos, Núcleos de Vida Ciudadana. A estos deben sumarse los organismos tradicionales de la Policía, Justicia, Municipios, Gobierno Nacional.

Si a nivel nacional se ha desplegado una propuesta tan amplia, no es menos cierto que a nivel local se tienen también experiencias puntuales bastante interesantes. Quizás las más acabadas sean las impulsadas en las ciudades de Cali, Bogotá y Medellín, a través de estrategias explícitas para enfrentar la problemática, mediante la formulación de sendos planes

31 Se recomienda revisar el trabajo de Álvaro Camacho (1994): ¿Seguridad para la gente, o seguridad para el Estado?, Universidad Nacional de Colombia.

integrales, denominados como *Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana Nacional,* que se desarrollará en el 2012 y *Plan Estratégico de Seguridad,* para Medellín y el Área Metropolitana, respectivamente.

En el caso de la ciudad de Cali tiene como referente y actor institucional principal a la Alcaldía de la Ciudad, que ha emprendido un programa que coordina cinco ejes: 1. Generar la prevención social en zonas de alto riesgo, 2. Fortalecer el orden institucional ciudadano a través de un buen sistema de justicia,[32] 3. Mayor presencia policial en la ciudad, 4. Promocionar una cultura de legalidad y 5. Incentivar la responsabilidad ciudadana. Fueron experiencias que sirvieron para que la Oficina Panamericana de La Salud (OPS) hiciera una propuesta regional con amplia presencia regional de La División de Promoción y Protección de la Salud en la OPS formula el Plan denominado "Salud y Violencia: Plan de Acción Regional", que tiene algunas innovaciones que vale la pena resaltar:

- El contenido de la propuesta es regional y es una forma metodológica de combinar experiencias provenientes de distintos lugares, redactada con criterios de expertos de disímiles procedencias.
- Dejar de lado el tradicional enfoque del control de la violencia por vías represivas y asumir una visión de tipo preventiva. Es decir, pensar menos en la policía, la mano dura y más en los orígenes de las violencias.
- Enfrentar la problemática de la violencia desde una perspectiva descentralizada, donde lo municipal tiene un peso importante. Esto es muy rescatable porque los gobiernos locales son los más próximos a la sociedad civil, porque solo pueden hacer prevención debido a que no tienen Policía, cárcel ni Justicia, y porque puede asumir la geografía de la violencia desde su propia jurisdicción territorial.
- Asumir la violencia dentro de una concepción de planificación urbana, justo en un momento en la que se encuentra más desacreditada o en crisis por la reforma del Estado que busca desregular los mercados en beneficio del sector privado.

32 Es una reunión semanal presidida por el alcalde y con la participación de representantes de la policía, fiscal seccional, funcionarios municipales, tránsito, etc. con el fin de analizar y tomar decisiones respecto del problema.

- Su pretensión de ser una propuesta interdisciplinaria e integral, que incorpora disciplinas y problemáticas de la economía, la sociedad y la cultura.

También está el caso de la ciudad de Medellín, donde el Gobierno Nacional de Colombia, ante la gravedad de la violencia del narcotráfico y el narcoterrorismo, decidió crear una Consejería Presidencial con la finalidad de coordinar las acciones de los organismos nacionales con los de los municipios conexos a la ciudad de Medellín y su región.

Es decir, una lógica de gobierno multinivel que propicia la concertación de autoridades nacionales, locales y la ciudadanía. Se diseñó el programa denominado "Promoción de la Convivencia Pacífica en Medellín y su Área Metropolitana" que buscó promocionar y generar una cultura de la convivencia y civilidad, contraria a los métodos violentos de resolución de conflictos, que propenda al desarme de la población, deslegitime la retaliación y las respuestas violentas; y promueva la defensa de los ciudadanos.

Conclusiones

El tema de la delincuencia urbana y, por oposición, de la seguridad ciudadana, sin ser homogéneo en el conjunto de las ciudades de la región, amerita ser asumido de manera inmediata. Sin lugar a dudas es un problema nacional e incluso internacional, de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones. Así como no es un problema de exclusiva responsabilidad de la Policía y la Justicia, tampoco lo es solo del gobierno. De allí que tampoco la población no pueda excluirse y quedar pasiva,[33] porque el paternalismo estatal no conduce a la formación de ciudadanía.[34]

Siendo la ciudadanía la fuente y fin de la seguridad ciudadana, se requiere su participación en la solución del problema, donde, por ejemplo, en vez de privatizar la policía, habría que dotarla de ciudadanía; que sea

33 "¿Cómo se puede pedir a las autoridades efectividad en la lucha contra la delincuencia si los ciudadanos no están dispuestos a ayudar a ser protegidos?" (Castillo, 1993, p. 8).

34 "La seguridad ciudadana, más allá de su carácter de tema ideologizado, es ante todo un derecho al que le corresponde un deber" (Camacho, 1994, p. 1),

representativa de género y de los territorios. Pero también una nueva institucionalidad que la asuma, en la que podría participar la Municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana.

En esta perspectiva, puede ser interesante que las municipalidades sigan el ejemplo de Cali creando comisiones especiales de seguridad ciudadana en las que participen concejales, policías, Intendencia, Justicia, Comisiones de Derechos Humanos, entre otros.

En el campo penal se debe avanzar en la búsqueda de una racionalidad jurídica fundada en los derechos humanos, en la desburocratización de la administración y agilidad de la justicia, que en el incremento de las penas. Hay que diseñar mecanismos que tiendan a resolver pacíficamente los conflictos y espacios donde la ciudadanía pueda convivir, conciliar y hacer justicia. En suma, se requiere de una institucionalidad pública que procese los conflictos, sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana, inscrita en una estrategia de orden público democrático.

Como la violencia recrudece cuando la sociedad no logra institucionalizar mecanismos no violentos de resolución de conflictos, es hora de modernizar y descentralizar el sistema judicial en su conjunto, para hacerlo menos politizado y más eficiente. Y, por otro lado, hay que reducir la conflictividad judicial, por ejemplo, con la introducción de la justicia comunitaria, la conciliación y el arbitraje para descongestionar el sistema judicial, y con la puesta en práctica de agencias comunitarias, comisarías de familia o de género.

Es el momento para introducir mecanismos alternativos de solución de conflictos, que respeten la diversidad y que se ponga a prueba aspectos de la Justicia consuetudinaria (derecho nacido de la costumbre).

Es singular la importancia de la investigación, articulada al diseño de políticas y programas públicos, tal como lo ha sido evidenciada en Cali, donde la Alcaldía y la Universidad del Valle mantienen estrechos lazos de colaboración. Pero debe ser una investigación que combine aspectos teóricos-analíticos y descriptivos.

Este es un campo que requiere por igual un desarrollo teórico y una producción de información confiable. La dispersión de fuentes, la disparidad de datos, los problemas de definir y clasificar la violencia, los problemas culturales de los denunciantes, las características del hecho delictivo, hacen del problema de la información un aspecto medular.

Al respecto, se pueden señalar dos experiencias interesantes en el ámbito subnacional: la del Distrito Federal de México, donde se ha conformado una red de información en materia de prevención del delito y justicia penal y, la de Cali, donde se busca unificar los registros de información mediante el establecimiento de un Consejo de Seguridad coordinado por la Alcaldía, que permite, entre otros aspectos, afinar la obtención, procesamiento y análisis de la información.

Es necesario fortalecer aquellos lugares donde la sociedad latinoamericana se socializa. Allí están los casos de los núcleos familiares, la escuela, los medios de comunicación, la ciudad, pero, adicionalmente, la creación de nuevos "lugares" y mecanismos institucionales para la solución de los conflictos, la pedagogía para la convivencia, la comunicación social y la expresión de sentimientos. No se puede luchar contra el crimen sin la existencia de una política social explícita.

El control bajo ningún punto de vista puede eliminarse, pero sí debe transformarse y especializarse en ciertos tipos de delitos. Hay que conformar una estrategia de orden público democrático donde la Policía (controle), la cárcel (rehabilite) y la Justicia (derecho, equidad) jueguen otro papel.

Hasta ahora, se ha enfrentado el problema de manera policial y con resultados no muy positivos. Se trata de un problema nacional de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones (no solo a la policía). Sin embargo, siendo la ciudadanía la fuente y fin de la violencia urbana se requiere su participación en la solución del problema. Pero también se deberá crear una nueva institucionalidad que la asuma, en la que bien podría participar la Municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana.

Esta institucionalidad debería elaborar la planificación estratégica de la seguridad, ciudadana enmarada desde una propuesta de concertación y consensos amplios, con entidades provenientes de los sectores públicos, privados y comunitarios, insertadas en la dinámica de una amplia cooperación.

De esta manera, por ejemplo, re dirigir la exaltación de la violencia en los medios de comunicación (como la televisión), modificar los factores de la cultura basada en el alcohol o productos psicotrópicos, controlar la posesión de armas blancas y de fuego, desarmar a la población civil, aumentar la iluminación del espacio público, mejorar la movilidad

urbana y desarrollar campañas de seguridad ciudadanas y defensa civil. Lo mismo respecto al estímulo a la convivencia en las instituciones como la familia, la escuela, la fábrica, las unidades vecinales (barrio) y el espacio público (parques, vías).

Obligar a diseñar estrategias ciudadanas de control de la violencia inscritas en visiones de gobierno de la seguridad, que vayan más allá de lo policial y del estrecho marco de lo nacional, porque se trata de una competencia concurrente. Es necesario construir una "gobernabilidad de la violencia" que surja de una estrategia que vaya de lo local a lo internacional, pasando por la escala nacional, y que involucre a la sociedad en su conjunto. Solo pasará del discurso de la integralidad a la realidad de la misma. Adicionalmente, migrar de la mano dura a la mano inteligente.

Inseguridad ciudadana en la Comunidad Andina[1]

Introducción

Durante los últimos años, la violencia se ha convertido en uno de los temas más importantes en el Área Andina (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia), debido a las nuevas formas que asume, a los impactos sociales y económicos y al incremento de su magnitud. Como profecía, Echeverri ya nos decía en 1994 lo siguiente:

> La violencia no solo es ubicua y elusiva, sino que parece crecer y multiplicarse rápidamente en todo el planeta, amenazando en convertirse en uno de los problemas más intratables de la especie humana. Su veloz crecimiento, es probable que la convierta en el problema más importante del ser humano para el Siglo XXI. (p. 49)

Ahora vemos que las violencias se han extendido en todos los países y ciudades de la región con peculiaridades y ritmos propios, provocando cambios en las urbes: en el urbanismo con el amurallamiento de la ciudad, nuevas formas de segregación residencial; en los comportamientos de la población por la angustia y desamparo, en la interacción social (reducción de la ciudadanía, nuevas formas de socialización) y en la militarización de las ciudades, amén de la reducción de la calidad de vida de la población.

La importancia de la delincuencia en los Andes aún no tiene un correlato respecto de su conocimiento, porque no se le ha concedido la importancia,

1 Artículo publicado por Carrión (2004) en Íconos, Revista de Ciencias Sociales. FLACSO Ecuador. (Actualizado a 2023).

ni ha sido incorporada en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida, con la urgencia y la prioridad que merece. Si bien esta situación es generalizada en la subregión, no se puede desconocer que hay un desigual desarrollo. Colombia tiene un mayor conocimiento respecto de los restantes países, gracias a la información, comunidad académica y estructura institucional que posee.

En los países andinos han existido propuestas innovadoras en materia de control y prevención de la violencia que superan aquellas concepciones que postulan su tratamiento con una acción sobre los síntomas mediante la actuación policial, la privatización y el incremento de penas. Desgraciadamente, han sido iniciativas aisladas, con poca continuidad en el tiempo y bajos recursos, lo cual ha impedido que logren legitimarse e imponerse a las hegemónicas.

La violencia por subregiones en América Latina

Para 1990, el promedio mundial de la tasa de homicidios fue de 10,7 por cien mil habitantes y de 22,9 de América Latina, es decir, una relación de dos a uno. En la actualidad, la tasa de homicidios del mundo ha bajado, mientras la de América Latina ha subido. Hoy, la diferencia proporcional es de cuatro veces en la región mientras en el mundo es solo de uno. Esto significa que Latinoamérica tiene una tasa de más de cuatro veces el promedio mundial.

La tasa de homicidios para América Latina ha seguido creciendo en este último siglo, con resultados alarmantes: cada año cerca de 140.000 latinoamericanos son asesinados; 54 familias sufren un robo por minuto, 28 millones al año y la pérdida de recursos es aproximadamente del 14,2 % del PIB (Londoño et al., 2000). Estas cifras significan que "la violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cuatro veces más alta en esta región que en el resto del mundo" (p. 7).

La región tiene un problema de violencia muy complejo: una magnitud muy alta, con una persistencia en el tiempo, que hace pensar que es un problema que se ha hecho endémico. Más si se tiene en cuenta que la región cuenta con el 8 % de la población mundial y concentra el 57 % de los homicidios que ocurren en el mundo.

Se vive, desde mediados de la década de los ochentas, una tendencia generalizada de crecimiento de la violencia en América Latina. Si bien pueden existir algunos países que bajen relativamente el crecimiento de sus tasas de homicidios, estas no terminan por modificar la tendencia general de las subregiones como de América Latina.

La violencia ha transitado de una tradicional a otra moderna, siendo que esta supera y coexiste con la tradicional. Esta violencia se desarrolla a través de organizaciones con recursos, criterio empresarial, tecnología avanzada, nuevos actores, transnacionalización del delito e infiltración en el mercado, en el sistema social y en la administración pública. Este tipo de violencia se expande con fuerza desde la mitad de la década del 80 y es la que genera el incremento y diversificación de los hechos delictivos.

Estos datos muestran una realidad promedio que esconde las diferencias existentes en su interior. Existe una dispersión de las tasas por países, como también por subregiones. Entre los primeros tenemos una dispersión sumamente alta que se expresa con una brecha de más de 12 veces entre el país que tiene la tasa más alta (Jamaica) con la que tiene la más baja (Bolivia).

Los países que tienen las más altas tasas de homicidios por cien mil habitantes son Jamaica (49), Honduras (35,8) y Venezuela (40), y aquellos que tienen las más bajas son: Bolivia (4), Chile (4,6) y Uruguay (6,1), siendo las tasas de estos últimos comparables con las tasas de los países europeos.

Lo más interesante, según el Cuadro 7 respecto de las tasas de homicidios por territorios, tiene que ver con el hecho de que los países con mayor

Cuadro 7. América Latina y El Caribe según subregiones. Tasas de homicidio por 100 mil habitantes (2000-2010-2012-2020)

Regiones	Años			
	2000	2010	2012	2020
América Latina	23,50	19,48	20,73	13,92
América Central	25,00	36,71	34,00	20,83
El Caribe	11,73	20,80	19,25	19,00
Área Andina	30,92	23,72	27,37	14,31
Cono Sur	17,30	11,00	11,20	11,00
Brasil	25,80	26,63	28,20	22,38

Fuente: Banco Mundial (2023).

violencia están ubicados en las subregiones de Centro América y El Caribe, mientras los que tienen las más bajas tasas están en el Cono Sur. El Área Andina también tiene una composición alta pero diversificada, porque Venezuela, Colombia y Ecuador tienen tasas altas mientras Perú y Bolivia más bien relativamente bajas. Brasil, por su lado, gracias al tamaño y a las tasas que tiene, está en un nivel por debajo del promedio de Latinoamérica.

- Las subregiones de América Central y El Caribe son las más violentas de América Latina, con el rasgo distintivo de que, a partir de fines del siglo pasado, en sus territorios nacionales se produjeron procesos de pacificación en tres países: Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Lo paradójico fue que no se produjo una reducción de la violencia sino más bien un incremento del tránsito de la matriz de la violencia política hacia la común y de los mercados ilegales (narcotráfico, pandillas).

  Esto es, de una violencia donde los actores en conflicto estaban identificados, polarizados y tenían unidad de mando explícita, hacia otra donde la dispersión de los actores, la desarticulación de la jefatura única y el contar con armamento y no con actividades económicas estables (trabajo) hacen más compleja la violencia y aumenta su intensidad. Lo paradójico de la violencia de Centro América es que la tasa de homicidios en tiempos de paz es mayor a los momentos de la guerra.

  En este contexto, las tasas más altas han sido históricamente de los países del Triángulo Norte, compuesto por Guatemala, Honduras y El Salvador; siendo este último país el que ha experimentado una profunda disminución de sus tasas de homicidio en estos últimos años: si en 2021 tuvo una tasa de 18,1; para el 2022 bajó a 7,8 homicidios por cien mil habitantes y ahora la tendencia de homicidios sigue bajando, de tal manera que al final del año cerrará con una tasa aproximada de 2,5. En otras palabras, El Salvador ha pasado de ser uno de los más violentos de la región a ser uno de los menos violentos, sino el de la más baja tasa de la región.

  Estas dos subregiones, Centro América y El Caribe, tienen los registros más altos de homicidios de Latinoamérica por estar ubicadas en un lugar de tránsito de la droga hacia los Estados Unidos, por ser países de alta emigración, por contar con pandillas (maras), por ser un mercado

para armas ilegales y, por sobre todo, tener una baja institucionalidad pública con políticas explícitas de seguridad.

- Desde la perspectiva subregional, el Cono Sur es una de las regiones menos violentas de América Latina, con una tasa promedio de homicidios por cien mil habitantes inferior a un dígito. Dentro de ella están los siguientes países: Uruguay tiene la tasa más alta con 10,1; le siguen Argentina y Paraguay con un poco más (7) y, finalmente, Chile con casi 5, mostrando una tendencia alcista (se duplicó), aunque sigue siendo el país con las tasas más bajas de Latinoamérica.

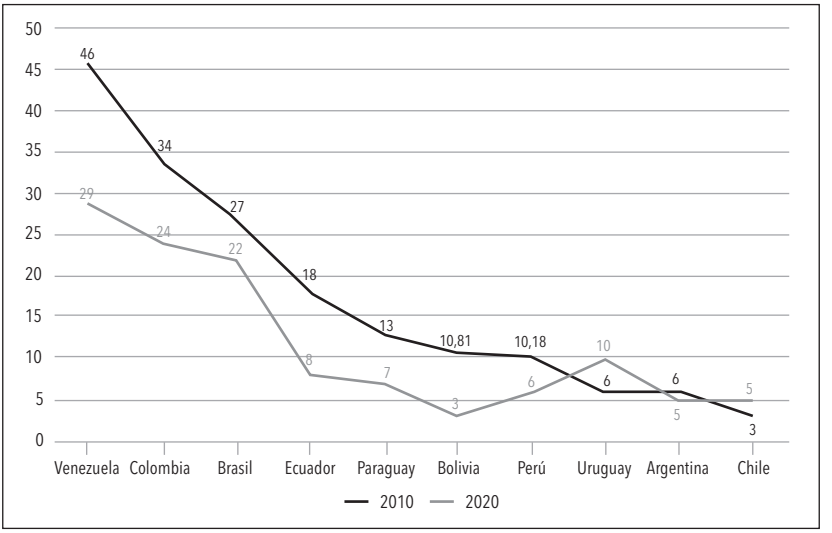
  El Cono Sur tiene mejores políticas sociales y sólidos marcos institucionales, al menos comparativamente con lo que ocurre en buena parte de la región. La Justicia y la Policía son instituciones que tienen buena reputación ciudadana, si se compara con las otras subregiones de Latinoamérica. El narcotráfico recién empieza a penetrar a la sociedad (GDO), al mercado (lavado) y a la institucionalidad estatal (plata o plomo).

- En el Área Andina el grado de la tasa de homicidios supera la tasa promedio de América Latina y tiene un nivel de polarización muy alta entre los países de Venezuela que tiene una tasa de 40,4, Colombia 26,1 y Ecuador 25,9 mientras, por otro lado, están las de Bolivia con 4 y la de Perú con 4,3, que son los países con las tasas más bajas de toda América Latina.

  Gran parte de la explicación de lo que ocurre en el Área Andina proviene, por un lado, del conflicto interno (violencia, política) y la producción de droga en Colombia (violencia, mercados ilegales) y por otro, por la aplicación de la política del Plan Colombia y de la Seguridad Democrática, que generaron el denominado *efecto globo* que contaminó a Venezuela y a Ecuador.

De esta aproximación a la violencia se puede concluir que desde mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado se vive un ciclo expansivo y de fuerte transformación de la violencia en América Latina. Esto es, que se cierra una coyuntura delictiva dominada por la violencia común y las políticas de seguridad donde el sistema penal compuesto por Policía,

Gráfico 7. Tasas de homicidios por países en América Latina y el Caribe 2010 y 2020



Fuente: Banco Mundial (2023).
Nota: las cifras de Bolivia y Perú (gris) corresponden a 2009 y la cifra de Cuba (negro) corresponde a 2019.

Justicia y cárcel. Y, simultáneamente, se abre otra, donde la violencia de los mercados ilegales (narcotráfico) adquiere la determinación.

El objeto de conocimiento andino

El Área Andina no ha sido reflexionada como unidad analítica desde la perspectiva de la violencia. No existe una visión regional andina, lo cual resta la posibilidad de afirmar que exista o, al menos, de que se caracterice una violencia típicamente "andina", por el bajo nivel de conocimiento presente. Más aún, de evaluar en ese contexto el peso relativo que Colombia ha tendido en la subregión, como también en toda Latinoamérica. Y esta afirmación está vinculada a su problemática interna, como a las políticas que allí se han impulsado.

Existe una producción bibliográfica bastante importante, aunque desigual en cantidad y calidad entre cada uno de los países. Sin lugar a dudas, Colombia es el país que tiene más investigaciones, más información y más entidades

dedicadas al estudio y a las políticas públicas. Esta primacía colombiana se explica también por la importancia de su comunidad académica y de su estructura institucional, como por el nivel que ha alcanzado la problemática.

Se debe indicar que sus publicaciones y propuestas han trascendido sus ámbitos locales y nacionales para influir directamente en América Latina o a través de los organismos de cooperación multilateral tipo OPS, BID o CAF. Las publicaciones han tenido la constante de presentar casos aislados o nacionales, con información que debería procesarse y homologarse internacionalmente. A ello debe añadirse que tampoco existen investigaciones comparativas que tengan como objeto la superación de lo nacional o lo local, porque lo que existe son estudios parciales por países y no a nivel subregional.

Esto significa que hace falta comparar los casos y construir visiones regionales más comprensivas. Una óptica de conjunto y una reflexión supranacional pueden aportar a la comprensión de los fenómenos de las violencias. Para ello se deben realizar estudios transversales, comparativos y generales, que permitan encontrar algunas constantes y determinaciones comunes para extraer experiencias intercambiables.

Más importante aún si se tiene en cuenta que las violencias se encuentran en una fase de internacionalización, propia de la dinámica global-local que sigue a la lógica del mundo actual. Der Ghougassian (1999) claramente firma el problema y también las oportunidades que genera: "Existencia de un área de integración supranacional que funciona como territorio unificado para las operaciones delictivas, que saca ventajas de este ámbito pero que también genera un gran potencial para la cooperación internacional a nivel de seguridad ciudadana."

El solo hecho de proponerse un ejercicio de este tipo ya es importante, aunque se trate, por lo pronto, de un avance en términos de dejar señalando la problemática. La importancia de una reflexión regional, más que forzar a que haya cierta homogeneidad en la reflexión, puede llevar a crear la necesidad de entenderla como tema supranacional. En otras palabras, alertar sobre la inexistencia de una reflexión regional, que debilita y empobrece las visiones casuísticas y, lo que es más grave, termina convirtiendo los casos en experiencias locales y estas como una realidad presa de la globalización que no reconoce la formación de un espacio transnacional del delito.

La violencia andina

Según las tasas de homicidios, la subregión andina es una de las que más aporta al comportamiento violento de América Latina. Lo hace bajo una característica peculiar: en su seno se encuentran los países con más altas y más bajas tasas relativas de homicidios. Es decir, en la subregión andina co-existen los dos extremos: los países del norte de la subregión con altas tasas de homicidios en Venezuela, Colombia, Ecuador; y los del sur, con las tasas más bien bajas de Perú y Bolivia. En el Cuadro 8 se puede observar el comportamiento de las tasas de homicidios en los cuatro países andinos en este siglo.

En el caso de los países con altas tasas de homicidios funciona la influencia del peso considerable que tiene Colombia, debido a que es un país que opera como epicentro, incluso, de Latinoamérica. El alto nivel de violencia que históricamente ha vivido la ha convertido en un país regionalmente influyente.

Se trata de una violencia persistente en el tiempo, tanto que ha dado lugar a pensar en la existencia de una *cultura de la violencia*, que rige en la vida cotidiana de Colombia y que ha tendido, a través del tiempo, a contar con un conjunto de coyunturas específicas, definidas según los tipos hegemónicos de las matrices de violencia. En su orden, ahí están cronológicamente la común, la política y la de los mercados ilegales (narcóticos). Esta ha sido la dinámica que ha marcado la historia de Colombia durante parte del siglo XX y la totalidad de este siglo XXI.

Cuadro 8. Área andina. Tasa de homicidio por países

País	Años				
	2000	2005	2008	2010	2020
Colombia	64,69	42,07	35,86	38,00	24,24
Venezuela	33,00	37,28	51,86	48,00	29,43
Perú	5,01	10,98	11,56	5,50	5,71
Ecuador	14,90	16,24	19,33	18,20	7,78
Bolivia	37,01	9,54	12,54	8,90	4,39

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Tendencias Delictivas y Funcionamiento de los Sistemas de Justicia Penal CTS de UNODC (2023).

El crecimiento de la violencia en Venezuela es desde principios de este siglo y el de Ecuador desde 2018. Uno y otro ocurren por la influencia dicha de Colombia, pero también por las condiciones propias de cada uno de los dos países, donde sobresalen las ineficientes políticas de seguridad ciudadana, en el primer caso proveniente de las lógicas públicas y en el segundo, todo lo contrario, por el impulso de las dinámicas generales de la Reforma del Estado encaminadas a su minimización.

Dos grandes saltos en el crecimiento de la violencia en el Área Andina se producen, primero a partir de 1985, gracias al peso que tienen Colombia y Perú, que más que cuadruplican sus tasas de homicidios en el quinquenio. Es un momento en que coinciden la violencia del narcotráfico con la violencia política en los dos países (FARC y ELN en Colombia y Sendero Luminoso y MRTA en Perú). Y el segundo, con la violencia creciente que vive Venezuela y, posteriormente, el Ecuador.

Venezuela, país fronterizo con Colombia, ha mantenido tasas altas de homicidios, aunque, desde el año 2000 se incrementan de forma exponencial, tanto que le supera a Colombia a partir del año 2006 en adelante. El otro caso llamativo es el de Ecuador, que también es fronterizo con Colombia, que más bien se ha caracterizado por ser un país con bajas tasas de homicidios, hasta que desde el año 2014 y luego 2018, tiene una tendencia de crecimiento significativa, tanto así que en el año 2022 se convirtió en el país con el mayor crecimiento de toda la Región.

Colombia ha sido determinante, debido a que la violencia es una problemática endémica y a que las políticas aplicadas, sobre todo desde principios de este siglo, han producido una internacionalización del crimen. Allí se ubican las propuestas de la Seguridad Democrática impulsada por el presidente Uribe (Moreno Torres, 2012) y el Plan Colombia (Ramírez, 2001 y 2016).

Se trata de una propuesta nacida de un acuerdo con los Estados Unidos, generaron desplazamientos de ciertos procesos por el denominado *efecto globo*, dentro de la propia nación como fuera de la misma. Venezuela y Ecuador empezaron a producir cocaína y Honduras y Guatemala a cultivar coca, produciendo un territorio unificado de los narcóticos que va desde el cultivo, procesamiento, tránsito, lavado y consumo.

El gran salto del crecimiento de la violencia en el Área Andina se produce a partir de fines de la década de los años ochenta del siglo pasado,

cuando Colombia logra tener una tasa promedio superior a los 60 homicidios por cien mil habitantes, promedio que se sostuvo hasta bien entrada la primera década de este siglo XXI. Fue un momento en que se produjo un ensamble de las matrices de las violencias común con las del narcotráfico y política (conflicto interno).

A partir del cambio de siglo es Venezuela la que empieza a tener un crecimiento desmedido, gracias al ensamble de la violencia política, la crisis económica (violencia común) y el narcotráfico. En Ecuador se dispara a partir del año 2018 gracias a una doble condición: la presencia desmedida del narcotráfico procedente de Perú y Colombia, así como del debilitamiento sostenido de su marco institucional y de los presupuestos, amén de una política errática.

Estas afirmaciones niegan a las corrientes de interpretación de la violencia sustentadas en la pobreza, en la desarticulación familiar o en los problemas inter-étnicos como centrales. Estos supuestos pierden sustento porque Colombia no debería tener la violencia que le caracteriza porque es uno de los países latinoamericanos que tiene larga tradición de gobiernos democráticos y alto crecimiento económico relativo. Bolivia, en cambio, tiene las condiciones para ser uno de los países más violentos por ser pluriétnico, tener menor desarrollo relativo, escaso peso estatal y ser productor de narcóticos.

Por lo pronto, se puede formular la hipótesis de que en Bolivia se canaliza la conflictividad social a través del sistema político y de una sociedad civil fuerte. El caso peruano es llamativo por su baja tasa de homicidios, porque son productores de narcóticos y además han tendido violencia política (Sendero Luminoso, MRTA).

Ecuador, por el contrario, ha sido considerado una "Isla de Paz" comparativamente con sus países vecinos, Colombia y Perú, productores de narcóticos y de violencia política. Hoy, ha roto su tradición entrando en la tendencia de la creciente violencia. Adicionalmente, son muy pocos países donde existe una tendencia decreciente en las tasas de homicidios, con excepción de Colombia, que ha bajado pero que sigue contando con una de las más altas de la subregión y de América Latina.

La violencia urbana

La violencia moderna constituye un espacio que no reconoce fronteras y que tiene tres espacios privilegiados donde ocurre: los paraísos fiscales, las fronteras y las urbes. Estos tres lugares son el resultado de los procesos de urbanización de la sociedad y de la violencia en la subregión andina. Los mismos están asentados en ciudades donde hoy vive el 83 % de la población. Sin embargo, bajo ningún punto de vista, esto significa que la ciudad sea fuente exclusiva de violencia.

En el caso ecuatoriano, los homicidios son fundamentalmente urbanos: de los 1.834 homicidios que se contabilizaron en 1999, el 77,5 % se produjeron en las ciudades, es decir, 1.422. Además, hay que señalar que Guayaquil en 2021 se localizó en el puesto número 50 de las ciudades más violentas del mundo, para en 2022 ubicarse en el puesto 24 (CCSP y JP, 2022). Esmeraldas, con una tasa de 81 homicidios por cien mil habitantes, se ubica en el tercer lugar de América Latina.

Cuadro 9. Tasas de homicidios por 100 mil habitantes

País/ciudad	Años			
	2000	2005	2008	2010
Colombia	**64,7**	**42,1**	**35,9**	**38,0**
Bogotá	35,0	24,9	19,2	21,8
Cali	120,0	65,3	66,0	82,0
Medellín	150,0	36,1	33,8	87,4
Venezuela	**33,0**	**37,3**	**51,9**	**48,0**
Caracas	117,0	88,0	104,0	118,6
Perú	5,0	11,0	11,6	5,50
Lima	3,2	6,6	7,4	6,6
Ecuador	**14,9**	**16,2**	**19,3**	**18,2**
Quito	14,0	11,0	11,4	13,0
Bolivia	**37,0**	**9,5**	**12,5**	**8,9**
La Paz		5,4		
América Latina	**21,66**	**20,35**	**21,77**	**23,75**

Fuente: elaboración propia en base a Acero (2003) y UNODC (2023)

Las ciudades colombianas de "Bogotá, Medellín y Cali concentran aproximadamente el 30 % de la población colombiana y aportan con cerca del 40 % de los homicidios, lo que permite ilustrar la hipótesis del proceso de urbanización de la violencia" (Zuluaga, 2001).

En Bolivia, las tasas de homicidio por departamento permiten relacionarlas con el grado de urbanización y concentración demográfica. Así, conforme el proceso de urbanización y migración campo-ciudad se incrementa, las tasas de homicidio se concentran más en las tres ciudades del eje central del país: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Este es el espacio geográfico que asimila, en mayor proporción, los flujos migratorios y, por tanto, la urbanización. En 1995, los tres departamentos del eje central concentraban el 81 % del total de homicidios cometidos en el país.

En el año 2001, la misma región concentró el 95 % del total de homicidios a nivel nacional (Quintana, 2005). En Perú, Lima concentra el 29,3 % de la población urbana, aunque tiene una tasa de homicidios menor (Piqueras, 1998).

La comparación de los promedios nacionales de las tasas de homicidios con respecto a las ciudades más importantes de cada país, evidencian que las urbes tienen tasas superiores a las de los países. Es decir, que las tasas de las ciudades principales son superiores a los promedios nacionales. Sin embargo, esto no quiere decir que los países con tasas de urbanización más altas sean los más violentos.

El predominio de la población urbana, el incremento del número de ciudades y la generalización de la urbanización, no son causales del incremento de la violencia. Pero lo que si ocurre es que en las ciudades se concentra el mayor número de casos de violencia porque allí está concentrada la economía, la población, la política.

Las propuestas de política

La violencia común es una de las expresiones más claras de la inseguridad ciudadana. Sin embargo, los gobiernos locales y nacionales y la propia sociedad aún no la han asumido con la debida propiedad, al extremo de que el enfrentamiento al hecho delictivo arroja resultados más bien

preocupantes. Instituciones fundamentales como la policía y la justicia se desacreditan por fuera y se corroen por dentro, y los habitantes se recluyen en un mundo privado cada vez más complejo.

La justicia acumula más casos de los que ventila y en general su institucionalidad y credibilidad se erosionan a pasos agigantados, más si aumenta la impunidad. Las principales concepciones que sirven para enfrentar la violencia son dos: la una, inscrita en una política estatal que propugna el control de la violencia vía represión y privatización y, la otra, en una relación sociedad-Estado que, a la par que enfrenta al hecho delictivo, busca construir ciudadanía e instituciones que procesen democráticamente los conflictos interpersonales.

La primera tiene dos salidas equívocas: reprimir y privatizar

Para hacer frente a la violencia se plantean ópticas bajo las dinámicas de la seguridad nacional y pública, con lo cual no hay una diferenciación entre el acto de violencia política con el de violencia común o del narcotráfico, porque –según sus preceptos– todas las violencias socavan las bases de la convivencia de la sociedad y del Estado, en tanto afectan la propiedad privada, rompen las reglas del mercado y deslegitiman la acción estatal.

Se puede señalar que la mayoría de las violencias se dirigen hacia la población y una pequeña minoría hacia el Estado.[2] Pero la acción del Estado es inversamente proporcional, a pesar de que en la actualidad las violencias afectan más a los ciudadanos y a sus instituciones, que al Estado y sus órganos. En general, los Estados latinoamericanos prestan mayor atención a las violencias relacionadas al narcotráfico y a la proveniente de los conflictos internos (guerrilla), que a las comunes, siendo paradójico que la mayoría de víctimas provengan de esta última.

El Estado a través de sus distintas instituciones (policía, justicia, cárcel), es el depositario de la seguridad y garante de la protección colectiva de la población que, a su vez, exige mano dura a la fuerza pública y al conjunto

2 "El porcentaje de muertos como resultado de la subversión no pasó del 7,5 % en 1985, que fue el año tope. Mucho más que las del monte, las violencias que nos están matando son las de la calle" (UNAL, 1988, p. 18).

de los aparatos estatales para que protejan sus bienes y vidas. En este caso, las acciones fundamentales se dirigen al control de la violencia bajo una óptica represiva, que se caracteriza por:

- Ante el desbordamiento de los sistemas judiciales y penitenciarios, por la magnitud de la violencia, la población como víctima colectiva exige una reforma a los códigos penales dirigida a reducir la edad de la imputabilidad penal, a establecer nuevos tipos de delitos y a incrementar la dureza de las penas. Por ello, el concepto de delito y de delincuente cambia según las reformas penales impulsadas por los parlamentos nacionales, todos bajo las lógicas del *populismo penal*. Aparecen nuevos delitos (antes infracciones), aumentan las penas (cadena perpetua) y se definen nuevos delincuentes (niños, jóvenes).

  Pero lo más grave es el avance de la impunidad y la saturación de las cárceles, en muchos casos, con personas sin sentencia o inocentes. En Ecuador la sanción por homicidio ronda el 5 % de las denuncias, que no llegan al 10 % de los delitos. Según Armando Montenegro, exdirector de Planeación Nacional de Colombia (El Tiempo de Bogotá, 27 abril de 1994),

  > (…) la probabilidad de que un delincuente sea capturado y juzgado es casi nula. Por cada 100 delitos que se cometen en Colombia, solo 21 son denunciados a las autoridades. De éstos, 14 procesos prescriben por diferentes causas y únicamente 3 terminan con sentencia. Esto quiere decir que la probabilidad de que un delincuente no reciba un castigo es del 97 por ciento.

- El enfrentamiento al hecho delictivo mediante el uso de la fuerza se inscribe, por ejemplo, en los operativos policiales o en los estados de excepción que periódicamente se realizan para controlar la delincuencia en las poblaciones de bajos ingresos. En general, se caracterizan por ser parte de una estrategia de represión, amedrentamiento y seguridad. Son operaciones tipo rastrillo que se desarrollan con gran despliegue informativo y de fuerzas.

El Estado se ve desbordado en sus capacidades y pierde su condición de garante de la seguridad ciudadana. Más aún, por la corrupción y, junto a ella,

la impunidad, llevan a la pérdida de legitimidad de sus órganos, a la criminalización de la institucionalidad pública y al desarrollo del crimen organizado. Las limitaciones de las políticas represivas y de control, y el aumento de la delincuencia y la corrupción de los aparatos punitivos, conducen –en un contexto de modernización del Estado– a la privatización de la seguridad.

La privatización de la seguridad permite que ciertos sectores sociales –entre los cuales se encuentran policías jubilados– promuevan empresas de guardianía privada con personal poco formado y sin un real control de la institucionalidad pública. Se desarrollan un conjunto de actividades económicas vinculadas a la seguridad, como la venta de servicios y mercaderías: armas, alarmas, inteligencia, defensa personal, perros, etc. El marginamiento de la administración pública de justicia produce un copamiento del control de la violencia por parte de la sociedad civil, a través, por ejemplo, de la justicia por su propia mano.

Las dinámicas de la "limpieza social" (Colombia) o "profilaxis social" (Venezuela) van más allá del conflicto entre estructuras criminales, para entrar en la lógica de la justicia por la propia mano o el "hartazgo social", que produce crímenes con cierta legitimidad social, alrededor de los asesinatos de delincuentes, prostitutas y homosexuales. En general, provienen del cambio en la política de equilibrios entre la policía y la justicia, expresado en el debilitamiento del poder judicial y la imposición de políticas represivas.

La seguridad tiende a ser un patrimonio exclusivo, por un lado, de los sectores sociales que pueden adquirirla y, por otro lado, de los justicieros sociales que asumen competencias que no les corresponden, convirtiéndose en un factor regresivo adicional de la calidad de vida de la población.

La gobernabilidad de la violencia

En contrapartida a la concepción dominante, toma existencia una visión alternativa que ve con preocupación la renuncia del Estado a su rol de corrector de las desigualdades, a su condición de árbitro en la resolución de conflictos y a su cualidad de garante del interés colectivo.

La seguridad ciudadana se desarrolla en un espacio social donde la participación permite enfrentar los eventos sociales y naturales que socavan lo

social, lo público, la convivencia y las instituciones de intermediación social. Es una propuesta que busca gobernar la violencia desde el diseño de políticas sociales, urbanas y de control, orientadas hacia la protección ciudadana.

Los postulados que toman peso en el enfrentamiento del hecho delictivo provienen de Colombia, que tiene niveles altos de violencias, convirtiéndose en un gran laboratorio de estudio y de experimentación en políticas. En esta perspectiva, hay tres líneas de política pública: una primera, originada en los casos de Medellín, Bogotá y Cali, como los más importantes. Una segunda, proveniente de la cooperación internacional y los Estados Unidos con el denominado Plan Colombia (1998-2014). Y una tercera, como política nacional con el proyecto del Plan de Defensa y Seguridad Democrática (2005). De estas tres propuestas, las más interesantes fueron las de origen local, que transcendieron hacia los organismos de cooperación multilateral como la OPS y el BID.

Dentro del territorio colombiano se han creado múltiples proyectos e instituciones que trabajan sobre el tema con estrategias nacionales, regionales y locales. Hay un marco institucional diversificado por tipos de instancias (familia, escuela, juventud, mujer) y de ámbitos territoriales (comunal, local, regional, nacional). Existen ópticas preventivas (educación, empleo, participación) y coercitivas (Policía, Ejército). Asimismo, se percibe una actitud diferente por parte de los partidos políticos, de las organizaciones populares y los medios de comunicación.

A nivel nacional existe una propuesta amplia y en el ámbito local se tienen también experiencias puntuales interesantes. Quizás las más acabadas sean las de Cali y Bogotá, a través de estrategias explícitas para enfrentar la problemática, mediante la formulación de sendos planes como los llamados "Desarrollo, Seguridad y Paz" (DESEPAZ) y "Plan Estratégico de Seguridad", respectivamente.

Esta experiencia piloto trasciende a la Organización Panamericana de la Salud (OPS), a través de su División de Promoción y Protección de la Salud, que formula el Plan denominado "*Salud y Violencia: Plan de Acción Regional",* que tiene un contenido regional y una metodología que combina experiencias novedosas de distintos lugares.

En su enfoque deja de lado la tradicional óptica del control de la violencia por vías represivas, y asume una visión preventiva. Intenta enfrentar

la problemática desde una perspectiva descentralizada, donde lo municipal tiene un peso importante, y tiene una pretensión de ser una propuesta interdisciplinaria e integral.

Conclusiones

La seguridad ciudadana debe ser asumida de manera integrada dentro de un amplio espectro institucional y social. Es un problema internacional y local, de interés colectivo, público y privado, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones. Así como no es un problema de exclusiva responsabilidad de la Policía y la Justicia, ni tampoco de los gobiernos nacionales, la población no puede excluirse y quedar pasiva, porque el paternalismo estatal no conduce a la formación de ciudadanía, ni a solventar los derechos humanos. La seguridad ciudadana es, ante todo, un derecho al que le corresponde un deber.

Siendo la ciudadanía la fuente y fin de la seguridad ciudadana, se requiere su participación en la solución del problema, por ejemplo, en vez de privatizar la policía, dotarla de representación ciudadana. Pero también una nueva institucionalidad, en la que debería participar la municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana.

Pero no será suficiente si no se hace control de la apología de la violencia que realizan algunos medios de comunicación y en especial la televisión, si no se modifican los factores de la cultura lúdica basada en el alcohol, los del control de las armas de fuego, del desarme de la población, de la iluminación, del transporte, del desarrollo de campañas de seguridad ciudadanas y defensa civil. Enfrentar la violencia exige una visión y acción globales, porque en el mejor de los casos "las medidas aisladas solo tienen efectos marginales" (Ratinoff, 1996).

En el campo penal se debe avanzar más en la búsqueda de una racionalidad jurídica fundada en el derecho ciudadano, en la desburocratización y agilidad de la justicia, que en el incremento de las penas. Y algo fundamental: se debe transitar en la búsqueda de la *armonización legal* de carácter internacional, que rompa con el nacionalismo metodológico, que favorece

el crimen y limita las políticas. Hay que diseñar mecanismos que tiendan a resolver pacíficamente los conflictos y espacios donde la ciudadanía pueda conciliar y hacer justicia.

Se requiere de una institucionalidad que procese los conflictos, sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana inscrita en una estrategia de orden público democrático. Por eso hay que modernizar y descentralizar el sistema judicial para que sea menos politizado y más eficiente.

Y, por otro lado, reducir la conflictividad judicial, por ejemplo, con la introducción de la justicia comunitaria, la conciliación y el arbitraje para descongestionar el sistema judicial, y la puesta en práctica agencias comunitarias, comisarías de familia o de género. En otras palabras, hay que introducir mecanismos alternativos de solución de conflictos, que respeten la diversidad y que legitimen la justicia consuetudinaria (derecho nacido de la costumbre).

Es singular la importancia de la investigación, articulada al diseño de políticas y programas públicos. Pero debe ser una que combine aspectos teóricos, metodológicos y operativos. Este es un campo que requiere un desarrollo teórico y un proceso de producción de información confiable.

Es necesario repensar, redefinir y fortalecer los espacios de socialización fundamentales de la sociedad urbana latinoamericana: la familia, la escuela, los medios de comunicación, la ciudad, etc., así como la creación de nuevos "lugares" y mecanismos institucionales para la solución de los conflictos, de pedagogía para la convivencia, la comunicación y la expresión de sentimientos.

No se puede luchar contra el crimen sin la existencia de una política social explícita. El control no puede eliminarse, pero sí transformarse desde una estrategia general de orden público democrático donde la policía, la justicia y los derechos humanos jueguen otro papel. Hace falta diseñar estrategias ciudadanas de prevención y control, inscritas en visiones de gobierno de la seguridad, que vayan más allá de lo policial y del estrecho marco nacional.

Es necesario construir una "gobernabilidad de la violencia" que surja de una estrategia que vaya de lo local a lo internacional, pasando por la escala nacional, y que involucre a la sociedad toda.

III
Las violencias en el Ecuador

Las violencias en Ecuador, una tendencia previsible[1]

> La premisa fundamental es que la prohibición no sirve, la penalización no sirve, la represión no sirve, la militarización no sirve, y la prueba de ello está en los resultados. Se debe descriminalizar el consumo de las drogas, y la oferta debe ser regulada
>
> Ernesto Zedillo
> Presidente de México 1994-2000

Introducción

Ecuador, históricamente no ha sido catalogado como un país violento, más bien todo lo contrario. Esto lo demuestra su historia y sus cifras (Carrión, Arcos, y Palomeque, 2003). Durante el siglo pasado, las tasas de homicidios se mantuvieron dentro de límites tolerables, aunque con una tendencia moderada de crecimiento. Cuando se comparan los datos nacionales con los de otros países de la región, siempre se encuentran por debajo del promedio de América Latina. Esta realidad condujo a la construcción del imaginario del Ecuador como una "isla de paz",[2] propuesta de un nacionalismo afirmativo poco útil, que condujo a no diseñar estrategias de seguridad.

Esta realidad cambió sustancialmente desde la segunda parte de la década de los años ochenta del siglo pasado. En 1980 el país tuvo una tasa de 6,4 homicidios por cien mil habitantes, que para 1987 subió –por primera vez– a

1 Artículo publicado en Carrión (2022). La violencia en el Ecuador, una tendencia previsible. *Ecuador Debate*, (117), 15-40. (Actualizado a 2023).

2 En atención a que nuestros países vecinos tenían conflictos internos violentos entre el Estado y ciertos grupos irregulares como Sendero Luminoso y MRTA en Perú (Degregori, 1990) y las FARC y ELN en Colombia (Pizarro, 2004), mientras el Ecuador no tenía.

una tasa superior a un dígito; esto es, a 10,3. Y lo más preocupante: para el año 2022 llegó a superar las dos decenas y a convertirse en la más alta de la historia nacional con 22,2 homicidios por cien mil habitantes, cifra que está, también por primera vez, encima del promedio del continente.

El incremento de la violencia ha conducido a que la población exprese su sentimiento de victimización a través de varios tipos de demandas sociales: las marchas blancas y las encuestas. Tal como ha quedado registrado en el informe de octubre 2022 de la empresa Market, especializada en estudios de opinión pública, cuando señala que las tres primeras demandas de la población son: seguridad ciudadana, corrupción y narcotráfico, todas vinculadas a temas de ilegalidades.

La percepción de inseguridad muestra que la violencia es el principal problema del país, independiente del lugar donde reside la población, porque es un sentimiento generalizado a lo largo de todo el territorio nacional.

En el mismo estudio se llega a la conclusión de que el incremento de la violencia y de la percepción de inseguridad (violencia subjetiva), se produce un colapso o *descrédito de las instituciones públicas* vinculadas a la contención del delito. Así, se tienen los siguientes datos: el presidente de la República, Guillermo Lasso, obtiene una aceptación del 14,6 %, la Policía Nacional un 10 %, la Asamblea Nacional el 9,9 % y la Justicia el 8,5 %.

La credibilidad institucional se viene abajo por la forma poco eficaz de contrarrestar la violencia, tanto que los niveles de denuncia de los delitos tienden a bajar por la ineficiencia del sistema institucional, mientras, por otro lado y de manera simultánea, suben los casos de justicia por la propia mano y de la demanda por el porte de armas. Más aún, la impunidad campea: se estima que menos del 10 % de los delitos se denuncian y que, de ese porcentaje, solo el 5 % de los homicidios terminan con sanción en firme.

Por otro lado, el *impacto económico de la violencia* no ha sido menor. Paulatinamente, los costos de la violencia se han incrementado, la inversión en seguridad se dispara a 4.608 millones y el lavado de activos ronda el 3,5 % del PIB,[3] lo cual ha hecho que la línea divisoria entre el

3 Un reciente estudio del Centro Estratégico de Geopolítica (CELAG, 2023) plantea que entre 2007 y 2016 el lavado llegó a mil 200 millones de dólares por año, mientras que entre el 2017 y 2020 se triplicó esa cantidad.

mercado legal y el ilegal, en ciertos sectores de la economía, sea muy difusa e imperceptible.

Según una encuesta de CEDATOS-GALLUP para The Seminarium Letter, con una muestra de 130 empresas de Quito y Guayaquil, se consultó: ¿qué porcentaje representa el gasto en seguridad dentro de su presupuesto total del año? La respuesta fue: menos del 10 % del gasto tenían el 80 % de las empresas encuestadas y entre el 10 % y el 30 % del gasto el restante 20 % de las firmas.

Una proporción importante del gasto de las empresas se destina hoy a la seguridad. También se preguntó: ¿cuánto gasta su empresa al año en seguridad? La respuesta fue: el 20 % de las empresas encuestadas gastan más de un millón de dólares al año. Esto significa que estas empresas estarían destinando más de 26 millones de dólares en seguridad al año, una cifra en nada despreciable, con la agravante de que los mismos se trasladan al consumidor en los precios de los productos y de los servicios (Carrión, 2007).

Los costos de la violencia contra la mujer se estiman en 1,92 % del PIB (Maldonado y Schulze, 2021). Por eso, una buena política de seguridad ciudadana termina siendo también una buena política económica y viceversa.

Se producen cambios en los *patrones culturales* de la población. Así, por ejemplo, la violencia se ha convertido en un mecanismo de resolución de diferencias o de conflictos. De igual manera, la victimización o percepción de inseguridad (temor) se torna en punto de partida para el diseño de la agenda pública, cuyas expresiones más evidentes y complejas son la mano dura y el populismo penal. También, se debe tener en cuenta que la seguridad es hoy un principio urbanístico que estimula la ciudad amurallada (barrios cerrados), define los precios del mercado inmobiliario y construye los senderos por donde transitar.

Existe una tendencia al incremento de la violencia en el país que está produciendo fuertes impactos en la calidad de vida de la población (más de 4.603 asesinados en 2022), en los procesos de desinstitucionalización del Estado (credibilidad institucional) y en la crisis de la economía nacional (costos de la violencia). Esta suma de situaciones ha conducido a que en el momento actual el problema central del país sea, sin duda alguna, la inseguridad. En ese sentido, nos preguntamos: ¿por qué están ocurriendo estos incrementos de la violencia en el país?

La violencia: algunas tendencias

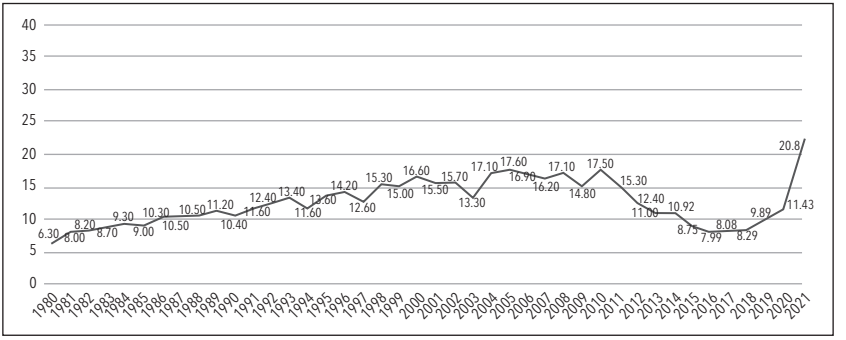
Para comprender la dinámica y evolución de la inseguridad se debe caracterizar la ecuación compuesta por sus dos polos constituyentes: por un lado, las cualidades esenciales de la lógica interna de la propia violencia; y, por otro, las fuerzas sociales e institucionales que buscan contrarrestarla mediante políticas públicas y la acción social colectiva. Lo primero que se debe afirmar es que el fenómeno de la violencia que vive el país no es coyuntural ni tampoco pasajero.

Se trata de una dinámica tendencial de mediano y largo plazo, que evidencia un comportamiento típicamente estructural. Una situación de estas características no puede ser resuelta con medidas aisladas, superficiales, de corto plazo o exclusivamente de fuerza como la mano dura, propias de las *políticas de shock*, en el ámbito de la seguridad.

El presidente Guillermo Lasso ha aplicado 19 declaraciones de Estado excepción (¿excepcional?) en los 28 meses de su período de gobierno. Ello quiere decir que han transcurrido 57 meses bajo esta condición, porque cada Estado de excepción es de dos meses. Esta disonancia con respecto al tiempo se explica porque ha habido declaratorias de estados de excepción por reclusorios, por provincias, por cantones y por la totalidad del territorio nacional.

Pero lo más grave de estas medidas es que la violencia sigue subiendo. De allí que la frase de Albert Einstein sea una expresión muy clara de lo que ocurre con la política de seguridad: "Si buscas resultados distintos, no

Gráfico 8. Evolución de la tasa de homicidio Ecuador (1980-2022)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC (2022).

hagas siempre lo mismo." Se trata de un proceso de aumento sostenido de la violencia, que se viene incubando en el tiempo, sin que el Estado la reconozca como un problema estructural expansivo, razón que explica su falta de certeza para contrarrestarlo.

Los datos que se pueden observar en el Gráfico 8 son absolutamente decisores de la evolución de la tasa de homicidios en Ecuador, desde 1980 hasta el año 2022. Esto es, un horizonte temporal de 42 años, tiempo suficiente para reconocer las tendencias y las cualidades más relevantes de la violencia en Ecuador. Se ha convertido en un problema de carácter estructural al país, que no se resuelve enfrentando las causas o factores de riesgo.

En este período que va de 1980 a 2022 se pueden identificar tres fases temporales muy claras:

- *Ascendente (1980-2009).* En 1980 el Ecuador arranca con una tasa de 6,4 homicidios por cien mil habitantes, la más baja de este primer período. En aquella época existe un comportamiento ascendente de la tasa de homicidios, año por año, hasta 2009 en que llega a tener 18,7. Esto quiere decir que en un lapso de 29 años se logró triplicar la tasa de homicidios y situarse como uno de los países con más alta violencia relativa en la región.

  Las políticas públicas de seguridad ciudadana que se aplicaron fueron muy débiles, tanto que no se diseñaron desde una visión estratégica general, dado que se consideraba un problema poco relevante para el país. Su enfoque se inscribió en la *inercia*, porque se creía que la violencia le era ajena al país. Pesó el imaginario de la "isla de paz", creyendo que en el Ecuador no había violencia, mientras que en los países vecinos sí. Este razonamiento es, sin duda, falaz (Carrión, 2017). Las políticas estuvieron circunscritas a la institucionalidad del sistema penal: Policía, Justicia y cárcel.

- *Descendente (2009-2017).* En el año 2009 el Ecuador logra el pico más alto de la tasa de homicidios. Este momento se produjo un quiebre de aguas, porque se genera una tendencia a la reducción de homicidios muy importante, que llega a una tasa de 5,6 en el año 2017, para representar una cifra aún inferior a la que se tuvo en 1980. Esto es, una

caída fenomenal en un plazo muy corto de tiempo,[4] de tan solo 7 años. Es la tasa más baja que la de 1980.

Desde 2008 se diseñaron un conjunto diversificado de políticas públicas de seguridad ciudadana. Está la incorporación de la tecnología dentro del sistema ECU 911 con videovigilancia e integración interinstitucional, en la búsqueda de respuesta temprana e inteligencia estratégica. Se crearon 7 unidades operativas desde donde se monitorea todo el territorio nacional y se coordina con el Sistema de Salud, Ambiente, Policía Nacional y Fuerzas Armadas, entre otras instituciones.

En el ámbito normativo se produjeron, al menos, dos cambios sustanciales: primero, la nueva Constitución aprobada mediante plebiscito en 2008 (nuevos roles para la Policía y las FFAA). Y la segunda, la aprobación del Código Integral Penal en 2014, en buena parte sustentado en la línea del *populismo penal*, que triplicó la población carcelaria.

En la actualidad se construyó un marco institucional con la creación de los ministerios de Justicia (cárceles), de Interior (seguridad ciudadana) y de Coordinación de la Seguridad, así como un Comité Multiinstitucional Antidrogas, entre otros. Se construyeron algunas cárceles, desgraciadamente con tamaños antitécnicos, que terminaron por ser autosuficientes.

- *Ascendente (2017-2022).* Lo más llamativo de este período es que se dispara nuevamente el proceso de ascenso de la tasa de homicidios: de 5,6 en 2017 a 25,5 en 2022, con una aceleración nunca antes ocurrida, convirtiéndose en *la tasa más alta de la historia del país*, como también de América Latina. Esto significa pasar de la tasa más baja a la más alta en un período muy corto de solo 5 años. Su incremento es de 5 veces, el más significativo y el más rápido en estos 40 años. Y lo más grave: la tendencia no se revierte hasta ahora. El año 2023 seguirá subiendo según las proyecciones.

  La propuesta del intento de control de la violencia en este período ha sido enmarcada en la lógica del *Estado mínimo*, lo cual condujo a la

4 Hay que tener en cuenta que en este período se cambió la metodología para medir los homicidios, como también se centralizó la información. Sin embargo, con esa misma metodología se sigue midiendo hasta el día de hoy. En el año 2019 se hizo un cambio con la incorporación de una estimación de la población migrante venezolana.

sustancial modificación del marco institucional, compuesto por varios ministerios y entidades públicas, a tener una sola entidad. Desaparecieron los ministerios Coordinador de la Seguridad (2017), de Justicia (2018) y del Interior (2019).

En su reemplazo se creó el Ministerio de Gobierno (2019), al que se lo adicionó la desaparecida Secretaría de la Política (2019). Como consecuencia lógica se produjo una reducción significativa del presupuesto de seguridad ciudadana. En buena parte esto explica el incremento de los asesinatos en las cárceles y la violencia general en el país.

En esto también tiene mucho que ver la evolución de la propia violencia: de la *común* a la de los *mercados ilegales (narcotráfico)*, que asume la condición hegemónica. La primera, originada en cuestiones estructurales provenientes de la pobreza, desempleo y de la desigualdad, incrementadas por el impacto económico del COVID-19. De allí que terminaron por expresarse en el crecimiento de los robos, hurtos y homicidios. Estas respuestas violentas se enmarcan en lo que podría definirse como estrategias de sobrevivencia de ciertos grupos sociales, inscritas en el sentido de la violencia social o interpersonal. También de la cultura lúdica y de las prácticas sociales.

Y la segunda, donde el narcotráfico comienza a tener alta relevancia desde el período finisecular. Desde este momento existen más asesinatos que homicidios en las provincias fronterizas con Colombia (importación de narcóticos) y en las costeras del Pacífico por donde se exporta la droga, tal cual se puede observar en el Gráfico 9. Claramente, se demarca la geografía del narcotráfico en el país. El asesinato se comete con premeditación y alevosía en las zonas de la costa y fronterizas, siendo su proporción frente a los homicidios existentes en las provincias serranas y amazónicas, de cinco a uno.

Si bien el número de hechos de violencia se incrementaron significativamente, no se puede pasar por alto el proceso seguido por la *gran diversificación criminal*, donde los *delitos conexos* tienen significativa relevancia, conduciendo a la producción de un importante *ensamble de hechos violentos.* La diversificación de los tipos penales que se persiguen, ha conducido a dos conceptos privilegiados en las políticas públicas: los denominados *delitos con mayor connotación social*, para hacer referencia a los que tienen mayor recurrencia e impacto social.

Gráfico 9. Zonas clave del narcotráfico en Ecuador

Fuente: Pichel (2021).

Y a los *homicidios*, que son el indicador de análisis internacional. Pero también existen los robos, hurtos, secuestros, riñas, corrupción, estafa, violaciones, extorsión, entre otros. Quizás, a manera de ejemplo, se puedan reseñar los siguientes cuatro delitos que son muy llamativos y decidores en el momento actual en Ecuador:

El sicariato ha crecido y ha cambiado

Opera bajo la modalidad de un *servicio tercerizado* que se contrata por parte de terceros para cometer un asesinato. En una fase histórica inicial se lo utilizaba para procesar diferencias y conflictos de convivencia (sicariato social). Servía para resolver conflictos de tierras, de "honor", de relaciones laborales,

de herencias, entre otros. En estos casos, cuando se toma preso al victimario, este tiene un historial delictivo significativo, mientras la víctima, ninguno.

En cambio, en la segunda modalidad (sicariato profesional), nace con la propia evolución del delito, que conduce a la existencia de una confrontación entre estructuras criminales diferentes, lo cual implica que tanto la víctima como el victimario tengan antecedentes penales. Las muertes violentas bajo esta modalidad del sicariato han llegado a una tasa de homicidios de 15,48 (Mella, 2022). En esta perspectiva, hoy se realizan masacres bajo este mismo formato del sicariato.

La extorsión gana terreno

En la perspectiva de la diversificación de las violencias hay un hecho que llama la atención por su masificación y gravedad: el ingreso masivo de la extorsión o de las denominadas *vacunas.* Este es un tipo de delito que se ha profesionalizado y crecido de forma alarmante. Tanto que se presenta en la actualidad de forma masiva en siete provincias del país: Guayas, Esmeraldas, Manabí, El Oro, Sucumbíos Santo Domingo y Pichincha.

La presencia de las vacunas tiene lugar bajo dos formas explícitas: las llamadas extorsivas, que ocurren mediante el cobro de una cantidad de recursos económicos a personas o negocios aislados de forma indiscriminada (secuestro, virtual); y el recaudo por un supuesto servicio de seguridad dentro de ciertos barrios específicos (vacuna). Siendo esta última la más compleja, debido a que implica el control-gobierno de los territorios, por encima de la presencia del Estado.

Una situación de este tipo conduce a una pérdida de la soberanía estatal en los ámbitos territoriales, nacionales y locales, como ocurre, por ejemplo, en algunos barrios de ciertas ciudades o en ciertos territorios rurales. Sin duda que estas prácticas delictivas van en la línea de incorporar el espacio o el territorio dentro de sus estrategias criminales.

Femicidio, expresión atroz de la violencia de género

Dentro de la diversificación de las actividades criminales, el *femicidio,* tipificado recién en 2014, ha crecido de modo significativo. Si en 2021 fueron

asesinadas 143 mujeres por razón de ser mujer, para en el año 2022 subir en un preocupante 51 %. Además, se debe señalar el aumento de la población femenina dentro del sistema carcelario, debido a los nuevos roles que el narcotráfico les asigna.

Los femicidios por delincuencia organizada han aumentado vertiginosamente en Ecuador. Las cifras que muestran organizaciones veedoras de violencia contra la mujer registraron un incremento del 182 % en estos casos en el 2022. En 2021, por ejemplo, de las 197 muertes de mujeres, 67 correspondieron a femicidios dentro del crimen organizado; en cambio el año pasado, de los 332 femicidios totales, 189 estuvieron ligados a la delincuencia. En el año 2019 el 8 % de femicidios se cometieron con armas de fuego, esta cifra aumentó un 32 % para 2022, esto es cuatro veces más en 4 años (*Diario el Universo*, 2019).

La minería ilegal

La minería ilegal ha tenido un fuerte crecimiento en este último tiempo y lo ha hecho con sólidos nexos con estructuras criminales, convirtiéndose en un escenario que es proclive al lavado de activos y en el que confluyen otros delitos tales como trata de personas, migración irregular, prostitución, trabajo infantil, porte de armas ilegales, narcóticos e insumos prohibidos. Su actividad no es nada despreciable, tanto por el volumen económico como por los puestos de empleo que genera.

También porque se ha convertido en un fenómeno nacional, que tiene presencia de forma intensiva en 11 provincias, entre las que se encuentran: Carchi, Imbabura, El Oro, Zamora Chinchipe, Azuay, Napo y Pichincha.

Al aumento de los hechos de violencia, existe *un incremento en los grados de violencia*. En la actualidad, no es suficiente el ajuste de cuentas o el sicariato, que de hecho cuentan con alta violencia, sino que se construyen *cadáveres mensaje*. En otras palabras, la producción de asesinatos a quienes luego se les cercena el cuerpo (decapita, preferentemente), se lo cuelga en los puentes y posteriormente se les toman fotos, para ser distribuidas masivamente por las redes sociales.[5] Esto ocurre indistintamente

5 En el año 2022 se produjeron al menos 46 cuerpos decapitados y desmembrados. Algo nunca visto en el país (*Diario El Universo*, 14/02/2023).

dentro de las cárceles como fuera de ellas. Los mensajes son dirigidos al Estado, a la sociedad y a otras estructuras criminales con las cuales tienen disputas de distinto tipo.

Por otro lado, no es suficiente con dar de baja a personas de la sociedad o del Estado (policías); es necesario ir más allá para introducir el terrorismo, como mecanismo para sojuzgar a las víctimas de forma colectiva. En Ecuador, el primer coche bomba se produjo en San Lorenzo frente a un cuartel de policía, el 27 de enero de 2021. Luego de ello se han hecho presentes en varias ocasiones y en distintas ciudades del país.

Los eventos más llamativos ocurrieron durante la semana del 1 de noviembre de 2022, cuando se produjeron 18 atentados con artefactos explosivos, coches bomba en Unidades de Policía Comunitaria, en gasolineras, tiendas y en otras locales, en las ciudades de Guayaquil, Durán, Daule, Esmeraldas, Quito, Portoviejo y Santo Domingo de los Tsáchilas.

La construcción de territorios unificados del crimen

Con este conjunto de hechos de violencia se evidenció claramente la construcción de un *territorio unificado de actuación de las estructuras criminales*, que combina la integración de los espacios interiores de varias cárceles con los del exterior en algunas ciudades. Con esto, claramente, se puede verificar que las bandas criminales han establecido *una geografía delictiva* para ejecutar sus crímenes de forma multiescalar. Se trata de un espacio donde no solo ejecutan hechos delictivos de forma privilegiada (mercado interno de drogas), sino que también tienden a controlarlo, por ejemplo, mediante las vacunas.

Al interior de las cárceles puede verificarse esta lógica de unificación, cuando, por ejemplo, en febrero de 2021 se produjeron de forma simultánea levantamientos y masacres en 4 recintos carcelarios de tres ciudades distintas (Latacunga: CPL, Cuenca: El Turi, Guayaquil: Penitenciaria del Litoral y Regional). Posteriormente, se sumaron otros hechos similares en los reclusorios de Santo Domingo (Bellavista), Esmeraldas (CDPE), Portoviejo (El Rodeo) y Quito (El Inca), producidos por las mismas estructuras criminales, ampliando su radio de acción y control espacial.

También fuera de las cárceles, como ocurrió la primera semana de noviembre de 2022 en 7 ciudades, cuando estallaron un conjunto de hechos criminales y terroristas de amplio espectro, debido a la política de reubicación de personas privadas de la libertad, establecida por el SNAI. Y recientemente, del 23 al 27 de julio de 2023, fueron 13 recintos carcelarios y 10 ciudades.

Con ello se evidencia el vínculo estructural existente entre el afuera y el adentro de las cárceles, para formar este territorio unificado del crimen; pero también, que el sistema carcelario lo han estructurado estas bandas criminales. Sino, cómo explicar que sean 10 ciudades y 13 cárceles que actúen de manera integrada bajo la misma lógica, a través de las mismas bandas criminales.

De país de tránsito a plataforma internacional del delito

Desde principios de este siglo XXI, a la condición de país de tránsito de narcóticos se transformó en uno de lavado (dólar), producción (Plan Colombia) y consumo (sobre producción), de forma paralela a como las estructuras criminales lo han ido moldeando para hacerle funcional a sus demandas. Mucho más preocupante porque el Estado ecuatoriano no ha ido capaz de proponer una política antinarcóticos de forma explícita y propia.

Para soportar este proceso, gracias a varios hechos históricos e internacionales relevantes, entre los que se deben remarcar los siguientes:[6]

- La dolarización de la economía nacional en el año 2000 convirtió al país en un mercado interesante para el lavado de activos, cuestión que ha llegado a un monto de 3.500 millones de dólares en 2022 (CELAG, 2023); esto es, alrededor del 3 % del PIB (115 mil millones de dólares).

- La aplicación del Plan Colombia (1998-2014) generó el *efecto globo* con dos expresiones claras: por un lado, el traslado de la producción de la cocaína al territorio ecuatoriano, momento a partir del cual el país se

6 En la década de los años ochenta del siglo pasado el Ecuador fue un país de tránsito de la pasta base de coca del Perú a Colombia, para que el Cartel de Medellín produzca cocaína y después la exporte directamente a los EE.UU por el Estado de Florida.

convierte en productor. Y, por otro, la creación de nuevas rutas o corredores, fortaleciendo los puertos formales e informales del país hacia el Océano Pacífico (Esmeraldas, Manta, Guayaquil, Puerto Bolívar), como también hacia la cuenca del río Amazonas.

Pero también se produce una crisis de los grandes carteles colombianos, en el contexto del Plan Colombia, que controlaban directamente todo proceso general de la cocaína, para dar paso a la formación de las llamadas BACRIM (Bandas Criminales), que se articulaban a los cárteles de Sinaloa o Jalisco Nueva Generación para, desde este momento, formar parte de estos holdings mexicanos.

Lo más llamativo de esto es que el sector público nacional no se da por enterado de estos procesos de transformación, tan es así que no logra generar una política pública para contrarrestarlos.

- En tercer lugar, con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU se produce la reubicación de la entrada de la cocaína hacia el país, originalmente desde el estado de Florida, por aire y mar, hacia México, por tierra. Un cambio de esta magnitud requirió la formación de nuevos corredores por la cuenca del Pacífico, desde el Área Andina a Centroamérica y México, así como de nuevas alianzas entre los grupos criminales (GDO). Los grupos criminales locales tienden a fortalecerse, porque Ecuador entra en la escena global.

- Una cuarta fase importante se define desde 2008-2010, con la crisis de las hipotecas en Europa y EE.UU, que impacta mundialmente al sector narcóticos, porque la industria de la construcción es un espacio fundamental para el lavado de activos. De forma simultánea, se vive un cambio en la política de EE.UU, cuando el presidente Barack Obama impone restricciones a la demanda y no a la oferta, como era la tradicional política de la guerra a las drogas.

  Con ello se abren nuevos mercados que conducen a la *globalización del consumo*, momento en el cual el Ecuador –como otros países de la región– entra al consumo de narcóticos y Brasil se convierte en el segundo país de consumo de cocaína y primero de crack del mundo. Lo paradójico: el Ecuador aún no tiene una política pública frente al mer-

cado interno y al consumo de narcóticos, que se estima habrá llegado a una cifra cercana a las 80 toneladas en 2020 y sobre las 100 en 2023.

Estos dos componentes, hipotecas y cambio de política en EE.UU, condujeron a la modernización de la estructura institucional delictiva vinculada a los narcóticos. Se produjo un cambio en la lógica de los grupos criminales, sustentado en una nueva división internacional del trabajo por actividades y países: cultivo y producción en Colombia, Perú y Bolivia (últimamente Paraguay, Honduras, Guatemala), de tránsito y circulación (Centroamérica, México, Brasil) y de consumo (EE.UU, Brasil, Europa).

- Desde hace aproximadamente 4 o 5 años se vive un relanzamiento global de la lógica del holding, debido a que los *comandos centrales* cambiaron la forma de pago por los servicios y actividades que prestaban los grupos locales. Se pasó del *pago en dólares a la cancelación en droga*, produciendo efectos estructurales inmediatos: fortalecimiento de las estructuras criminales locales (más organizados y más organizaciones), la disputa por el mercado nacional con el incremento del número de asesinatos y de violencia, un mayor consumo local estimado en alrededor de 80 toneladas, y un fortalecimiento del lavado de activos. Este volumen del mercado interno ha hecho que el Ecuador se convierta en uno de los países con más alto nivel de consumo de cocaína per cápita del mundo.

- En la actualidad, se viven dos procesos coincidentes, que están modificando la lógica del mercado de global de los narcóticos. Por un lado, la baja del precio de la cocaína por la superproducción[7]: Colombia incrementó en 43 % en 2021 y Perú lo hizo en el doble. A ello se debe añadir que países como Paraguay, Honduras, México y Guatemala también empezaron a cultivar coca y a producir cocaína.

  Y, por otro lado, la disminución del consumo de cocaína en los EE.UU, debido a la presencia frenética del *fentanilo*, que es más adictivo y mortal. Una situación de este tipo probablemente aumente, como

7 En Colombia, un kilo de pasta base costaba 975 dólares (año 2021), mientras hoy se vende a 240 (año 2023), lo cual ha afectado a las 400 mil familias cocaleras en Putumayo y Nariño, departamentos fronterizos con Ecuador (El País, 22 de julio de 2023).

de hecho está ocurriendo, los mercados de consumo de cocaína en otros lugares del mundo, como Europa y Asia. Pero también auspicie más violencia en Ecuador, con otro tipo de delitos como las extorsiones, secuestros, vacunas y hurtos, con la finalidad de financiar la amplia nómina de personas que forman parte de los grupos delincuenciales organizados; se estima que serían no menos de los 50 mil efectivos inscritos en los grupos criminales.

El Plan Colombia transformó la organización de carteles en bandas criminales (BACRIM); los atentados terroristas en EE.UU definieron sus enemigos en las figuras de los terroristas, migrantes y narcotraficantes; y la crisis de las hipotecas rearticuló las estructuras criminales a nivel internacional.

En esa coyuntura y bajo estas condiciones se produjo la reestructuración de las organizaciones criminales a nivel mundial, gracias a la formación de los *comandos centrales* o *holdings globales* (Sinaloa, Primer Comando de la Capital), que sustituyeron, por ejemplo, a los carteles de Medellín (Pablo Escobar) o Cali (Rodríguez Gacha), a través de la *Red Global del Crimen*.

Los carteles colombianos tenían el control de todo el proceso de la cocaína (cultivo a consumo), lo cual les permitía contar con una gran riqueza acumulada; cuestión que hoy es impensable, debido a que muchos grupos criminales se encuentran dispersos a lo largo de la cadena de valor.

Resultado de este proceso general: según el coronel Calle, comandante de la Policía Nacional del Ecuador, solo en Esmeraldas habría 1.500 Tiguerones en la cárcel y otros 3 o 4 mil en las calles de la provincia. El ministro de interior, Patricio Carrillo, afirmó que los Choneros suman 20 mil miembros y los Lobos serían 8 mil. Sin duda, números muy altos. Y lo más grave, que no son los únicos grupos criminales, con lo cual la cantidad de los mismos sería aún mucho mayor (Primicias, 29 de octubre de 2023). Esto haría suponer la existencia de alrededor de 40 mil personas articuladas a estos grupos criminales de alto calado en Ecuador.

Comparativamente con Colombia, que generalmente se considera como un caso particular y que tiene una tradición histórica de grupos irregulares, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que llegaron a ser al momento de la firma de la Paz en 2016, un poco más

de 12 mil elementos. En la actualidad, el ELN que tendría 5.850 combatientes y las disidencias de las FARC, 2.400 miembros. Por otro lado, se estima en 9.000 las personas vinculadas al Clan del Golfo, siendo el más grande en el ámbito delictual (Beltrán, 2023).

Por el territorio nacional se estima que transitan alrededor de 800 toneladas de droga; esto es, casi la mitad de lo que produce Colombia. Esto ocurre no solo por estar ubicado estratégicamente en el mercado de narcóticos, sino también porque no existe una política pública explícita para contrarrestar este tráfico masivo. Se cuenta con instituciones permisivas, contaminadas y carentes de políticas antinarcóticos.

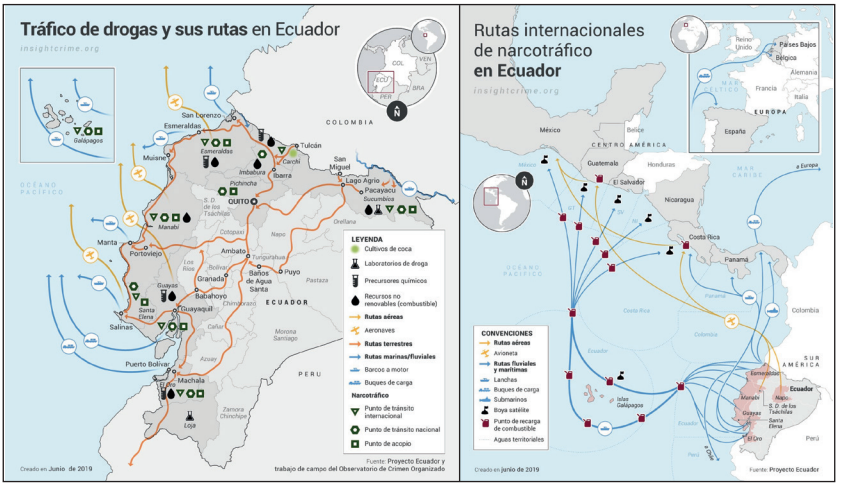
Adicionalmente, el Ecuador tiene buenos puertos marítimos formales (Esmeraldas, Manta, Guayaquil, Puerto Bolívar) e informales a lo largo de la zona costera hacia el Océano Pacífico, como también hacia el Río Amazonas. De igual manera, cuenta con puertos aéreos internacionales como los de Guayaquil, Manta y Quito; así como más de 2.000 pistas de clandestinas, que le convierten en un verdadero portaviones de fuerte alcance.

Como lo afirma en el diario *El Universo* (2019), Mauricio Campuzano, comandante general de la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE), dice que: "hay más de 2.000 pistas de aterrizaje no controlada en el país". De esta forma, Ecuador se convierte en un importante eslabón en la cadena del narcotráfico a nivel mundial, tanto que se comporta como una *plataforma internacional del delito*, bajo la modalidad de un HUB o Router, dado que por este territorio entran y salen simultáneamente insumos, productos, servicios y capitales irregulares. Además, es un lugar donde los *holdings* globales tienen sus representantes para negociar todos los acuerdos de exportación posibles, a lo largo de todo el mundo.

En el Gráfico 10, se pueden apreciar las rutas y corredores que construyen un tejido de inter conexión desde lo local hacia lo internacional. En el primer caso se trata de las rutas internas al país y desde donde se proyectan al exterior. Y en el otro, las redes que se tejen en términos mundiales desde Ecuador que son amplias, fuertes y diversificadas. Las que van por el Océano Pacífico hacia el norte y las que van hacia el este con destino a Europa, Asia y Oceanía.

Desde el año 2000 se lavan activos, debido a la dolarización de la economía ecuatoriana (3.500 millones de dólares según CELAG, 2023). Se

Gráfico 10. Rutas del narcotráfico por el Ecuador y la cuenca del Pacífico



Fuente: Bargent (2019)

consumen alrededor de 80 toneladas de droga al año, dada su inserción al mercado global. Se produce cocaína en el territorio nacional desde la aplicación del Plan Colombia. Transitan por el país más 800 toneladas de narcóticos por año. Se incrementa el número y se fortalecen las estructuras criminales locales con vínculos internacionales.

Estos datos ocurridos durante este nuevo siglo muestran que la guerra a las drogas, impulsada por el presidente de los EE.UU, Richard Nixon en 1971, ha fracasado. Está comprobado que la interdicción amplía los mercados e incrementa ganancias, que el encarcelamiento produce crisis en los reclusorios y que la erradicación con glifosato produce problemas ambientales y de salud. Políticas generales solo son defendidas por una burocracia que vive del consumo de los *51 mil millones de dólares anuales del presupuesto de los EE.UU* (Naím, 2022).

Frente a ello, ¿qué propone el Estado ecuatoriano?

Claramente no existe un marco institucional unificado que diseñe y ejecute las políticas antinarcóticos (el quién). Tampoco una policía que piense algo distinto a la *guerra a las drogas*, que vaya más allá de la cuenca del Pacífico

para incorporar la cuenca Amazónica (el qué). Que se formule una línea de acción sobre el consumo interno, sea de salud pública o penal (el cómo).[8]

Es necesario revertir el peso exclusivo asignado a la condición de país de tránsito y bodegaje de droga, porque no se corresponde con la realidad, dado que se consume, produce y lava, y porque es necesario que recobre autonomía o soberanía en el diseño de su política pública.

Hoy el narcotráfico tiene presencia significativa en la *sociedad* a través de la oferta laboral en condiciones ventajosas (salarios) y en la formación de estructuras criminales. También, en el *Estado,* en algunas instituciones como la Justicia, la Asamblea Nacional, el Ejecutivo, la Policía y las FFAA a través de significado de plata (corrupción) o plomo (intimidación); así como, adicionalmente, en ciertos sectores del *mercado formal*, donde la línea roja entre lo legal y lo ilegal se hace cada vez difusa. Allí están el turismo, el sector inmobiliario y el financiero.

La cárcel, una institución pública al margen de la ley

Un espacio institucional ineludible para entender la violencia actual del Ecuador es el sistema carcelario. Sin duda, lo más llamativo es la conversión en una *institución pública que se encuentra al margen de la ley.*[9] Esta condición es altamente paradójica, debido a que es la organización tutelar del sistema penal, la cual se encuentra –además– en una situación de crisis profunda.

La infraestructura carcelaria cuenta con 36 reclusorios, unos construidos para este fin y otros adecuados. El gran problema tras de ellos es que en su conjunto no forman un sistema, dado que cada cárcel opera como unidad separada y de que no existe una administración pública integrada. Un punto de partida necesario para comprobar la afirmación de que el sistema carcelario se encuentra al margen de la Ley es que no cumple con el mandato constitucional de la rehabilitación integral, de la reinserción a la sociedad, de la protección social y de la garantía de los derechos de

8 El Gobierno nacional le ha planteado al Gobierno de EE.UU el auspicio económico para diseñar un Plan Ecuador muy parecido al Plan Colombia.

9 Naciones Unidas ha sido más tenue para calificar la preocupante situación del sistema penitenciario, al señalar que está viviendo un *abandono de su condición de institución pública*.

las PPL (entre ellos a la vida). La sección decimotercera, Rehabilitación social, de la Constitución del Ecuador (2008) señala explícitamente lo siguiente:

> "El sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la *rehabilitación* integral de las personas sentenciadas penalmente para *reinsertarlas en la sociedad*, así como la *protección* de las personas privadas de libertad y la *garantía de sus derechos"* (Art. 201).

Según una nota de *El Universo* (2020), el 77 % de las personas privadas de la libertad que salen de la cárcel vuelven a delinquir, esto es, no se rehabilitan ni tampoco tienen la posibilidad de reinsertarse a la sociedad. Por eso, cuando la policía atrapa a un delincuente y verifica sus antecedentes penales, se evidencia la recurrencia delictiva (puerta giratoria). Y más aún, el haber sometido al victimario muchas veces a prisión, significa altos costos a la Policía Nacional, a la Justicia y a la cárcel, que han tenido que trabajar caso por caso y en cadena, por muchas ocasiones. Si hubiera procesos de rehabilitación, los costos del procesamiento disciplinario serían más bajos, porque la rehabilitación funcionaría de forma preventiva.

De allí surge la pregunta: ¿dónde es preferible invertir, en rehabilitación social o en el procesamiento penal? Obviamente, en rehabilitación social, por los costos económicos que encierra. Pero también, por la necesidad de romper la lógica de la causación circular que conduce a más violencias.

Otro componente fundamental de la ilegalidad del sistema de reclusión en el país proviene de la ausencia del Estado en el control y administración del sistema carcelario. Claramente, las cárceles no son gobernadas por el Estado, sino por las bandas criminales que han establecido un orden propio, sustentado en sus lógicas de dominio y de un mercado interno especulativo con ganancias extraordinarias.

El Estado ha cedido poder, control y administración de las cárceles bajo un proceso con dos momentos históricos: el primero, cuando tenía presencia el denominado *Caporal*, que era un personaje con fuerte liderazgo social interno, para representar y dirigir a las PPL en las disputas internas, así como también en las demandas frente el Estado. Es el que organizaba el ingreso de productos (comida, droga) y servicios (abogados, visitas), con

anuencia estatal (corrupción), así como también se encargaba de dirimir las disputas internas y la organización de los internos.

El segundo, cuando este liderazgo personalizado es sustituido por las estructuras criminales que se fortalecen dentro y fuera de la cárcel. Su presencia se especifica desde los controles espaciales en los pabellones, cuestión que lo logran gracias a la fuerza que tienen dentro y fuera de los reclusorios.

Gran parte de esta nueva estructura de gestión proviene de la nueva forma de clasificación de las PPL dentro de las cárceles. En general, no se sigue lo que la técnica aconseja: ubicarlos según los tipos penales y no como en realidad ocurre, se los localiza en los espacios que su propia organización controla; esto es, por su adscripción y afinidad al grupo irregular y no por el tipo penal cometido.

Esto ha conducido a que, por ejemplo, en la Penitenciaría del Litoral –que tiene 12 Pabellones y alrededor del 9 mil PPL– cada uno de ellos esté al mando de un tipo de organización.[10] Así, por ejemplo, los pabellones 1 y 4 controlan los Latin King; el 2 los Chone Killers; los 3, 6 y 7 mandan los JR; los 5 y 12 Los Choneros; el 8 Los Tiguerones; el 9 Los Lobos; y el 10 la mafia de Samir(La Posta,2022). De igual manera, ocurre en las cárceles más grandes y complejas, como son las de Quito, Esmeraldas, Cuenca, Portoviejo y Santo Domingo de los Tsáchilas, entre otras.

Con ello, se verifica que se ha entrado en una administración plural de los reclusorios, a la manera de un *complejo interinstitucional*, compuesto por varias organizaciones criminales en disputa, sin que una de ellas tenga hegemonía. De allí que al interior de las cárceles se reproduzcan los mismos conflictos por el dominio de los espacios que ocurren fuera de las cárceles, evidenciando la existencia de un continuo entre el adentro y el afuera. O sea, un territorio unificado del crimen.

En la pérdida del dominio estatal mucho tiene que ver el déficit de guías penitenciarios, que según los estándares internacionales deberían ser uno por cada diez PPL,[11] la ausencia de una buena inteligencia penitenciaria,

10 "Las llaves las tienen los propios presos. El encargado de hacer la guardia es el que se apodera de las llaves, es el que cuida y es el que abre de mañana para que el guía entre a hacer la *'contada*" (Plan V, 2021).

11 El número de Guías Penitenciarios no llegaba en 2021 al tercio de lo requerido según las normas internacionales. Sin embargo, ya se ha superado en la actualidad bajo dos vías: la reducción del hacinamiento y la contratación de más personal especializado (2.923).

la disminución de recursos económicos; todo lo cual ha conducido a un proceso de privatización *sui géneris*, donde los operadores económicos son las mismas bandas criminales.

Los reclusorios son un mercado perfecto donde todo se vende y compra, todo tiene su tarifa, generalmente, a precios mucho más altos que los de afuera, resultado de la especulación y de la condición monopólica de la oferta. Los mercados son manejados por las bandas criminales, al margen del Estado o, al menos, con su anuencia (corrupción). Según el *El Universo* (28/07/2023), cada pabellón obtiene una ganancia semanal de 70 mil dólares, lo cual representaría un monto de 40 millones de dólares al año; ingreso superior al presupuesto estatal.

Todo tiene precio dentro de los recintos carcelarios: bolsa de pan $10, cigarrillos $50, un refresco $5, un celular $350 más $40 por uso mensual, visitas $ 25, seguridad por 50 dólares mensuales[12], un colchón $ 150. Las municiones cuestan entre $5 y $10. Una pistola o revólver –dependiendo de las características– hasta $4.000 y armamento grande como fusiles o motosierras hasta $15.000 (*La Hora*, 22/11/2022).

Si se suma la utilidad que genera este conjunto de bienes y servicios, se puede afirmar, sin temor a equivocación, que dentro de la cárcel existen más recursos económicos que afuera; lo cual explica la corrupción, el acceso indiscriminado de armas, la provisión de drogas, y la existencia de drones para inteligencia, entre otros. Esto solo por el cobro que hacen en el mercado que manejan dentro de los reclusorios, a lo cual habría que añadir los recursos económicos provenientes de cada una de estas estructuras criminales, producto del narcotráfico y otros mercados ilegales.

Juan Zapata, ministro del Interior, reconoce todo esto cuando afirma: "Lo que queremos es el control de cárceles" (El Universo, 2022). Para lo cual iniciaron una propuesta de traslados de PPL y de líderes hacia otras cárceles, así como de rotaciones dentro de los mismos recintos, que fue la causa que disparó la violencia extrema de la primera semana de noviembre de 2022.

12 Todos los pabellones tienen lugares de castigo para quienes no pagan los "servicios" que la organización presta.

La cárcel en crisis

La crisis del sistema carcelario es parte de la evolución de la violencia en el país; esto para decir que no se puede explicar esta coyuntura como si fuera un fenómeno únicamente interno a la propia institución o producto de causas esenciales de la misma. Se trata de una realidad que la desborda en función de su relación con la criminalidad existente. Ecuador vive una oleada expansiva de inseguridad ciudadana por la confluencia de: la violencia común (patrimonio, personas), los mercados ilegales (narcotráfico, trata de blancas) y la discriminatoria (género, racismo, xenofobia).

Este es un fenómeno que tiende a expresarse en el incremento del número de delitos: a partir del año 2018, fueron asesinados 985 personas en el país; mientras al finalizar el año 2022, se superaron los 4.603. Y el año 2023 terminará con 7.300 personas asesinadas. Esto es, más de cuatro veces el número de homicidios en estos tres años.

Se trata de una doble determinación explicativa de esta relación: por un lado, porque las personas privadas de libertad se encuentran en esa condición porque han cometido hechos reñidos con la Ley, los cuales se encuentran creciendo, diversificando y aumentando los grados de violencia.

Y, por otro lado, porque la cárcel ya no es simplemente un lugar donde se aprende a cometer delitos (escuela o universidad del delito), sino que se ha convertido en una *fábrica u oficina del crimen*, porque la relación del adentro con el afuera se modificó considerablemente: desde la cárcel se organizan y dirigen buena parte de las acciones criminales en el país. De modo que la criminalidad existente ha unificado los espacios de la cárcel con los de su exterior, así como ha logrado la integración del mercado interno con el externo, tanto legal como ilegal.

Este proceso ha conducido a la formación de un control multiescalar de los territorios, que van desde el interior de un pabellón, como su célula básica, hacia la cárcel, el barrio, una ciudad o una provincia como espacios mutuamente vinculados. Todos regidos por la transversalidad del crimen y de sus estructuras orgánicas, formando un *continuum* espacial.

Como consecuencia, se tiene un crecimiento inclemente de la muerte en los reclusorios del país. Entre 2010 a 2017 hubo un promedio de diez personas privadas de la libertad que perdieron la vida por año, sea por

amotinamientos o por ajuste de cuentas. Desde 2018, se incrementaron sustancialmente los asesinatos anuales, como lo testifican las cifras: en 2018 subieron a 15 (incremento interanual del 50 %), en 2019 a 32 (113 %), en 2020 a 52 (62 %), en el 2021 a 254 (387 %) y en 2022 a 101 (reducción a un tercio). En estos últimos tres años el balance es aterrador: 12 masacres con 413 víctimas y 34 asesinatos adicionales por muertes violentas.

En el año 2021 se inicia el período más complejo y sangriento de la historia reciente del sistema carcelario nacional, que rebela no solo la crisis por la que atraviesa, sino también los vínculos estructurales del adentro y el afuera.

En febrero 23 hubo un amotinamiento múltiple y simultáneo en cuatro cárceles de tres provincias distintas (Azuay, Cotopaxi, Guayas), que dejaron 79 personas fallecidas. Fue un acto que reveló el control criminal del sistema carcelario, debido al nivel de organización, inteligencia criminal, planificación, tecnología, comunicación y arsenal de armas presentes. La saña fue notable, no solo por la decapitación y descuartizamiento de varias PPL, sino también por la grabación y difusión de los hechos violentos; lo cual les convirtió en *asesinatos mensaje*, dirigidos hacia el Estado, otros grupos criminales y la sociedad en general.

Luego vino un feroz amotinamiento en la Penitenciaria del Litoral con 119 asesinatos (28 septiembre de 2021). La misma saña y el mismo conflicto con el Estado, como también entre bandas criminales: los Choneros, Lagartos, Tiguerones, Cubanos, Latin King, Gorras y Lobos que operan de *forma tercerizada* con los grandes *holdings* de los carteles globales (Sinaloa, Jalisco Nueva Generación, Primer Comando de la Capital, Clan del Golfo).

Luego *fueron suicidados colectivamente,* en dos tandas de 7 personas, además de un hecho adicional donde fallecieron 22 PPL. Un amotinamiento distinto ocurrió en la cárcel de Quevedo (5 julio de 2021), cuando 7 PPL fueron ajusticiados alrededor del caso conocido como Big Money, una plataforma tecnológica de captación ilegal de dinero en el que estuvieron vinculados miembros de las FFAA.

El día sábado 22 de julio hasta el 25 de julio de 2023, con un resultado de 31 personas fallecidas se produjo un amotinamiento. En este caso, ocurrió en 13 recintos carcelarios y 7 provincias de forma simultánea. A diferencia del de febrero de 2021, en este hecho, el territorio unificado del crimen fue mucho mayor en el número de recintos carcelarios, de 4 a 13; de

provincias, de 3 a 7; como también de días, de 1 a 4. Es decir, el dominio de los grupos delincuenciales sobre el sistema de cárceles se amplía.

Conclusiones

La violencia en el país se disparó de forma incontenible, en principio por la propia dinámica evolutiva del crimen, así como por la mala calidad de las políticas públicas aplicadas, sobre todo, en este último quinquenio (2018-2022). También, la violencia se diversificó con nuevos delitos o con la renovación de los viejos, así como con la ejecución de delitos conexos a los del narcotráfico que, en su conjunto, forman lo que se podría denominar un *complejo delictivo articulado*, inscrito en un territorio claramente demarcado que no deja de ampliarse.

A ello habría que añadir el incremento de los grados a los que se ha llegado la violencia. Hoy, la violencia es más violenta. Lo testifican el desmembramiento de cuerpos y su difusión en las redes sociales.

Por otro lado, se debe resaltar el marco instituciona vinculado a la seguridad que ha estado al vaivén de las iniciales políticas, por ejemplo, de fortalecimiento de lo público entre 2007-2017, y de la puesta en práctica de la concepción del Estado mínimo en los años 2017-2022, a lo cual se debe añadir la inestabilidad de los mandos más altos de las instituciones de seguridad. En los 30 meses del gobierno del expresidente Guillermo Lasso hubo 3 ministros de Defensa y de Gobierno, 7 directores del SNAI y 2 ministros del interior en 10 meses de creado.

Lo más complejo de todo es el posicionamiento de una política de *mano dura* sin una visión estratégica, que se inscribe en el tema antinarcóticos, y en la violencia común, con las permanentes *declaratorias de Estado de excepción* (18 en 26 meses), que permiten la salida de policías y militares a combatir en lo que se ha llamado la *guerra a la violencia y a las bandas criminales*. Medida inicialmente respaldada por la población y que, por la ineficacia de la misma, ha perdido legitimidad.

La población reclama porque se le restringen los tiempos para el comercio, el ocio y el abastecimiento lo cual produce pérdidas económicas y empleo, dos elementos gravitantes para la violencia.

Desde esta perspectiva, no se avizora una política de *mano inteligente* que pueda superar a la *mano dura*, que tan pocos resultados positivos ha producido. Incorporar la integralidad y la universalidad es un imperativo. Desarrollar una política diferente a la que se ha aplicado durante 52 años de la guerra a las drogas, porque no ha dado resultados positivos para nadie, también lo es. Más aún, en un momento en que parece que por primera vez en América Latina se podría construir una posición propia, común y autónoma frente al tema.

Al menos, por lo pronto, en países como México y Colombia directamente lo están proponiendo. Ecuador debería sumarse dada su articulación estratégica dentro del mercado global. Para ello, debe hacer propias las palabras del expresidente de México, Ernesto Zedillo, cuando afirmó que: "Se debe descriminalizar el consumo de las drogas, y la oferta debe ser regulada."

La formación del territorio unificado del crimen en Ecuador[1]

> Nunca como ahora el crimen tiene la posibilidad, organización y capacidad de actuar a escala planetaria, porque sus actores son globales, adinerados y políticamente influyentes
>
> Naím Moisés (2006)

Introducción

La violencia tiene una geografía específica que nace en la interacción del crimen con las características del lugar donde se comete. No solo hay una geografía de la violencia; también territorios unificados del crimen. En general, el delito y la violencia se expresan de distintas formas en el territorio, a la vez que también logran, estratégicamente, dar forma a un territorio unificado para realizar sus actividades.

La violencia tiene tres maneras de expresarse en el espacio: i. La concentración por tipos de hechos delictivos (asentamiento delictivo); ii. La presencia de delitos propios a cada espacio (especialización delictiva); y, iii. La formación de territorios integrados bajo la dinámica del crimen (producción delictiva). Estas tres entradas a la geografía de la violencia serán analizadas a través de sus expresiones más evidentes.

La violencia en Ecuador: crece, diversifica y se hace más violenta

El *territorio unificado del crimen* se construye a partir de la propia dinámica de la evolución del delito. ¿Qué es lo que ha pasado en el Ecuador para

1 Ponencia magistral presentada en el III Congreso Nacional de Geografía del Ecuador (01/06/2023).

llegar a la situación actual de violencia? Que la violencia ha crecido, se ha diversificado y se ha hecho más violenta. Para que este proceso haya ocurrido ha sido necesario el fortalecimiento de las organizaciones delincuenciales, tal así que se volvieron determinantes en la estrategia de vinculación del territorio con sus fechorías.

Para entender este comportamiento es imprescindible comprender la *producción social de la violencia*, a través de una ecuación que tiene dos polos determinantes: la evolución de las condiciones intrínsecas a la violencia y la eficiencia de las políticas públicas impulsadas para contrarrestar sus efectos y acciones.

La violencia ha crecido

En el año 2017, el Ecuador tuvo una tasa de 5,6 homicidios por cien mil habitantes (970 asesinatos), convirtiéndose en la más baja desde 1980; esto es, de los últimos 42 años de la historia nacional. En el año de 2022, la tasa de homicidios sufre un incremento abrumador, para llegar a 25,38 (4.603 asesinados), *la más alta de toda la historia del país.* Y lo más grave, su incremento no se detiene, tanto que se estima que, si la tendencia hasta ahora se mantiene, a fines del 2023 tendremos una tasa superior a los 38-39 homicidios por cien mil habitantes.

Un hecho llamativo de estos datos: la tendencia de crecimiento de la violencia es exponencial, tanto que le ha llevado a ser el país con más rápido aumento de América Latina. La tasa de homicidios subió cinco veces desde 2017 a 2022 y en este último período interanual lo hizo en 82,5 %. Más aún, si se mantiene la tendencia creciente de estos primeros seis meses de este año 2023, la tasa superaría los 35-38 homicidios por cien mil habitantes.

El conjunto de este proceso evidencia que no existen indicios de reversión del comportamiento del crimen, sino todo lo contrario: su conversión en un fenómeno que ha adoptado características estructurales.

En el Gráfico 8, de la Evolución de tasa de homicidio en Ecuador (1980-2022), se observa la presencia de tres momentos claros: i. De ascenso de la violencia desde 1980 a 2010 con un aumento de casi tres veces en 30 años. ii. De descenso entre 2011 a 2017 con una reducción de más de tres veces en tan solo seis años. Y, iii. Que vuelve a tener un incremento

significativo, de 2018 a 2022 con un aumento de casi en cinco veces en 5 años. Y lo más grave: el crecimiento no se detiene, estimándose un crecimiento desde 2017 a 2023 de 9 veces.

Esta tendencia ha puesto a Ecuador en una situación compleja: el país se encuentra por encima del promedio de homicidios en América Latina (23,5 por cien mil habitantes) y tiene el ritmo de crecimiento más alto del conjunto de los países de la región, por encima de: Haití, Trinidad y Tobago, Honduras y Venezuela.

La violencia se ha diversificado

La violencia ha crecido y se ha diversificado de forma impresionante. Los asesinatos, por ejemplo, se cometen por infinidad de razones; los que provienen de relaciones interpersonales (violencia común), del sicariato (violencia de mercados ilegales), de género (violencia discriminatoria) o del magnicidio[2] (violencia política). Es decir, asesinatos que se cometen con premeditación y alevosía, inscritos de forma diversificada según cada una de las matrices de las violencias.

Lo mismo ocurre con otros tipos penales, tales como las extorsiones o *vacunas,* como se las conoce popularmente en la actualidad, que han ingresado con fuerza a lo largo y ancho del país. En unos casos se las esgrime con fines coercitivos, económicos (ingresos) o para controlar el territorio. Se intimida a hijos/as o familiares de las personas que tienen muchos o pocos recursos económicos, lo mismo que a los lugares de servicios (llantas), comercio (tiendas) y producción (fábricas).

Los secuestros, que desde el 2017 prácticamente desaparecieron del Ecuador, gracias a la firma de los acuerdos de Paz en Colombia entre las FARC y el gobierno del presidente Santos, nuevamente han hecho presencia desde 2020 bajo modalidades distintas y plurales. Allí está el clásico secuestro *express*, destinado a obtener recursos económicos en los cajeros automáticos, ahora fortalecidos por el robo directo de las cuentas bancarias a

2 Asesinatos, por ejemplo, como el asesinato del alcalde de Manta Agustín Intriago el 23 de julio de 2023 y el del candidato a la presidencia de la República, Fernando Villavicencio, acaecido el 9 de agosto de 2023.

través de la telefonía celular. Además, los secuestros de oportunidad, como también los extorsivos y tradicionales que, por el riesgo y la estructura organizativa que deben tener, se han reducido.

De todas maneras, el incremento ha sido brutal: entre el año pasado (2022) y este se han triplicado. Los linchamientos o justicia por mano propia, deducido de la poca credibilidad en la Justicia y las instituciones públicas, ha crecido a tal punto de que ahora la ciudadanía incendia locales y viviendas, como lo que ocurrió el 18 de junio de 2023 en el Comité del Pueblo en Quito.

La violencia se ha hecho más violenta

Más hechos de violencia, más diversificación y cada vez más violenta la violencia. Ya no se afecta al patrimonio mediante el hurto, sino a través del robo, porque este último se comete con fuerza o violencia. Allí está el incremento de robos mediante el uso de armas de fuego como también la penetración a domicilios, autobuses y restaurantes por parte de miembros de bandas organizadas, que previamente hacen inteligencia criminal para determinar horas, lugares y mecanismos para actuar.

De los asesinatos producto de riñas o de condiciones interpersonales, se ha pasado al sicariato con armas de fuego a cualquier hora y lugar; hechos antes producidos cerca del domicilio y en horas de la noche. Cuando la policía verifica los antecedentes penales de la víctima y del victimario solo este último los tenía; mientras en la actualidad los dos los tienen. Los asesinatos con armas de fuego se incrementaron en un 119 % entre el año 2020 y el 2021. Los asesinatos con armas de fuego fueron el 52 % en 2014, mientras en la actualidad subieron al 75 %.

Esto es consecuencia del aumento del mercado ilegal de armas de fuego en el país.[3] En 2022 se triplicó el número de armas legales en manos de civiles, llegando a 190 mil; y se estimó en 374 mil armas de fuego ilegales. El presidente, Guillermo Lasso, anunció el 1 de abril de 2023 la posibilidad del porte y tenencia legal de armas en manos de la población civil. Este

3 Desde 2017 hasta 2021 el promedio invertido en el porte de armas legales en manos privadas es de 470 mil dólares y en 2022 este monto se duplicó (*Diario La Hora*, 2023)

hecho ha producido, por la lógica dual de la economía nacional, un incremento del porte de armas informales e ilegales, incluso por sobre las legales.

En la actualidad, la violencia es tan extrema que ya no llama la atención encontrar cuerpos descuartizados, decapitados o desmembrados, como tampoco cuerpos colgados en puentes. Así mismo, la presencia de artefactos explosivos,[4] asaltos a Unidades de Policía Comunitaria (UPC), asesinatos a policías, coches bombas, sicariato bajo distintas formas y modalidades.

Los asesinatos ya no se producen solo de manera selectiva e individual, sino mediante masacres o matanzas colectivas, perpetradas por comandos militares fuertemente armados. Están los hechos acaecidos en el sistema carcelario: 14 amotinamientos en estos últimos tres años, produciendo 431 víctimas mortales. Este tipo de masacres también ocurren en los espacios públicos como ha ocurrido en el Puerto pesquero en Esmeraldas o en la Playita del Guasmo; así como también en ciertos lugares privados como bares, domicilios, cementerios, entre otros.

La sobreproducción de cocaína en Colombia y Perú, así como la contracción del consumo en EE.UU, por la entrada del fentanilo, produjo la caída de su precio, obligando a incorporar nuevos mercados de consumo en Europa y en la misma América Latina.

Pero también a financiar las actividades criminales de las estructuras criminales locales diversificando sus ingresos mediante el impulso de delitos conexos o de nuevas acciones delictivas. Esto es, según el aforismo popular, no poner todos los huevos en la misma canasta. Por eso, la *canasta delictiva* en el país se ha hecho muy amplia (tipos delictivos) y generalizada (territorio nacional).

De la violencia tradicional a la moderna

Hemos vivido el tránsito de la *violencia tradicional* (interpersonal), estructurada a través de estrategias de sobrevivencia, culturas lúdicas (riñas), asimetrías sociales (géneros, etnias, grupos etarios); hacia la *violencia moderna*. La diferencia está en que la moderna se configura a través de objetivos;

4 "Ahora atendemos hasta cuatro amenazas de explosivos al día, antes había dos al mes" (*El Universo*, 1 de mayo de 2023)

esto es, por una predisposición explícita a cometer un hecho delictivo que, finalmente, conduce a estructurar una organización delictiva con división del trabajo, planificación, inteligencia y tecnología.

El Ecuador ha entrado de forma explícita en la dinámica de la violencia moderna, impulsada por las organizaciones delincuenciales y dirigida hacia la búsqueda de beneficios económicos.

En el país se estructuran dos formas de organizaciones delictivas: por un lado, la que se configura como crimen organizado (Naciones Unidas, 2004), en la que participan alrededor de 1.500 bandas o estructuras criminales. Su organización se especifica alrededor de acciones criminales especializados; así, por ejemplo, por tipos de delitos: hurto de celulares, computadoras, vehículos y joyas. Como también, por fases del delito dentro de la cadena general de su producción: robo, intercambio, comercialización, inteligencia, logística o servicios.

Por otro lado, están las estructuras criminales de carácter global, donde la división del trabajo es internacional. En este caso tenemos 12 organizaciones locales articuladas con los *holdings* internacionales, entre las que están: Choneros, Chone Killers, Tiguerones, R7, Lobos, Latin King, Águilas, Lagartos, Fatales.

Para el funcionamiento de las organizaciones criminales el territorio empieza a adquirir una condición estratégica, tanto así, que se ha convertido en una parte estructural de su propia forma de operación y existencia. Han formado, incluso, un territorio unificado del crimen.

Este cúmulo de situaciones ha conducido a que en las encuestas de opinión pública, que se hacen periódicamente en el país, aparezca la seguridad como la principal demanda de la población. Es que se trata, sin duda, del principal problema que tiene el Ecuador de hoy: por la cantidad de personas que pierden la vida o son heridas; por la pérdida de la soberanía estatal de los territorios; por la contracción de la interacción social; por la desinstitucionalización y por la erosión de la democracia;[5] por los impactos en la economía que inflan los precios; por la presencia de ingentes recursos económicos deducidos del lavado (3.550 millones en el país, CELAG, 2023); por los costos

5 Según la empresa de encuestas *Market*, la Asamblea Nacional tiene el 9,9 % de credibilidad, la Justicia el 8,5 %, la Policía el 10 % y el Presidente de la República el 14,6 %.

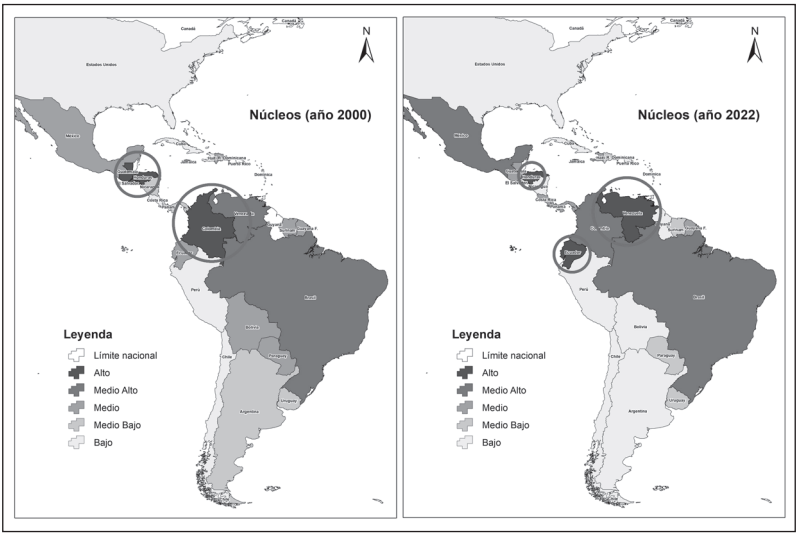
de la violencia. De allí que la *seguridad venga de una buena base económica. Y, al revés, que la economía requiera de seguridad jurídica y seguridad ciudadana.*

Determinación regional en la violencia del Ecuador

En el Gráfico 11, respecto de los núcleos de expansión de la violencia en América Latina, durante los años 2000 y 2022, se pueden percibir dos focos o hipercentros de la violencia que actúan de forma interrelacionada: el uno, Colombia en Sudamérica y el otro, en el triángulo norte compuesto por Guatemala, Honduras y El Salvador en Centroamérica. Desde estos dos nodos se ha expandido internacionalmente la violencia hacia otros países, encontrándose imbricados entre ellos.

En Sudamérica se propagó desde Colombia hacia Ecuador y Venezuela por efecto del Plan Colombia, que se firmó en el año 1998 entre los presidentes Andrés Pastrana de Colombia y Bill Clinton de los Estados Unidos. Su ejecución empezó a desarrollarse a partir del periodo del presidente Uribe, desde el año 2002, generando un proceso de internacionalización

Gráfico 11. Núcleos de expansión de la violencia en América Latina



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Estadísticas de homicidios internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2023).

del conflicto interno y de la extensión global del narcotráfico, mediante el denominado *efecto globo* o *cucaracha*.

Claramente se vive un desplazamiento de ciertas fases de la producción de las drogas de Colombia hacia los países fronterizos, como también del conflicto interno, tanto que produjo la invasión de Colombia al territorio ecuatoriano de Angostura en marzo de 2008, mediante la denominada Operación Fénix, que utilizó la figura de la legítima defensa y de la *extra-territorialidad del delito* (Trujillo, 2010).

Es lo mismo que ocurre en Centroamérica desde el Triángulo Norte hacia México. En este caso, mucho tiene que ver el Plan Colombia y los atentados terroristas ocurridos en Nueva York en el año 2001. La droga que salía del área Andina (Perú, Bolivia, Colombia) la transportaban, mayoritariamente, los carteles de Cali y de Medellín, que eran las organizaciones narcodelictivas que controlaban todas las fases del proceso (producción, circulación, consumo).

Estos dos carteles adoptaban la condición de *comando central* o *holding*, estructuradora de la *Red Global del Crimen*. El mercado de consumo principal de la droga eran los Estados Unidos, a donde llegaban por el Estado de Florida.

Con los atentados en Nueva York, en el 2001, Estados Unidos redefine la dinámica hegemónica del narcotráfico: primero, definiendo sus tres enemigos principales en las figuras de los terroristas, los migrantes y los narcotraficantes. Y segundo, blindan la entrada al país por aire y por mar (Florida), quedando como única opción la porosa, enorme y compleja frontera territorial de México con EE.UU.

Desde este momento, México y sus carteles adquieren una función fundamental en la división internacional del trabajo de los narcóticos. El cartel de Medellín pierde el control de ciertas fases del proceso (circulación, consumo), entrando en escena los carteles mexicanos. Con ello, se produce un desplazamiento de los territorios del narcotráfico, tomando preeminencia los espacios colindantes a la cuenca del Pacífico, como son los países de Centroamérica y los Andinos, entre ellos, Ecuador.

El debilitamiento de los carteles colombianos por el Plan Colombia y el vínculo estructural con los grupos de narcotraficantes de estos países, modificó sustancialmente este mercado ilegal, integrando en la cadena de valor a otros grupos criminales según la división territorial del trabajo entre los cultivadores, productores, intermediarios y consumidores de los países de la región.

Desde este momento se rompe la hegemonía del Cartel de Medellín, con Pablo Escobar como líder indiscutible, y aparecen un conjunto de estructuras criminales funcionales a la *Red Global del Crimen*, según el lugar en que se encuentran dentro del proceso. Unas para el cultivo, para la producción y el tránsito, como también otras dedicadas al consumo, que son las que mayor beneficio económico obtienen, porque dentro de los términos internacionales del intercambio comercial, como ocurre con cualquier producto primario, más ganancia está al final de la cadena que al principio.

Según la OEA (2013), los rendimientos económicos son de la siguiente manera: el 1 % en el lugar de cultivo, el 24 % en los espacios de tránsito y el 75 % en los de consumo (EE.UU).

Las condiciones físicas de la violencia

La violencia se comete bajo dos determinaciones constitutivas provenientes del orden de la condición *física*, como son: el tiempo, es decir, la cronología delictiva; y, el espacio, o sea la geografía delictiva. Estas dos determinaciones están absolutamente articuladas entre sí, según los tipos de delitos.

En el Gráfico 2, *Cronología de las violencias*, se puede apreciar esta afirmación. Los robos a la propiedad tienen mayor incidencia en los días laborales de la semana, para caer abruptamente los sábados y domingos. En otras palabras, los grados de incidencia de los delitos contra la propiedad están asociados a las horas y días de la jornada laboral. En el caso de los hurtos a vehículos, la ocurrencia es similar. Otra cuestión que comparten estos dos delitos tiene que ver con el lugar donde se cometen, que es el espacio público y las centralidades urbanas. Esto significa que estos dos delitos comparten el espacio (público, centralidad) y el tiempo (horas y días).

En el caso de los homicidios provenientes de la violencia interpersonal, el comportamiento es distinto, incluso inverso. Se realizan con mayor asiduidad los jueves hasta domingos y, principalmente, en las horas nocturnas. El espacio donde se comenten son los bares, cantinas, discotecas, restaurantes y sus áreas de influencia. Por eso en Colombia, para contrarrestar esta lógica, se ideó la política denominada *hora*

zanahoria, de tal manera de controlar el tiempo y el espacio de estos crímenes. Fue una política impulsada por el alcalde Antanas Mockus en la ciudad de Bogotá, Colombia.

La dimensión cronológica de la violencia

En el *comportamiento temporal* de los hechos de violencia hay tres dimensiones, cada una de las cuales tiene una expresión distinta, aunque no excluyente: histórica, cronológica y procesual.

- La *dimensión histórica* puede identificarse, por ejemplo, en el tránsito de las modalidades que adopta el crimen, entre la violencia tradicional y la moderna. En esta perspectiva, es necesario identificar las *coyunturas delictivas*, para comprender las características del *complejo delincuencial* que se estructura en cada momento. Hoy, en el caso ecuatoriano, la matriz de la violencia vinculada al narcotráfico es la determinante en la configuración de esta coyuntura.

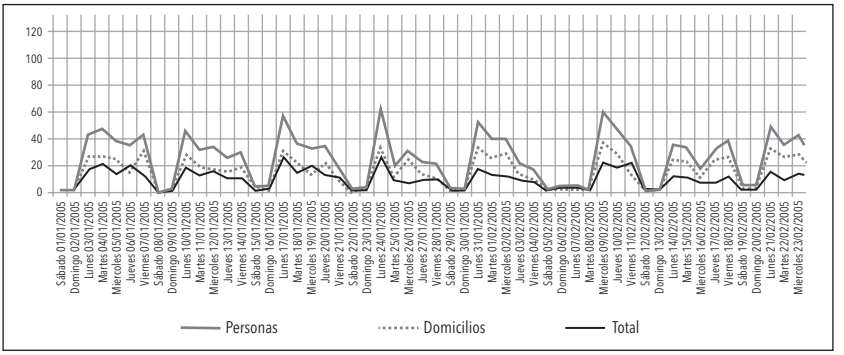
  La dimensión de los delitos muestra que hace un siglo eran muy distintos a los que ocurren en la época actual. Allí están las determinaciones culturales (valores), tecnológicas (cyberdelitos), económicas, relaciones sociales, entre otros, que hacen que unos y otros sean muy distintos.

- Una segunda dimensión tiene que ver con la *cronología de la violencia*. Los delitos se cometen en ciertas horas y días específicos, como también en fechas vinculadas al calendario cultural, donde sobresalen las épocas de navidad, ingreso a clases, cambio de año, fiestas de la ciudad y vacaciones.

  En el Gráfico 12, se puede observar la reiteración existente en términos diarios-semanales en el robo del patrimonio. La recurrencia delictiva evidencia una lógica muy clara y notoria del comportamiento criminal en el tiempo. Su comportamiento es absolutamente descifrable e identificable.

- Y la tercera dimensión temporal está referida al *proceso de cometimiento del delito,* donde hay tres momentos claros: el antes del delito (*ex ante*), el momento que se comete y el posterior al hecho (*ex post*). Incluso esta racionalidad temporal lleva a políticas explícitas en cada

Gráfico 12. Cronología del delito de hurto en Quito



Fuente: Elaboración propia con información del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

una de las fases. Por ejemplo, la prevención se localiza antes del hecho delictivo, la represión en el momento del cometimiento de la violencia (policía), como también después, cuando operan las instituciones de Justicia (sanción) y la cárcel (castigo).

La dimensión geográfica de la violencia

Las violencias se generan y producen en algún lugar, sea físico o virtual, prefigurando una geografía del hecho violento. Esta determinación propia de la física (natural) y de la sociedad (antrópica), tiene condiciones explícitas según los tipos de delitos, porque hay una ocurrencia o comportamiento identificable, que se asocia a cada uno de ellos.

Se debe afirmar que hay dos tipos de expresiones territoriales que delinean las violencias:

- El primero, referido al *espacio como contenedor de delitos*, que puede ser entendido a partir de la configuración territorial o de las características inmanentes al territorio. Es donde el crimen se ejecuta, por ejemplo, de acuerdo a los usos de suelo.[6] Metafóricamente hablando, se puede afirmar que: *se roban bancos donde hay bancos*; es decir, hay una

6 En ninguno de los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) que fueron aprobados en el país en 2022 estuvo presente la variable seguridad.

determinación espacial en el tipo de delito. Como cuando ocurre en las zonas centrales, periferias urbanas o en ciertas fronteras nacionales (Colombia/Ecuador; México/EE.UU).

El caso de las fronteras es muy interesante, porque la determinación territorial proviene de los límites que separan un país de otro, a partir de una dinámica de *asimetrías complementarias* (Carrión, 2021), que genera una condición geográfica que hace que en un lugar haya un tipo de delito distinto del otro. Un ejemplo: en la frontera Ecuador con Colombia, la primera tiene una tasa de homicidios promedio más baja que la segunda, pero en el cordón fronterizo ecuatoriano la tasa de homicidios es más alta que en el otro lado de la frontera.

- Y el segundo, *el espacio social construido por la violencia* (Bourdieu, 2007), comprendido a partir de la forma de organización territorial que el delito configura. Se trata, entonces, del *territorio unificado del crimen,* que es una expresión estratégica del crimen organizado cuando impulsa sus fechorías; es decir, se trata de la lógica espacial que imprime la violencia. En otras palabras, el crimen construye un territorio integrado de manera explícita, con la finalidad de que le sea afín a sus intereses. Hace que la forma de organización del territorio provenga de las determinaciones propias de esa estructura criminal.

El lugar: configuración territorial

El lugar, como configuración territorial, termina conformado por los distintos hechos criminales, que se concentran en determinados espacios, según las características del delito y del territorio. En otras palabras, existe un *ensamble* o *masa delincuencial* que da lugar a lo que Bourdieu (2007) sostiene:

> El lugar puede definirse decididamente como el punto del espacio físico en que están situados, "tienen lugar", existen, un agente o una cosa. Vale decir, ya sea como localización, ya, desde un punto de vista relacional, como posición, rango en un orden. (p. 119)

El lugar se convierte en un contenedor de los hechos delictivos, que tienen una cierta preferencia geográfica según las condiciones particulares

de cada sitio y delito. Pero también ese lugar es, de alguna manera, modelado por cada uno de los tipos penales.

Un primer acercamiento proviene de la expresión geográfica de la naturaleza del objeto del delito, sea ocurrido en el *campo* o en la *ciudad*. En el campo hay más hurtos como el abigeato, maquinaria o abono; también violación de tradiciones y valores que conducen al derecho consuetudinario o la justicia indígena. Adicionalmente, se despliega la violencia intrafamiliar.

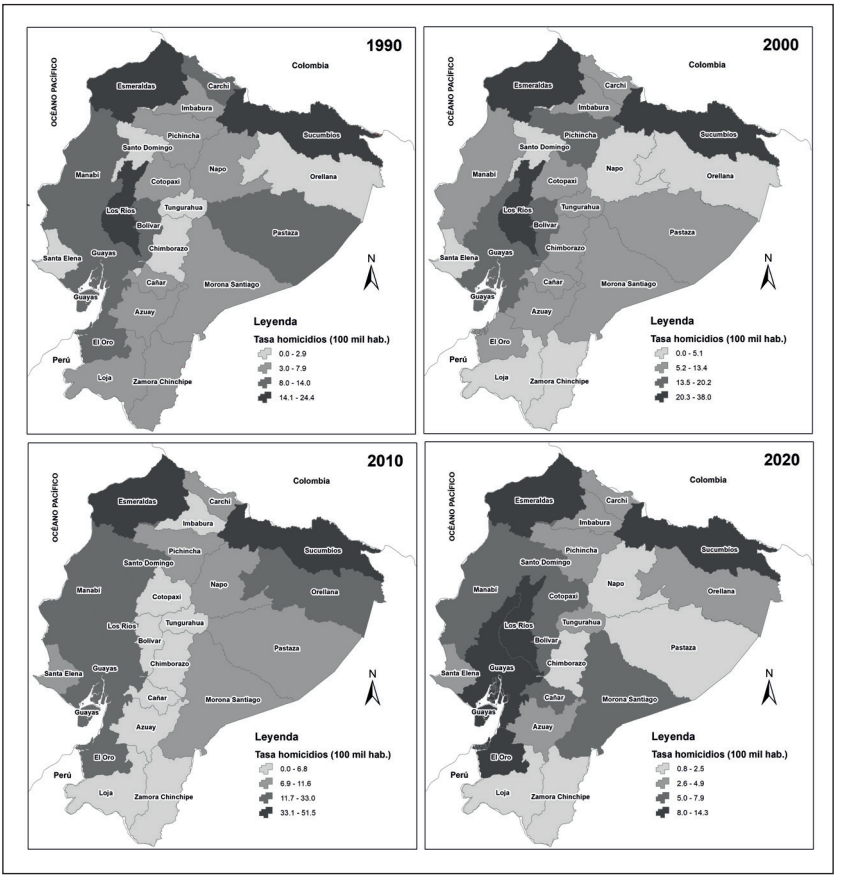
En la ciudad, se desarrolla una violencia mucho más moderna y diversificada que en el campo. Como existe un fuerte proceso de urbanización, la violencia también se ha urbanizado de forma paralela al crecimiento de las ciudades. Antes el campo era más violento que la ciudad, mientras hoy en día es totalmente lo contrario. Esto quiere decir que no solo la violencia en la ciudad es distinta a la del campo, sino que es de mayor intensidad y diversidad que en la ruralidad.

El *lugar del narcotráfico* es particular en el Ecuador. En los cuatro mapas del Gráfico 13, existe una constante: las tasas de homicidios más altas del país están concentradas –desde 1990 hasta ahora– en las provincias fronterizas con Colombia bajo la dinámica del contagio que genera la colindancia, venida del peso que tiene el conflicto interno y la significativa presencia del narcotráfico.

Desde principios de este siglo (ver mapa del año 2000) se percibe el efecto globo producido por la internacionalización del Plan Colombia, que terminó por incrementar las tasas de homicidios en los lados ecuatoriano y venezolano, como países vecinos. Así mismo, queda claro cómo, poco a poco, el territorio nacional va unificándose alrededor de las tasas más altas de homicidios, aunque todavía prevalece formalmente en las regiones de la costa, al oeste, y de las fronteras con Colombia al norte.

Este efecto no se expresa solo en la frontera norte, sino también en las provincias de la costa del Pacífico (Esmeraldas, Manabí, El Oro, Los Ríos, Guayas), por donde se exporta la droga, así como en ciertas provincias que operan como lugares de transición de narcóticos (Santo Domingo, Pichincha, Tungurahua). Esta tendencia ha hecho que las tasas de violencia más altas dentro del país formen una letra L, conformada por las provincias de la costa, gracias a la exportación, con las de la frontera norte por la importación de narcóticos.

Gráfico 13. Tasas de homicidios por provincias: 1990, 2000, 2010, 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos Ministerio de Gobierno (2022).

Por otro lado, hay que resaltar que las ciudades con índices de violencia más altos son las que cuentan con puertos importantes: Guayaquil, por donde salen más de 350 toneladas de droga, Manta con más de 230 toneladas, Puerto Bolívar por sobre las 70 y Esmeraldas, por la doble condición de ciudad portuaria y fronteriza, alrededor de 30 toneladas.[7] A ello se debe sumar la droga que sale hacia alta mar de manera informal, la que sale por

7 Entrevista realizada por Teleamazonas (2022).

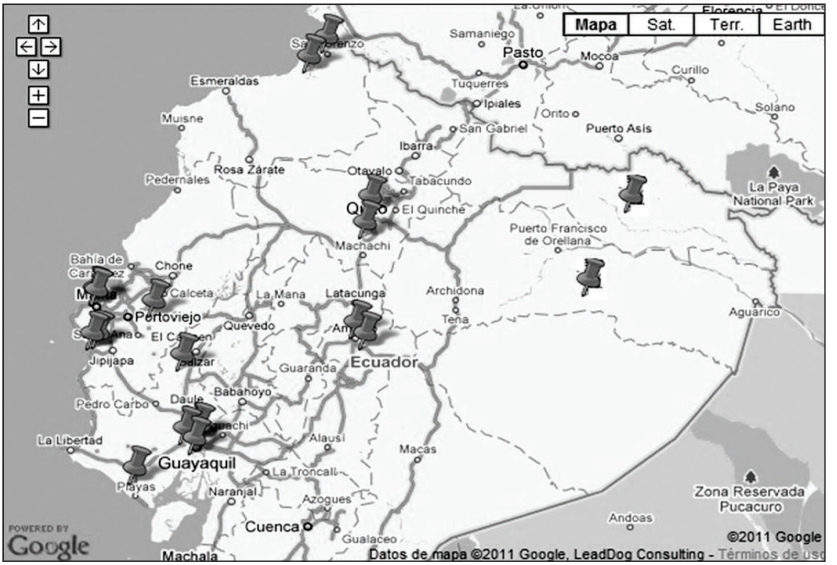
la cuenca del Río Amazonas hacia el Brasil y el mundo, y la que se consume internamente (mercado interno).

Es menester resaltar que por el país circulan alrededor de 800 toneladas provenientes de Colombia y Perú. Por eso gran parte de la lógica de los homicidios y de la violencia se origina en la matriz del narcotráfico y se expresa en las provincias, según su ubicación dentro de la división social del espacio creada por este sector de la economía.

Hay una determinación adicional dentro de los narcóticos. Se trata del hecho de que el Ecuador se convirtió en *productor de cocaína*, a partir de la aplicación del Plan Colombia. De acuerdo a los laboratorios que ha desactivado la policía en el territorio nacional, se observa una gran correspondencia entre los lugares de procesamiento con los lugares de altas tasas de homicidios. Según el Gráfico 14, relacionado con la localización de los laboratorios desactivados por la policía, se tiene lo siguiente:

Se han descubierto laboratorios de *producción de cocaína* en Esmeraldas y Sucumbíos en la frontera con Colombia, frente a los departamentos de Nariño y Putumayo, que son los lugares con mayor cultivo de coca del

Gráfico 14. Ubicación de los laboratorios de cocaína desactivados por la policía



Fuente: Elaboración propia con base en información de Google Maps.

mundo. La producción de Esmeraldas se exporta por la cuenca del Pacífico y la de Sucumbíos-Orellana por la del río Amazonas hacia el Brasil. Las zonas de mayor cantidad de laboratorios desactivados están localizadas en las provincias de Guayas y Manabí, que forman un arco alrededor de los dos puertos más importantes del Ecuador: Guayaquil y Manta.

Adicionalmente, se encuentran las provincias de Pichincha y Tungurahua, probablemente, destinadas al consumo interno y al bodegaje.

En *términos urbanos,* el lugar se configura a partir de la cualidad de la ciudad en términos de que es el espacio que contiene la más alta densidad de heterogeneidad, proveniente de la condición socioeconómica de la población (grupos etarios, etnias, géneros, ingresos), de las actividades urbanas (comercio, producción, administración, recreación), de los espacios (público, privado, doméstico), de los servicios (educación, salud, movilidad), de la representación política (partidos, movimientos), entre otros.

Ese espacio de la diversidad produce una conflictividad permanente, porque la interacción y convivencia social son parte de la esencia de la ciudad. De esta manera, la urbe es un espacio del conflicto, que cuando no se lo procesa termina en hechos de violencia, tipificada con el genérico de *violencia urbana*. Esta heterogeneidad de la urbe tiene una forma espacial expresada en la *división social del espacio* (usos del suelo, segregación urbana, zonificación) (Schteingart, 2001; Sabatini, 2006) que, en muchos casos, ya no es de heterogeneidad sino de desigualdad; es decir, provocando una forma de violencia estructural naturalizada.

Esta división social del espacio es tan evidente que incluso se la institucionaliza. Ese es el caso de los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) aprobados el año 2022 por las 221 municipalidades del Ecuador, debido a la exigencia legal que proviene de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS). Sin embargo, en los mismos no se incorporaron las variables de seguridad, género y reparto de plusvalías. En otras palabras, no se considera la determinación física de la violencia, proveniente de la geografía del delito.

La localización de ciertos delitos dentro de la ciudad es una expresión de la lógica del lugar; por ejemplo, son muy distintos en cantidad y calidad los que ocurren en la centralidad urbana o en los bordes de la ciudad;

en el espacio público, privado o doméstico. En cada uno de ellos hay diferentes tipos penales, pero también una densidad de hechos delictivos. En la centralidad urbana hay más robos y hurtos. En el espacio doméstico hay violencia intrafamiliar y de género. En los estadios la violencia del fútbol se acrecienta.

En esta misma línea, aparecen los denominados *hotspots* o puntos calientes. Entre ellos están las paradas de buses, las entradas a los centros comerciales o los alrededores de las universidades y colegios, en donde se conoce perfectamente el tipo de delincuencia que ocurre; porque hay toda una lógica descifrada, que desgraciadamente no termina con políticas de seguridad explícitas.[8]

Respecto de la configuración territorial hay que reafirmar que la violencia terminó urbanizándose. Hoy en día la pregunta que se debe formular es: ¿la violencia se ha convertido en el principal problema de las ciudades en América Latina? En esa perspectiva, abona la información proporcionada por Latinobarómetro en sus encuestas de opinión pública, donde afirma que la principal demanda de la población, desde 2008, es la seguridad.

La violencia urbana se ha convertido en una temática particular de la ciudad actual (Carrión, 2018), sumándose a los clásicos problemas de la vivienda, el transporte, la recolección de residuos sólidos, el gobierno de la ciudad, el cambio climático, la centralidad, entre muchos más.

Hoy en día es indiscutible que la violencia urbana se ha convertido en una problemática central de la ciudad, porque incluso se autonomizó como tema. En mucho tiene que ver con su heterogeneidad y con no poder procesarla, además de producir violencia no delictiva, como es el caso de la segregación residencial.

La violencia está cambiando la ciudad, expresada, por un lado, en el temor o la percepción de inseguridad que, según Armando Silva (2003) ha conducido a que: "el tema de la inseguridad quizá sea el imaginario más fuerte que se manifiesta en las ciudades de América Latina" (p. 84).

A partir del imaginario del temor se construye un conjunto de estigmas que contribuyen a generar más violencias; allí están los vinculados a

8 Un caso interesante puede ser el denominado Plan Cuadrante en Chile. Allí se asignan los recursos de la seguridad en función de las características de los tipos penales que ocurren en espacios específicos.

la xenofobia, al racismo, al machismo, como también a la descalificación de barrios, centralidades, espacios públicos, parques o plazas: "tal barrio es inseguro", "no vayas al centro histórico", "no camines por La Mariscal", "el parque de El Ejido es violento".

Los cambios en los comportamientos sociales, en la reducción de la calidad de vida de la población, en la disminución del tiempo y del espacio de la urbe conducen a que la *violencia y la inseguridad se conviertan en principios urbanísticos*. La población hace todo lo posible para vivir en espacios seguros, por eso busca vivienda en barrios cerrados o en edificios, consume en centros comerciales, hace deporte en clubes deportivos privados y realiza esparcimiento en clubes sociales. O sea, todo en el encierro. Con ello se modifica la estructura urbana, la geografía de la ciudad y el comportamiento social de la población.

En la actualidad, cobra mucho peso la lógica de la construcción en altura –la verticalización– con la finalidad de tener el control de la seguridad en el edificio y de esta manera, contar con mayor demanda. Para el efecto, se diseñan edificios con un solo acceso hipercontrolado con dispositivos tecnológicos (videovigilancia, escáners), guardianía privada y monitoreo permanente. En su interior se conciben usos de suelo mixtos, para lo cual se reforman los instrumentos de planificación urbana como los PUGS.

De allí que hoy haya entrado un diseño arquitectónico que construye *barrios verticales autosuficientes*, que reproducen la lógica de la ciudad de proximidad o de los barrios horizontales tradicionales. Con eso, el salir del edificio es altamente casual y por motivos especializados.

Este imaginario que proviene del temor o la seguridad está produciendo tres cambios singulares en las ciudades:

- La dimensión del tiempo se ha transformado, al extremo de que las horas del día empiezan a tener un significado distinto. Se establecen limitaciones temporales respecto de las horas para de salir de casa, del trabajo, del estudio. Guayaquil, Esmeraldas y Santo Domingo, entre otras ciudades, han reducido el tiempo por fuera del domicilio; por ello la vida nocturna se ha visto limitada, como también el comercio. Hay, sin duda, una disminución del tiempo de la ciudad, con profundas implicaciones sociales, culturales y económicas.

Con ello se produce una *causación circular de la violencia*: menos tiempo para la economía, la educación y la socialización, que termina por afectar la oferta laboral, el estudio y la interacción social, convertidas en determinaciones explícitas de la violencia.

- La modificación del espacio, sustentada en su contracción y refuncionalización. Hoy, al espacio público se sale poco y cuando eso ocurre, generalmente, es con temor y solo a ciertas horas. El espacio muta, se reduce y cambia de funciones.

- El impacto en la ciudadanía. Toda persona desconocida es un potencial asesino, traficante o ladrón. Por eso la gente se cambia de vereda cuando se aproximan desconocidos por el mismo sendero.

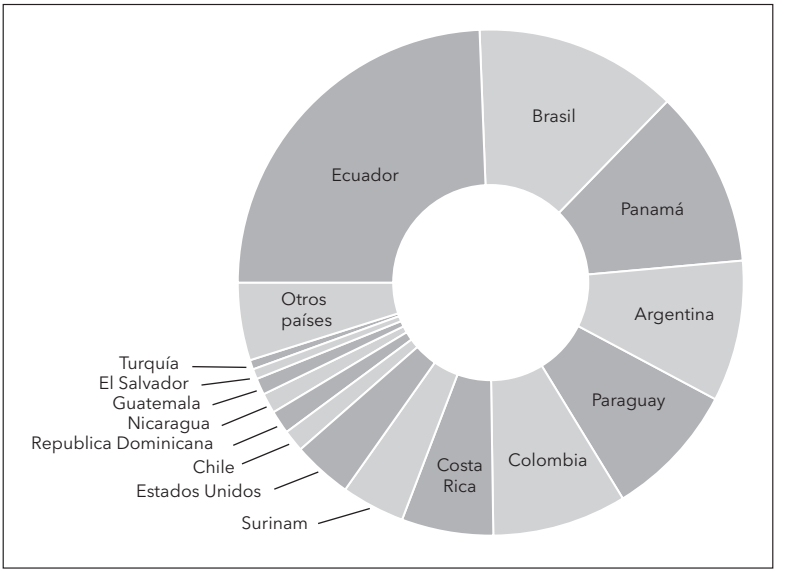
En otras palabras: perdemos tiempo, perdemos ciudadanía y perdemos espacio, ese es el peso que tiene la violencia en nuestras ciudades. ¿Estas se están convirtiendo en unos *verdaderos bunkers*? ¿Los ciudadanos en *foráneos*?

El espacio social: la forma de organización territorial

El espacio social es producido históricamente. Nace de la interacción de los factores naturales con los antrópicos, sin que deban ser concebidos como reflejo o espejo de lo social en lo espacial, porque existen determinaciones recíprocas y dialécticas, que introducen modificaciones en los dos polos de la ecuación.

Desde la perspectiva de la *Red Global del Crimen* (Carrión, 2015), se construye un espacio con una forma explícita, porque es parte de su estrategia general de funcionamiento, para hacerlo propio y para funcionalizarlo para sus fines. Es una apropiación que se configura mediante la denominación de un *territorio unificado del crimen* que, para el caso que nos convoca, se expresa a través de las siguientes tres lógicas o modalidades articuladas: el *holding* global, el sistema carcelario y las estructuras criminales locales.

Gráfico 15. Incautaciones de cocaína destinada a Europa según país de origen, año 2021



Fuente: *Plan V* (2023).

Espacio integrado por el holding global del narcotráfico

En general, los cultivos de cocaína se duplicaron a nivel mundial entre 2013 y 2017; y, hasta la actualidad, siguen incrementando su productividad (UNODC, 2022). Es más grave para el Ecuador porque se encuentra en un lugar estratégico dentro de este mercado global de narcóticos. Por un lado, está localizado entre los dos países productores de cocaína más grandes del mundo como Colombia, que incrementó la productividad en un 43 % en 2021; y Perú, que duplicó la producción en el mismo año, lo cual impacta directamente en el país.

Y, por otro lado, está localizado entre los mercados de consumo más importantes del mundo, el uno alrededor de la Cuenca del Pacífico, con los Estados Unidos que articula los trayectos de la intermediación por los países de Centroamérica y México; y el otro, hacia el este, desde la cuenca del río Amazonas, con Brasil como segundo país de consumo de cocaína y primero de crack del planeta y, además como espacio de tránsito hacia Europa, Asia

y Oceanía. Con un hecho adicional: el Ecuador se ha convertido en el país más importante de exportación de narcóticos a Europa, por encima de Colombia, Panamá y Brasil, tal como se describe en el Gráfico 15.

Esta condición ha convertido a Ecuador en una *plataforma transnacional del narcotráfico*, bajo la figura de un *HUB* o un *router*, porque por este territorio entran y salen narcóticos, recursos económicos, precursores químicos, migrantes, bienes, servicios y demás delitos conexos.

En el año 2000, el Ecuador dolarizó su economía, convirtiendo al dólar en su moneda oficial, que es el dinero base del comercio internacional. Esta condición hizo que el país se convierta en un lugar muy atractivo para el lavado de activos; tan es así que, en la actualidad, se estima un lavado de alrededor de 3.500 millones de dólares por año, cifra que se invierte en las ciudades más grandes del país y que es altamente superior a la suma de los presupuestos de los municipios de Quito, Guayaquil, Cuenca, Santo Domingo y Manta. Garzón (2008), aporta en esta línea cuando afirma:

> Nunca como hoy, estas estructuras tienen la capacidad de operar a nivel mundial, conectando lugares remotos del planeta y las capitales más cosmopolitas, con un poder económico que mueve más del 10 % del comercio mundial y sobre todo con el poder político que han acumulado. (p. 16)

Por el Ecuador transita la droga que viene desde los países vecinos y se dirige hacia los mercados mundiales. Esta dinámica de comercio exterior se puede constatar en el Gráfico 1, donde se describen las rutas de los narcóticos para los años 2000 y 2014. Obviamente, ahora la cifra es mucho mayor porque, por ejemplo, en 2010 cuando el Departamento de Justicia de los Estados Unidos estimó que por Ecuador pasaban 210 toneladas, ahora, InSight Crime (2023), estima que pasa alrededor de 800 toneladas al año.

Esto quiere decir que el narcotráfico proyecta internacionalmente a Ecuador, como se ve en el Gráfico 1, de forma mucho más generalizada que el petróleo, el banano, el café, el cacao y las flores, productos tradicionales de exportación del país. Sin embargo, este *territorio unificado del crimen*, de carácter global, no tiene una respuesta de contraparte, porque en el país no existe política exterior sobre este tema, como tampoco estrategias

para la contención del consumo en el mercado interno, que se estima en alrededor de 80 toneladas anuales.

Todo esto ocurre por el nivel de competitividad del país, por la debilidad de su marco institucional, por la falta de políticas antinarcóticos y por la presencia de un conjunto de grupos criminales globales procedentes de Albania, Brasil, Colombia, México, Italia, entre otros. Estructuras criminales que han constituido una *Red Global del Crimen,* con sus respectivos *comandos centrales* que actúan mediante la figura del *holding,* para vincular a los grupos locales mediante terciarización o franquicia. El *holding*, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, es una "sociedad financiera que posee o controla a la mayoría de las acciones de un grupo de empresas".

En el año 2002, se realizó en Palermo una convención mundial de Naciones Unidas para, entre otras cosas, definir lo que debe entenderse por crimen organizado. Ahí se lo definió como la asociación de tres o más personas que cometen delitos importantes de forma recurrente en el tiempo. Sin embargo, esa definición no solo que es insuficiente, sino que no se ajusta a la realidad.

En la actualidad, existe una *Red Global del Crimen* nacida, no de la suma de personas, sino de la articulación de un conjunto de grupos o estructuras criminales –nacionales e internacionales– previamente establecidas alrededor de lo que hemos denominado como *holding* o comando central.

Un caso de esta nueva conformación es el cartel de Sinaloa en México, que opera como *holding* global en 51 países del mundo, uno de los cuales es el Ecuador, y construye vínculos con más de 3.700 empresas privadas legales donde lava activos. En el país su relación más estrecha la ha forjado con los Choneros, mientras Jalisco Nueva Generación lo ha hecho a través de los Lobos, los Chone Killers y los Tiguerones. No se queda atrás la mafia italiana de la 'Ndrangheta, que opera en 38 países del planeta (Forgione, 2012), vinculada con la mafia albanesa.

Espacio integrado alrededor del sistema carcelario

Es interesante cómo se construye el territorio unificado del crimen a partir del sistema carcelario (SNAI), situación relativamente nueva, que se expresa a través de tres dimensiones: el vínculo al interior de ciertos recintos carcelarios

(dentro), la integración de varios reclusorios (relación) y, finalmente, la vinculación de los recintos carcelarios hacia su contexto exterior (articulación).

El territorio unificado alrededor de los reclusorios mucho tiene que ver con *su condición de institución pública al margen de la Ley*; es decir, de su conversión en un organismo ilegal, originado en dos situaciones claras y evidentes: no cumple con los preceptos constitucionales de la rehabilitación y de la reinserción social;[9] y no es gobernada por el Estado o por el sector privado formal (mercado).

Por el contrario, es directamente administrada por las organizaciones criminales, porque en Ecuador no se clasifican a las personas privadas de la libertad según sus tipos penales, sino por la adscripción a alguna de las organizaciones proscriptas por la Ley. Esto desde 2016 en que el gobierno nacional llegó a un acuerdo con ellas.

La CIDH (2022), en su informe sobre la crisis penitenciaria en Ecuador, llega a firmar lo siguiente: "el Estado indicó a la CIDH que las cárceles en donde han ocurrido los hechos violentos de esta crisis carcelaria, están siendo dominadas por grupos del crimen organizado –incluso vinculados con bandas internacionales" (p. 10).

El control de los reclusorios por los grupos criminales conduce a que existan muchos más recursos económicos dentro de las cárceles que fuera de las mismas. Los recintos carcelarios se han convertido en mercados perfectos, totalmente integrados. Antes esta función la estructuraba el *caporal*, que era una figura social encarnada en una persona con liderazgo reconocido por las personas privadas de la libertad, mientras hoy lo hacen directamente las organizaciones criminales.

En definitiva, dentro de los reclusorios, todo se compra y se vende: la cama, la cobija, la comida, las visitas, las armas, la droga. Todo es alcanzable bajo la dinámica de la soberanía del consumidor; es decir, de un mercado perfecto que organiza el espacio de la reclusión. Roberto Briseño (2015) así lo ilustra:

> En las cárceles de América Latina, donde todo se paga, los presos por droga tienen secciones aparte o cuartos especiales, electrodomésticos, teléfonos

9 "El sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos". (Constitución del Ecuador, Art. 201).

> celulares y hasta guardaespaldas contratados dentro de la propia institución penitenciaria, porque pueden pagarlos con el dinero que la organización les facilita. (p. 60)

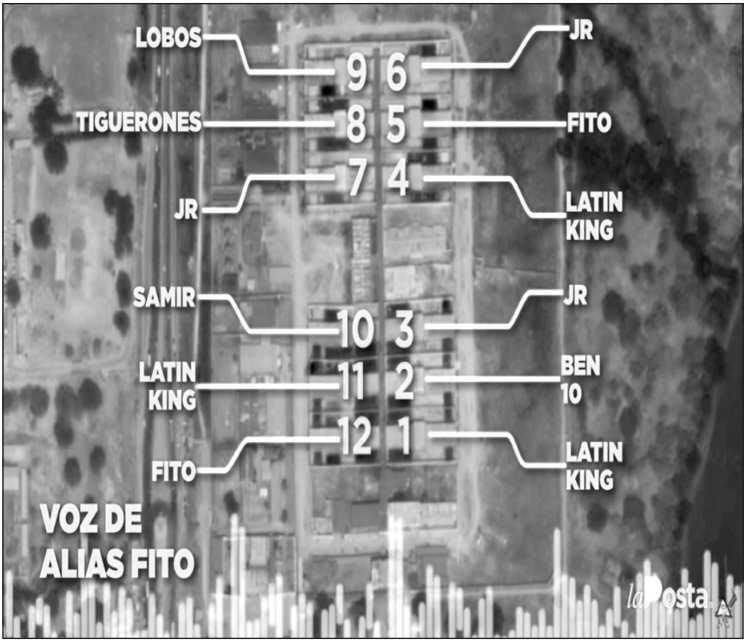
La CIDH (2022) lo corrobora cuando afirma que:

> (…) los líderes de estos grupos cobran precios ilegítimos y abusivos a los otros internos por sus celdas y camas, así como para el acceso a servicios. Incluso, las llaves de ingreso a pabellones están en posesión tanto de las autoridades como las personas privadas de libertad. (p. 10)

Esto ha conducido a que el sistema carcelario tenga tres escalas de territorios unificados controlados por estos grupos:

- Los pabellones o sectores internos de las cárceles son manejados directamente por los grupos criminales, desde el año 2016. El caso más explícito

Gráfico 16. Estructuras criminales por pabellones en la Penitenciaría del Litoral



Fuente: La Posta (2022).

ocurre dentro de la Penitenciaría del Litoral (Centro de Rehabilitación Social de Varones No. 1 de Guayaquil), que es la más grande del país, con casi 10.000 personas privadas de la libertad. Tiene 12 pabellones y cada uno de ellos es manejado por una estructura criminal. Así, se tiene que Los Choneros manejan los pabellones 3, 5 y 6; Los Latin Kings los 1, 4 y 11; los Chone Killers el 2; los Tiguerones el 8; y Los Lobos el 9.

En el Gráfico 16 hay una descripción de los 12 pabellones que cuenta la Penitenciaría del Litoral con los nombres de las estructuras criminales que dominan cada uno de ellos. Claramente queda dibujado el territorio construido dentro de una cárcel por el crimen organizado, pabellón por pabellón. Y esta dinámica está bastante generalizada en cada uno de los diferentes recintos carcelarios del país.

- Las estructuras criminales unifican los recintos dentro del sistema carcelario, a la manera de un *territorio físicamente discontinuo,* que forman las 36 cárceles que albergan 31 mil personas privadas de la libertad (2023). Esta unificación territorial se evidencia a partir de las 14 masacres que han ocurrido a lo largo de estos últimos 24 meses.

La masacre que inició este proceso aconteció el 23 de febrero del 2021, cuando estalló el primer amotinamiento carcelario de proporciones importantes en este último tiempo, producido de forma simultánea, en el mismo día y a la misma hora, en cuatro cárceles diferentes[10], y en tres provincias distintas[11].

Esta masacre reveló la existencia de la unificación criminal del territorio carcelario gracias al nivel alcanzado por la organización delictiva y expresada en la planificación del hecho, en la tecnología de comunicación, en la inteligencia criminal y en el porte de armas de todo tipo. La masacre ocurrió porque las estructuras criminales buscaban restablecer el liderazgo de la organización luego del asesinato de Jorge Luis Zambrano, alias Rasquiña, cabecilla del grupo Los Choneros.

10 Cárceles de El Turi, la Penitenciaria del Litoral, el Centro de Privación de la Libertad de Guayas y Latacunga.

11 Provincias de Azuay, Guayas y Cotopaxi.

Aquí se pueden identificar, al menos, tres hipótesis: la creación de una nueva estructura criminal (por división), la búsqueda del fortalecimiento de la original, pero con un nuevo liderazgo, y simplemente, como actos de venganza frente a la organización que asesinó a su cabecilla.

Luego vinieron otras masacres, que en su conjunto han generado 431 asesinatos. Con ello se ha evidenciado que no son solo cuatro sino trece las cárceles, y no tres sino seis las provincias que se encuentran unificadas, y no solo un día, sino cuatro. En ese sentido, nos preguntamos, ¿quién estructura al sistema carcelario?

- En la relación que se construye desde el interior de las cárceles hacia el exterior, como un *continuum espacial*. Un caso emblemático surgió el 1 de noviembre de 2022, cuando el SNAI decidió reubicar algunas personas privadas de la libertad que se encontraban detenidas en la Penitenciaría del Litoral en Guayaquil, hacia la Cárcel Cuatro de Quito, la Cárcel de Bellavista en Santo Domingo de los Tsáchilas, la Roca en Guayaquil y el Rodeo en Portoviejo. Resultado de esta iniciativa fue la integración violenta de cinco provincias (Guayas, Manabí, Santo Domingo, Esmeraldas, Pichincha) con bombas en estaciones de gasolina, atentados a unidades de policía comunitarias (UPC), seis policías asesinados y coches bomba en esas cinco provincias integradas. Hoy, se contratan o se ejecutan actos criminales desde las cárceles, articulando el adentro con el afuera.

¿Qué significa todo esto? Que el control de las cárceles por parte del crimen organizado produce la integración del territorio en el interior de las mismas, en las relaciones entre las cárceles y de sus áreas de influencia en sus exteriores. O, en otras palabras, que desde el interior de las cárceles se ha construido un territorio unificado del crimen con grandes proporciones.

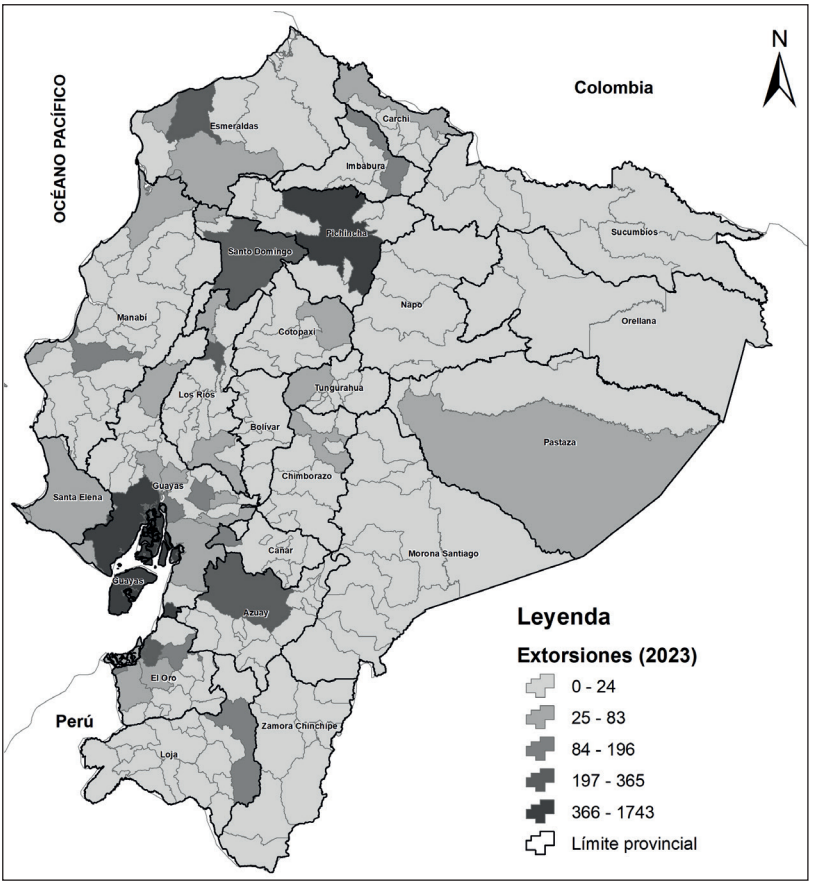
Espacio integrado a partir de las estructuras criminales

Las estructuras criminales de amplio espectro tienden a incorporar el territorio dentro de su dinámica, para lo cual usan varias estrategias, sobre todo desde hace aproximadamente cinco años, cuando se produce una

mutación determinante: los *holdings* internacionales vinculados a los grupos locales del narcotráfico cambiaron la modalidad de pago por el trabajo realizado. Dejaron de pagarles en dólares por las actividades que realizaban y se les empezó a cancelar en droga.

Esto produjo una mutación altamente significativa en la estructura del crimen organizado en el país, que a su vez generó importantes modificaciones por la necesidad de insertarse en el mercado local para monetarizar la droga. Entre estos cambios están: i. El fortalecimiento de las organizaciones locales,

Gráfico 17. Denuncias de extorsión por cantones (2023)



Fuente: Elaboración propia con base en datos Ministerio de Gobierno (2022).

ii. El incremento del consumo local, iii. El aumento del lavado de recursos económicos, y iv. La elevación de la violencia y el aumento de sus grados.

El espacio se convirtió en una problemática fundamental para las organizaciones criminales, porque buscaron su control para monetizar la droga, convertida en medio de pago, y en esa búsqueda se empezó a producir la disputa de mercados entre los grupos locales, así como los vínculos con los *holdings* globales, que terminaron por ser más violentos. La perspectiva del control de territorios, se impulsa con fuerza a través de tres vías articuladas: las vacunas, la donación condicionada de bienes y la presencia en los procesos electorales.

La lógica de la extorsión o de las vacunas no es otra cosa que el cobro que hacen los grupos criminales para brindar, supuestamente, seguridad y, con esos recursos, controlar los territorios donde comercializan y embodegan la droga. Pero también es parte de la necesaria diversificación del crimen ante la caída del precio de la cocaína por sobreoferta y por entrada de una nueva droga en los mercados de consumo más grandes: el fentanilo en Estados Unidos.

En el Gráfico 17 se pueden observar los nichos más significativos de esta construcción territorial de este fenómeno. En el norte está Esmeraldas, en el centro Pichincha y Santo Domingo y hacia el occidente Guayas y Manabí. Esta es una práctica que se está generalizando por todo el país de forma acelerada y violenta. Es el ofrecimiento del servicio obligatorio de la seguridad, sin garantizarla. Como también, el incremento de recursos para financiar a estas estructuras criminales.

Las extorsiones o vacunas buscan generar el control de los territorios y el ingreso de dinero líquido para las organizaciones, para lo cual realizan el cobro ilegal de lo que se denomina peaje o impuesto, al que deben sujetarse los pobladores, comerciantes y productores. Si en 2021 hubo 3.000 denuncias de extorsión o vacunas, en 2022 estas se triplicaron para superar las 9.000. Si las cosas no mejoran, este año habrá más de 12.000.

De igual manera, cobran a las personas o empresas que entran a la zona con cualquier pretexto. Cynthia Viteri, ex alcaldesa de Guayaquil, afirma que como prueba de ello están, por ejemplo:

> Los contratistas privados, que ganan un concurso para una obra en la ciudad, cuando van a esos sectores les piden plata mensual, extorsionándolos para

> poder trabajar. Si no les dan, no los dejan entrar a hacer una obra que es de Guayaquil. (Primicias, 2022)

La vacuna es una extorsión ubicua dirigida hacia personas que tienen muchos o pocos recursos económicos, pero que pueden pagar, gracias a la tecnología y a la intimidación. Por eso, el secuestro express actual es diferente al que se realizaba antes, porque el anterior requería de una organización y logística para tener recluida a la persona mientras se negociaba el rescate. Hoy, el secuestro *express es* en cajeros automáticos o mediante el uso de la telefonía celular para transferir recursos.

El control territorial por parte de la organización del crimen mediante la cooptación y el clientelismo, utilizando prácticas de beneficencia como las entregas de electrodomésticos (televisores, cocinas, refrigeradoras) a personajes claves de los barrios de Guayaquil, Esmeraldas, Quito, entre otros. Pero también, la entrega –sin propiedad, pero con usufructo– de viviendas, muy en la línea de lo que hacía Pablo Escobar en Medellín a fines de los años ochenta del siglo pasado, para sujetarles a su estructura crimina de forma clientelarl.

Resultado de estas prácticas delincuenciales, en ciertas zonas o barrios de ciertas ciudades, la policía ya no puede entrar. Los contratistas de los municipios ya no pueden ir a realizar las obras. El comercio reduce su presencia y horas de trabajo. Todos tienen que pagar de una u otra manera. Por eso, algunas personas se van, otros cierran sus negocios y la mayoría se somete a estos dictados, con lo cual, el control de ese territorio es determinante.

Por último, en la línea del territorio unificado del crimen, hoy existe una versión que se ha anclado en los procesos democráticos de nuestros países, debido a que, como afirma Naím (2006): las redes criminales son más internacionales, más ricas y políticamente más influyentes que nunca. Por eso, es cada vez más fuerte la participación de estos grupos en los procesos electorales de nuestros países. Inicialmente, fue a través del financiamiento de las campañas electorales y, desde no hace mucho tiempo, con la participación directa de representantes de las propias organizaciones ilegales.

En Colombia, en el 14 % de los municipios, las organizaciones criminales están directamente representadas, porque los políticos y la política viven un fuerte proceso de descrédito, incluso para estos grupos al margen de la

Ley. En general, los municipios en los que están representados se encuentran localizados tanto en zonas de cultivo como de producción de cocaína.

Si extrapolamos esta información de Colombia a nuestro país, esto querría decir que el 5 de febrero pasado elegimos autoridades locales provenientes de organizaciones criminales en al menos 20 municipios. En la actualidad hay 8 alcaldes que tienen protección policial y 17 que la han pedido. La AME, el CONGOPE y el CONAGOPARE, organizaciones representantes de los municipios, las provincias y las parroquias, reclamaron al presidente de la república la necesidad que brinde protección a sus autoridades y funcionarios dado el nivel de violencia.

¿Dónde están inscriptos estos municipios, provincias y parroquias? Principalmente en los lugares de importación o exportación de droga, como también en los espacios de tránsito, consumo o lavado de los narcóticos. Ahí existe una disputa por los territorios entre las estructuras criminales, entre ellas con el Estado y también con los miembros de la sociedad civil.

Conclusiones

El delito, el crimen y la violencia tienen una lógica estructural en la que participan dos variables físicas claves: el tiempo y el espacio. Las mismas deben ser comprendidas en su real dimensión. Por eso, hay una geografía de la violencia que es clave para su funcionamiento, comprensión y control. Los delitos se manifiestan en el territorio según sus características, como también construyen territorios a partir de las necesidades de la organización delictual.

Esto quiere decir que hay un espacio, una geografía, un lugar que termina construyendo el crimen, a partir de cada uno de los delitos (masa delictual). Pero también, por el tiempo que define la coyuntura delictual y las distintas formas de recurrencia y expresión. El robo, el hurto, el asesinato tienen su cronología (hora, día, semana) y su espacio (público, privado, doméstico).

El crimen y sus organizaciones empiezan a controlar de forma directa el territorio, de forma multiescalar, lo cual está conduciendo a que el *Estado pierda la soberanía del territorio* y el monopolio de la fuerza, convirtiendo el país en un territorio en disputa. Esta afirmación es reconocida por el Ex ministro del Interior, Patricio Carrillo (2023) (Políticamente Correcto,

Ecuavisa, 2013) cuando afirma:

> Una redistribución del poder a través de la fuerza que se inicia con un recambio político en donde aparece un gobierno criminal potente que compite con un gobierno estatal. Hay un Estado paralelo que está compitiendo con el gobierno estatal. Gobierno criminal a través de acciones ilegales y de mercados de alta rentabilidad.

Como resultado de todos estos procesos, el espacio empieza a ser manejado directamente por estos grupos criminales. Además, se empieza a vivir la pérdida del gobierno de la ciudad y de la ciudadanía, configurando el urbicidio o la muerte de la ciudad (Carrion y Cepeda, 2023).

En el año 2023, el territorio unificado del crimen está compuesto por 13 recintos penitenciarios (36 %), que conformarían un ilegal Sistema Nacional de Cárceles; 8 provincias (38 % del total) (Esmeraldas, Manabí, Guayas, Santa Elena, El Oro, Los Ríos, Santo Domingo de los Tsáchilas, Sucumbíos) y 28 cantones o el 13 % (Esmeraldas, Atacames, San Lorenzo, Guayaquil, Durán, Quevedo, Machala, Pascuales, Manta, Portete, Chone, Pedernales, Portoviejo, Esteros, Florida, Babahoyo, Naranjal, Balao, Milagro, Quinsaloma, La Libertad, Salinas, Huaquillas, Balzar, El Triunfo, La Troncal, Santo Domingo, Nueva Loja).

¿Cómo revertir este proceso? Esta es la gran pregunta. Porque la lógica del crimen va, por un lado, fortaleciendo sus territorios y, por otro, el Estado con políticas que no producen resultados positivos. En general, van en la línea de una política sin estrategia, sin plan y sin financiamiento, inscrita en una mano dura endeble que ya cuenta con 18 declaraciones de excepción en 26 meses de gobierno y con la búsqueda de la cooperación internacional que no llega.

Por todo ello, nuestra propuesta es la de necesariamente *transitar de la mano dura a la mano inteligente.* No se puede enfrentar al crimen solo desde la policía y las Fuerzas Armadas. Es necesario incorporar a los sectores productivos (cámaras), educativos (universidades, colegios, escuelas), sociales (ONG, comunidades), a los gobiernos locales (municipios).

Las violencias en Ecuador: una realidad presente[1]

El Gobierno no está siendo ofensivo sino reactivo frente a la inseguridad

Patricio Carrillo
Ministro del Interior 2023

Introducción

La violencia se ha convertido en uno de los temas más importantes de la agenda nacional debido, entre otras cosas, a su *incremento*,[2] al aparecimiento de *nuevas violencias*, a la *transformación de las viejas*; y a los *impactos* que están produciendo en los distintos ámbitos de la sociedad nacional: economía, cultura, interacción social, ciudad, etc.

Más preocupante aún, si el Ecuador construyó el mito de la "isla de paz", en atención a una doble consideración: el país, comparativamente con sus vecinos, tendría más bajas tasas de violencia. Además, porque suponía que la violencia no era propia, sino que venía justamente desde el exterior; es decir, de los países vecinos. Como consecuencia de ello, nunca vio la necesidad de construir un marco institucional, diseñar planes y generar presupuestos para enfrentar a la inseguridad ciudadana.

Resultado de este imaginario construido: el país ha carecido de una estrategia de seguridad ciudadana, porque si es una "isla de paz", no habrá violencia que enfrentar. Poco se ha hecho para diseñar planes que involucren a los sectores sociales, a las instituciones y a los organismos que tienen algún tipo

1 Publicado en Carrión (s/f). La violencia en Ecuador. https://docplayer.es/14322282-La-violencia-en-ecuador-fernando-carrion-m-1-fcarrion-flacso-org-ec.html, (Actualizado a 2023).

2 "Su veloz crecimiento, es probable que la convierta en el problema más importante del ser humano para el Siglo XXI." (Echeverri, 1994, p. 49). Se recomienda leer el Informe de Desarrollo Humano PNUD (1999).

de responsabilidad con la problemática de la violencia y de la seguridad ciudadana. Probablemente, el caso más extremo sea el del presidente Guillermo Lasso que, en una cadena nacional de medios de comunicación, enseñó un supuesto documento que contenía la propuesta de Planificación para enfrentar al delito. Sin embargo, lo dijo explícitamente que no podía difundirlo.

Como política ha primado la inercia, inscrita en el tradicional sistema penal compuesto por la policía, justicia y cárcel, con énfasis en el control desde la perspectiva punitiva. En esta perspectiva con ausencia de planes o estrategias explícitas para disminuir el elato y la violencia.

Pocas fueron las iniciativas innovativas que se emprendieron en los años del cambio de siglo. Dentro de ellas se pueden señalar la incorporación de los municipios –principalmente los de Quito, Guayaquil y Cuenca– a los programas de telefonía 911, de los ojos de águila o del "más seguridad" con recursos para la policía. También, esta institución nacional generó grupos especializados por tipo de delitos y la formación de brigadas barriales o policía comunitaria. A pesar de existir buenas intenciones, hubo serias limitaciones en el impacto, porque no existió claridad en las funciones y en las acciones de cada una de estas entidades y porque se careció de un plan integral de seguridad ciudadana.

Las brigadas barriales tuvieron un desempeño ambiguo, relativo y más propagandístico. Mientras en determinados sectores de las ciudades funcionaron como entidades participativas, preventivas y eficaces, en otras, su papel ha sido más bien represivo y equivocado.

Durante el proceso de reforma constitucional de agosto de 1998, las brigadas, organizadas por la policía, generaron algunos enfrentamientos con las FFAA a propósito de la discusión sobre posibles cambios dentro y fuera de la institución policial. Por ese motivo, su función fue revisada por el Ministerio respectivo.

Esta serie de medidas parciales funcionaron con lógicas propias, muchas de las cuales, superpuestas y desconectadas, lo cual reveló la poca capacidad que tenía el Estado para diseñar una política pública nacional que garantice la seguridad de las personas a través de acciones preventivas y de control. Estos factores contribuyeron a crear un clima de constante percepción de inseguridad en la población. Más aún, si se considera que la seguridad es una competencia inmanente del Estado y es un derecho humano social y colectivo de la población.

Luego vino un segundo momento (2011-2017), como respuesta al incremento acelerado de la violencia. En 2010, la tasa de homicidios del país subió a 17,5 por cien mil habitantes, la más alta hasta ese momento. Para enfrentarla se implementaron, al menos, tres importantes medidas:

- Primero, en el campo normativo se aprobaron una nueva Constitución en 2008 y un Código Penal (COIP) en 2014, aunque bajo lineamientos propios del populismo penal, que terminaron por repercutir en el sistema carcelario: se pasaron de 16.000 personas privadas de la libertad en 2014 a 38.635 en 2021 (SNAI), con el consiguiente incremento del hacinamiento.
- Segundo, se introdujo la tecnología a través de la creación del ECU 911 que tiene dos misiones fundamentales: respuesta temprana e inteligencia, para lo cual tiene 16 estaciones a nivel nacional, integración del sistema de videovigilancia, una sola línea telefónica y articulación con más de 12 instituciones.
- Tercero, se construyó un marco institucional compuesto por un Ministerio de Coordinación de la Seguridad, otro de Justica (cárceles), y uno más del Interior.

Desgraciadamente en el Gobierno de Lenin Moreno (2017-2021), todo este avance se vino abajo por la tesis del Estado mínimo. Se desarmó el marco institucional y se redujo el presupuesto. El ECU 911 se lo dejó a la inercia, como ocurrió con la salud y la educación. Resultado inmediato: el incremento de las tasas de inseguridad y la crisis del sistema carcelario. Esta propuesta de menos Estado se fortaleció con Guillermo Lasso (2021-2023), con lo cual las tasas de homicidios llegaron a récords históricos: 25,9 homicidios por cien mil habitantes en 2022 y en lo que resta del 2023 subirá aún más, probablemente, a una cifra cercana a los 40 homicidios por cien mil habitantes.

Violencia en Ecuador: magnitud relativa

El conjunto de América Latina vive una oleada preocupante de crecimiento de la inseguridad. A principios de siglo, en el año 2000, América Latina tuvo 18,1 homicidios por cien mil habitantes, que para el año 2020 subió

a 23,5. Este dato de la tasa de homicidios de la región casi cuadruplica el promedio mundial, situado en 5,6 homicidios por cien mil habitantes. Latinoamérica tiene países como Haití, Venezuela y Honduras que se ubican entre los más peligrosos del mundo, a los que les siguen México, Brasil, Venezuela y Colombia.

El Ecuador no escapa a esta tendencia general de crecimiento de la inseguridad ciudadana en la región. En el 2022, el Ecuador tuvo una tasa de homicidios de 25,9, dato que la ubica por encima de la media de América Latina que es de 23,5 y, sin duda, de la mundial que cuenta con 5,6. En la región los que tienen las más altas son Haití, Honduras, Colombia, Brasil, Panamá, México y Venezuela. Pero Ecuador tiene una característica compleja: se ha convertido en el país con la tasa más alta de crecimiento con respecto a los otros países de la región.

Características de la inseguridad en el Ecuador

Con el fin de conocer las características de la violencia en el país, interesa analizar la composición de los hechos delictivos. En una primera aproximación se la hará por las detenciones, según tipos de delitos. En el Cuadro 10 se pueden observar importantes cambios en cada momento histórico (coyuntura), relacionados con el número de denuncias y de personas privadas de la libertad, los cuales ayudan a entender la relación existente entre las demandas de la población por justicia (denuncias), con respecto a la acción del sistema de justicia (penas).

En otras palabras, la posibilidad de ver si hay sintonía entre los hechos de violencia y las políticas de justicia aplicadas. Queda claro que las denuncias mayoritarias tienen que ver con los delitos comunes y lo que generalmente se persigue, como política diseñada o simplemente llevada a cabo, proviene de otros delitos determinados por la cooperación internacional.

De allí la importancia de reivindicar la soberanía del delito. Pero, además, que no hay correspondencia entre las noticias del delito con las personas privadas de la libertad. Por cada persona privada de la libertad hay más de 10 denuncias o noticias del delito y los privados de la libertad son la mitad de los detenidos.

Cuadro 10. Noticias del delito, Detenidos/Aprehendidos y Personas Privadas de la Libertad en el Ecuador. Periodo 1999-2020-2022

	Años		
	1999	**2020**	**2022**
Noticias del delito[a]	-	268.398	353.817
Detenidos/Aprehendidos	45.431	82.994	79.609
Personas privadas de La Libertad	11.971	38.729	31.438

[a] Término empleado por la FGE para denominar a todas las formas en las que se conoce una infracción penal.
Fuentes: Elaboración propia con base en información de Fiscalía General del Ecuador (2021; 2023); Ministerio de Gobierno (2021; 2023); SNAI (2023, 2021); Pontón y Torres (2007); y Carrión, Arcos y Palomeque (2003).

Sin duda, llama la atención el crecimiento generalizado de las detenciones que se expresa, por ejemplo, en un aumento del 47,12 % entre los años 2010-2011, cuando el país llegó a tener una tasa de 17,51 homicidios por cien mil habitantes, hasta ese momento la más alta de la historia.

En el año 2014 cuando se aprueba el Código Integral Penal, que se convierte en un elemento disparador de la población carcelaria, tanto que la duplica en 7 años (2021). En este crecimiento de las PPL, por la nueva legislación, mucho tuvo que ver la lógica del populismo penal propia del COIP, en términos de la baja de la edad de imputabilidad penal (niños), de la tipificación de nuevos delitos (todos los caminos conducen a la cárcel) y del incremento del tiempo en prisión (más del doble del anterior código). Además, todo esto se incrementa desde 2018, cuando el país llega a tener una tendencia alcista de la tasa de homicidios, como de otros delitos.

Un tercer momento que incide en la cantidad de PPL en el país, ocurre en los años 2021-2022 en que se invierte la tendencia, básicamente por una medida de política pública. Ante la crisis carcelaria y al elevado nivel de hacinamiento en los recintos penitenciarios, el expresidente Guillermo Lasso decide bajar la densidad de población, que llegó en 2019 a 36,1 %. Para el efecto, el expresidente decreta una cantidad de indultos selectivos, básicamente, por cuatro motivos: edad, salud, tiempo de cumplimiento de la pena y tipos penales. Este conjunto de medidas redujo el hacinamiento al 5,7 % en menos de un año. Lo que debería venir es una reforma al COIP en esta misma línea, de tal manera que no vuelva a ocurrir lo mismo.

En el primer momento los delitos mayoritarios fueron contra las personas, propios de la matriz de la violencia común, los cuales nos permiten afirmar que la violencia interpersonal era la dominante en este período. Mientras que, para el segundo momento, a partir de la segunda década de este siglo, primaron los delitos vinculados a la matriz de los mercados ilegales, donde el narcotráfico es determinante. Mientras en el primer momento prima la violencia tradicional en el segundo lo hace la moderna, a través de estructuras criminales de alto impacto.

Delitos contra las personas

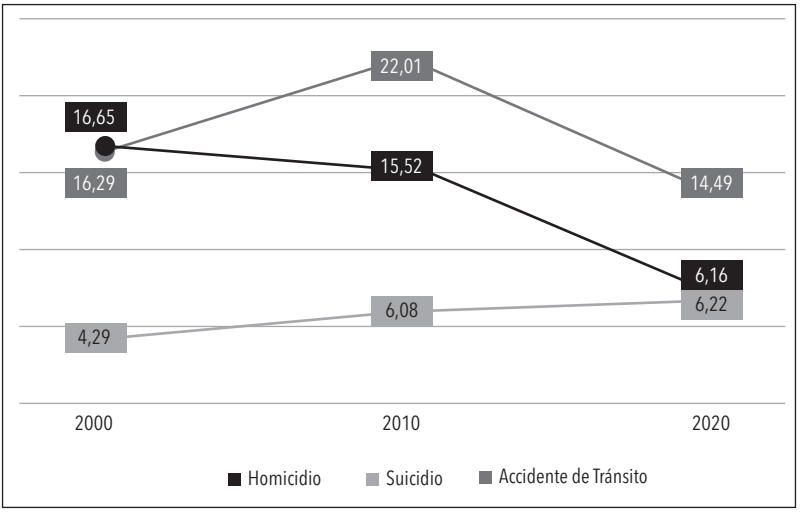
Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la relación entre defunciones por causas externas no varió mucho durante la primera década de este siglo.[3] Sin embargo, desde la segunda década si se observa un componente adicional distintivo, que marcará la coyuntura: según la Policía Nacional, el 90 % de los homicidios ocurren por violencia criminal, la mayoría de los cuales están vinculados al narcotráfico. Estos datos muestran que esta nueva coyuntura delictiva está marcada por la deriva de los mercados ilegales y, dentro de ellos, principalmente, del narcotráfico. Mientras en la fase anterior fueron delitos inscritos en la matriz de la violencia común o de la violencia interpersonal (violencia tradicional), en la actualidad es por la matriz de los mercados ilegales (violencia moderna).

Por otro lado, en la primera década hay un aumento de los homicidios del 43,7 %, una disminución por accidentes de tránsito del 38 % y un crecimiento moderado de los suicidios (13,2 %). En el año 2010 se tuvieron 2.624 homicidios y 1.335 suicidios. En cambio, en el año 2022, los suicidios fueron 119, las muertes por accidentes de tránsito 202 y los homicidios 4.602. En otras palabras, en este último tiempo, los homicidios se convirtieron en la principal causa de muerte por causas externas. Lo cual no quiere decir que las otras dos no hayan tenido comportamientos preocupantes.

El *homicidio* se ha convertido en la principal causa externa de muerte en el país, evidenciando su incremento en el año 2010 y luego desde 2018

3 Nos referimos a homicidios, suicidios y accidentes de tránsito; como también a los tipos de asesinatos cometidos.

Gráfico 18. Ecuador: Tasa de defunciones por homicidio, suicidios y accidentes de tránsito



Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Defunciones Generales.

a 2022. Esta tendencia de crecimiento es muy importante: si en 1990 los homicidios representaban el 16 % de los fallecimientos, para 1999 llegan a ser el 23,8 % y para 2021 el 24,2 %, mientras que, para el año siguiente, 2022, fue cercano al 40 %.

Por otro lado, en términos de la tasa de homicidios por cien mil habitantes, el Ecuador tenía en 1999 una tasa de 14,8, para el 2010 llega a 16,4 y en 2022 a 25,9 por cien mil habitantes, la cifra más alta de la historia. Probablemente, por tendencias, en el 2023 la tendencia siga siendo ascendente. El crecimiento de los homicidios se caracteriza por cuatro aspectos:

- Los homicidios son fundamentalmente urbanos: durante el 2010, el 83,8 % de casos fueron generados en ciudades (1.952 casos).[4] Esta situación se mantiene hasta el día de hoy, pero con una característica: el porcentaje de homicidios urbanos es mayor que el de la población urbana sobre la población total (65 %).

4 Los datos corresponden a defunciones registrados por el INEC en 2010.

- En los homicidios se observa una fuerte tendencia hacia la participación masculina. Del total de homicidios en 2010 (2.330), el 91,89 % son hombres (2.141). Ahora, en 2021 son 90,8 % (2.496). O sea, que esta condición de género se mantiene estable, mostrando inequidad.
- Las mayores tasas de defunción por homicidios corresponden al grupo etario de 15 a 49 años, es decir de jóvenes. Este grupo aporta con el 85,1 % (1.561) de homicidios en 1999. Lo más alarmante es que la tasa de crecimiento más alta en la década (53,1 %) corresponde al grupo de 0 a 4 años. Esto significa que los jóvenes son las principales víctimas, con una tendencia hacia la baja de edad. Esto se ratifica en 2022.
- En términos territoriales tenemos que en la frontera norte existen tasas altas de homicidios llegando a doblar la cifra a nivel nacional. Es así que la provincia de Sucumbíos ha ascendido de 34,5 a 40,3. Esmeraldas tiene una tasa de 63. En la frontera sur se denotan tasas de crecimiento más altas: teniendo en el Napo un aumento del 3,1 a 6,1, con un crecimiento del 97 %; en El Oro de 12,3 a 26,3 con un crecimiento de 114 %.

  Y los grados de violencia más altos se encuentran en la frontera del Pacífico: Guayas con 130 homicidios y 718 asesinatos; Esmeraldas con 26 homicidios y 258 asesinatos; El Oro con 78 homicidios y 109 asesinatos; y Pichincha con 266 homicidios y 22 asesinatos.

Con estos datos se puede afirmar que hay un desplazamiento de la violencia del campo a la ciudad, de la región Sierra a la Costa, y del Sur hacia el Norte. Que las víctimas son jóvenes y hombres. Que las defunciones por homicidio se concentran en cinco provincias: Guayas, Pichincha, Los Ríos, Manabí y Esmeraldas. Que el 71 % de los homicidios de mujeres y el 82 % de hombres se producen en estas provincias.

Las defunciones por *accidentes de tránsito* han tenido un comportamiento hacia el incremento. Mientras en 1999 murieron 1.826 personas por accidentes de tránsito, para el año 2010 fueron 3.304. Esto significa un aumento de las tasas –en la década– en un 90,47 %. Mientras las provincias de Pichincha (-27,8 %), Guayas (-30,3 %) y Azuay (-38,8 %) presentan un decrecimiento por debajo de la media nacional, las provincias con más altas tasas de defunción por accidentes de tránsito están localizadas en la Sierra Norte y Central, cruzadas por la vía Panamericana.

Las razones que explicarían la disminución de las tasas son: la nueva Ley de Tránsito, la educación vial impulsada por la Policía y la conciencia ciudadana. Es decir, que con una acción institucional definida se puede abatir algunas de las tasas negativas.

Delitos contra la propiedad

Los delitos contra la propiedad evolucionan de un tipo tradicional, en el que predomina el robo en pequeña escala, hacia un tipo de delito más violento como es el robo y asalto, robo de vehículos y domicilios. Estos delitos implican niveles de organización de la actividad delictiva, con circuitos de mercado por donde circulan los bienes robados. Sin embargo, persisten las detenciones y denuncias por delitos de tipo más tradicional.

La información muestra que las distintas causas delictuales de detenciones se modifican, especialmente por la reducción de la categoría de otros delitos y por el incremento de detenidos por delitos contra las personas, la propiedad y la seguridad pública. En el año 2011, la tasa de delitos contra la propiedad ascendió el 60,43 %. En cuanto a detenciones se registraron 6.831 casos.

En la segunda década de este siglo, estos datos tienen una mutación que se expresa, principalmente desde mediados de esta década, al incremento de los delitos de extorsión. En el Cuadro 11 se puede observar que el año 2022 se recibieron 6.886 denuncias de extorsión en la Fiscalía, cifra que significó un crecimiento del 280 % respecto del 2021, 369 % más que en el año 2020 y 470 % más que 2019.

Cuadro 11. Denuncias por delitos de extorsión

Delito	Consumado				Tentativa				Total
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	
Extorsión	1.462	1.863	2.451	6.886	151	216	345	1.500	14.874
Homicidio	565	669	799	672	610	569	544	629	5.057
Secuestro extorsivo	216	167	227	567	8	5	2	8	1.200
Total	**2.243**	**2.699**	**3.477**	**8.125**	**769**	**790**	**891**	**2.137**	**21.131**

Fuente: Fiscalía General del Estado de Ecuador (2023).

Y ahí nos queda la tendencia: en el año 2023 se dobla el número de casos de 2021 (Escobar, 2023). Las extorsiones más generalizadas son tres: las vacunas (22 %), virtuales o telefónicas (57 %), las comunes; además de las vinculadas a los secuestros y los delitos sexuales.

Según el exministro del Interior, Juan Zapata, no es solo un tema nacional, debido a que a lo largo de la región: las extorsiones representan el 2 % del producto interno bruto (Briceño, 2023).

De las bandas desarticuladas,[5] 148 fueron por robo a personas, 46 por robo a domicilios y 46 por tenencia ilegal de armas, 40 por robo automotores, 27 por robo a locales comerciales. Estos delitos se convierten en la principal causa de detención, junto con el robo a pequeña escala.

Estas bandas se inscriben en la lógica del *crimen organizado*, denominación tipificada por la Cumbre de Palermo en el año 2000, y que hoy ya no representa a las organizaciones que cometen la mayoría y más importantes hechos criminales en el país. Hoy es, más bien, la *Red Global del Crimen*, con su *holding* que estructura por franquicia o tercerización a las estructuras criminales nacionales.

La evolución de las tasas de detenidos ilustra la acción institucional en dos dimensiones: aumentan la tasa global de detenidos y, dentro de ellas, las tasas de robo y asalto. Este hecho se expresa en 2010 en la existencia de 2.721 detenidos y 9.816 denuncias. Para el año 2011, se incrementa a 2.659 detenidos y a 13.061 denuncias, obteniendo un aumento de 33,06 % entre los dos años; sin que disminuya la importancia del robo en pequeña escala (ver Cuadro 12).

Cuadro 12. Detenidos por delitos contra la propiedad y contra las personas

	Años	
	1999	2020
Detenidos delitos contra personas	18.558	14.491[a]
Detenidos delitos contra propiedad	16.445	10.466

[a]Entre los delitos contra las personas constan: delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar; delitos contra la integridad sexual y reproductiva; delitos contra la integridad personal; y delitos contra la inviolabilidad de la vida.
Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Gobierno (2021; 2023) y Carrión, Arcos y Palomeque (2003).

5 Los datos corresponden a la Policía Judicial del Ecuador, durante el periodo enero-agosto 2011.

La Policía enfrenta delitos de corte más tradicional, como el robo en pequeña escala, y también delitos más organizados y violentos. Por otra parte, si bien se evidencia un incremento de las tasas de detención por delitos contra las personas, es evidente una concentración de la acción institucional en los delitos contra la propiedad.

Factores de riesgo

Los homicidios afectan mucho más a la población masculina que a la femenina, en una relación de 10 a 1. En los hombres, el mayor porcentaje de homicidios es cometido con armas de fuego, en tanto que en las mujeres ocupa un segundo lugar.

En relación con las variables de *sexo y edad*, un primer aspecto sorprendente, es el alto porcentaje (20 %) de mujeres asesinadas con armas de fuego que tienen una edad inferior a los 19 años. Un segundo aspecto es el riesgo de homicidio por armas de fuego entre los hombres del grupo de edad comprendido entre los 25 a 39 años. Cabe señalar que el 55 % de los hombres víctimas de homicidio con arma de fuego son solteros, al igual que el 50 % de las mujeres.

Según los factores *socioeconómicos*, el mayor número de víctimas masculinas tenían educación primaria y se encontraban ocupadas como empleados o en actividades por cuenta propia (informales en la mayoría de casos). El perfil de las víctimas masculinas tiene relación con desempleo, precariedad laboral, bajos niveles de educación primaria y secundaria y entorno extra hogar que tiene como escenario primario la calle, lo que confirma resultados de otros estudios realizados en América Latina.

En el caso de las víctimas femeninas, los factores de riesgo de homicidio con arma de fuego se asocian a trabajo doméstico y falta de trabajo junto con niveles educativos bajos. Esta información podría fortalecer la hipótesis de que los homicidios de mujeres tienen como escenario primario el hogar de la víctima.

El factor *impunidad* se percibe claramente cuando se ve la diferencia existente entre la tasa de denuncias y la tasa de personas detenidas. En Ecuador se produce en promedio 1,5 denuncias de homicidio, frente a

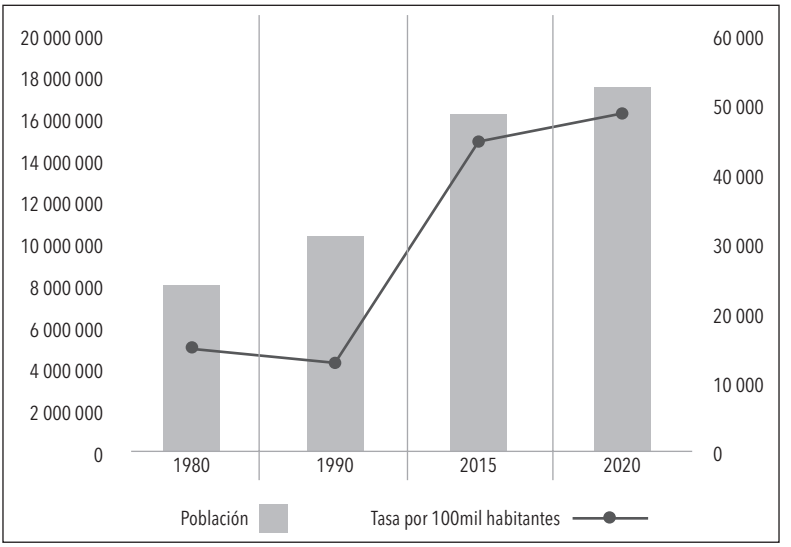
cada homicidio registrado en el INEC por cada cien mil habitantes; 2,2 denuncias de homicidio por detenidos y 0,69 detenciones por cada homicidio registrado por el INEC por cada cien mil habitantes.

En síntesis, hay menos detenciones por homicidios que defunciones por homicidio registradas en el INEC, más denuncias por homicidios que detenidos por esta causa y, adicionalmente, más denuncias por homicidio que defunciones por esta causa, registradas por el INEC. La tasa de homicidios que se desprende de la acción ciudadana es significativamente más alta que la tasa oficial. Existe una realidad provincial que varía considerablemente de los patrones nacionales. En consecuencia, no se observa un patrón único de detenciones, ni de denuncias en el país.

Acción institucional y ciudadana

Desde la perspectiva de la intervención institucional de carácter público, a través de la acción de la policía, se encuentra que su cobertura por cien mil

Gráfico 19. Efectivos de la Policía por cien mil habitantes



Fuente: Elaboración propia con base en Arcos, Carrión y Palomeque (2003) e Informe de rendición de cuentas – Ministerio de Gobierno (2023).

habitantes ha variado desde 1999 a 2010, en que se pasa de una tasa de 173,2 a 162 policías por cien mil habitantes (ver Gráfico 19). Es decir, se ha reducido en su relación con la población, aunque en números absolutos haya tenido un crecimiento. Luego de haber incrementado 4 mil en 2022 para llegar a 52 mil y 8.500 en 2023 para ser en la actualidad 60 mil efectivos policiales, lo cual, según estándares internacionales, aun representaría un déficit importante.

Por otro lado, se evidencia la ausencia de un criterio claro para la distribución provincial de efectivos policiales en el país. Se constata que no existe correspondencia entre el número de efectivos policiales con la cantidad de población, los tipos de delito, las denuncias y las detenciones.

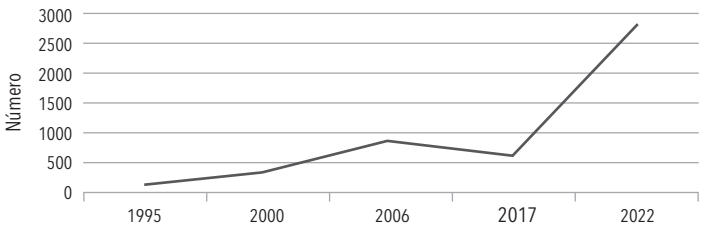
Las diferencias observadas son importantes de analizar debido a que algunas provincias con mayores efectivos tienen menos detenciones por homicidio, lo cual sugiere una revisión del perfil de actuación de los policías frente a los problemas de seguridad ciudadana. La experiencia del denominado Plan Cuadrante de Chile es interesante: se asignan los recursos policiales (efectivos, armas, motos) según las características propias de cada espacio.

Compañías privadas de seguridad

Los datos muestran el crecimiento del número de empresas de seguridad y la existencia de un sistema mixto compuesto por uno formal, con 243 empresas, que representan el 59 % de las compañías registradas en el Departamento de Control de Armas, y otro informal, con el 41 % (ver Gráfico 20). En el año 2000, las compañías de seguridad registradas tenían una tasa de 2,8 por cien mil habitantes y las compañías en constitución de 1,9 por cien mil habitantes (Carrión et.al, 2003). Estos datos nos muestran un proceso creciente de privatización de la seguridad, sin que existan mecanismos de regulación, control y supervisión sobre sus operaciones en el mercado. La existencia de empresas sin regulación puede conducir a la constitución de fuerzas irregulares o para-policiales, al margen de la Constitución y contrarias a la Policía Nacional, como ha ocurrido en otros países de la región.

En 1990, la cifra de empresas fue de 54, para el año 1995 creció a 163 compañías y 10 años después, en 2006, las empresas llegan a 849. Pero el tema no para ahí: el Servicio de Rentas Internas (SRI) registra 2.984 en el

Gráfico 20. Compañías de seguridad registradas



	1995	2000	2006	2017	2022
Compañías registradas	163	350	849	784	2984

Fuentes: Elaboración propia con base al Ministerio del Interior (2017), Pontón (2006), Carrión, Arcos y Palomeque (2003), y El Universo (2023).

año 2022. De todo este proceso, como todo sector de la economía en el país, existe un vigoroso sector informal. Se reconoce la existencia 65.336 guardias de seguridad privada que laboran en el sector privado a nivel nacional y 285 mil solo acreditados (El Universo, 2023).

Dos conclusiones evidentes que surgen de estos datos: por un lado, el proceso de privatización de la seguridad ciudadana se inició a principios de este siglo y hoy se encuentra consolidado y generalizado. Por otro lado, la gran reforma de la policía está vinculada justamente a este proceso de retracción de lo público. Si se suman los policías formales e informales de carácter privado, y se los contrasta frente a los policías públicos (60 mil), la relación es absolutamente decidora: una relación de cuatro privados a uno público.

Las políticas públicas de seguridad ciudadana en Ecuador[6]

Las políticas públicas para enfrentar la inseguridad ciudadana en el país han sido casi exclusivamente de carácter represivo, aunque también enarboladas en la dinámica público/privado. Sin embargo, desde los años

6 Publicado originalmente en: Carrión y Nuñez (2006b). (In)Seguridad ciudadana en Ecuador. *Revista "ENTRE VOCES"*. Ed. Juan Pablo Muñoz y Silvia Vega. p. 41-44.

80 del siglo pasado se pueden identificar tres momentos de política pública a lo largo de estos 40 años.

- Un primero, desde 1980 hasta 2009, en que predomina una propuesta anclada en el sistema penal de forma exclusiva, inscrita en una lógica de inercia, debido a que el país se autoconsideraba carente de hechos de violencia significativos. Al menos comparativamente con los países fronterizos de Colombia y Perú, aunque ya se observaba una tendencia de incremento de las tasas de homicidios, sobre todo en este siglo XXI.
- Un segundo momento, desde 2010 a 2017, en que se logra una importante reducción de las tasas de homicidio debido, por un lado, a un cambio en la metodología aplicada para definir la tasa de homicidios, bajo un sistema institucional centralizado en el INEC. Y, por otro, a cambios normativos legales introducidos con la nueva Constitución de 2008 y el nuevo Código Integral Penal (COIP) en 2014 (populismo penal). Así mismo, por el diseño de un nuevo marco institucional público de amplio espectro, con un Ministerio de Coordinación de la Seguridad, otro del Interior y un tercero de Justicia (cárceles).

  Se debe resaltar la creación del ECU 911 con dos finalidades: generar respuesta temprana y aportar a los procesos de inteligencia, para lo cual se instalaron 16 sedes a lo largo del territorio nacional y se integraron a múltiples instituciones del sector público.
- Y, el tercero, que va desde el 2018 al 2023, se inscribe en una propuesta que desmonta el marco institucional público, bajo la lógica neoliberal del Estado mínimo. Así, se redujo toda la institucionalidad anterior a un solo ministerio, el de Gobierno, al cual también se le sumó el manejo de la política. Con ello se contrajo significativamente la inversión pública en materia de seguridad de manera explícita.

De este recuento se puede decir que la mayoría de respuestas de política de seguridad ciudadana se han definido en función de los sistemas de Policía, Justicia y cárcel, donde el primero tiene preeminencia sobre los otros y el último es el que menos peso tiene. Esta característica ha impedido que el Estado y los gobiernos locales cuenten con mecanismos alternativos de gestión de la seguridad ciudadana. La mayoría de herramientas de política

pública implementadas para enfrentar la inseguridad ciudadana se han dirigido a las tareas de control securitario.

Esta política de seguridad represiva es ineficiente, porque responde a tres factores concretos. Uno, relacionado con la perspectiva de seguridad manejada por las instituciones del sistema penal. Dos, determinada por la pérdida de soberanía nacional en la gestión pública de la seguridad. Y tres, la demanda de seguridad de amplios sectores ciudadanos, que se han visto amenazados, por la violencia se ve segmentada por mercados.

Esto se expresa, por un lado, en la asimetría existente entre los tipos de delitos existentes en el Código Penal con los delitos que se denuncian, los hechos que se persiguen y los que terminan con una sanción penal. Por otro, la cooperación internacional canaliza recursos hacia la sociedad civil para proyectos sin ningún control de las autoridades y en muchos de los casos, terminan siendo intervenciones que agravan la situación, en lugar de mejorarla. La coordinación es inexistente y más bien se hacen competitivos. La cooperación se impone, pero bajo ópticas delineadas a partir de estrategias concertadas.

No se debe olvidar que existe una demanda real de seguridad por parte de la ciudadanía; en gran medida relacionada con la percepción de inseguridad, que en los últimos años llega al 80 % de los habitantes en las ciudades más grandes del país. En la configuración de este imaginario intervienen varios elementos entre los que se pueden citar: una opinión pública atrapada por la crónica roja de los medios de comunicación, las mismas instituciones del Estado que lideran acciones irresponsables donde se pretende convertir al ciudadano en un policía más y a las propias campañas electorales donde el terror termina convertido en programa de gobierno.

A ello se debe añadir que no hay una política explícita de hacer encuestas de victimización, que Naciones Unidas sugiere realizarlas cada dos años. En el país la última se realizó en 2011; esto es, hace 12 años.

El estado de excepción como política de gobierno

En el contexto del desmantelamiento del marco institucional público de la seguridad ciudadana entre 2018 y 2023, se puede identificar una

tendencia al incremento de la declaración de estados de excepción[7] para hacer frente a la grave conmoción interna que vive el país en cuanto a altos índices de inseguridad ciudadana y violencia. El gobierno de Guillermo Lasso ilustra esta tendencia.

Durante casi 30 meses de gobierno (de mayo 2021 a noviembre 2023), el expresidente decretó 23 estados de excepción, distribuidos

Cuadro 13. Estados de excepción por violencia y criminalidad (Guillermo Lasso 2021-2023)

N	Decreto	Plazo (días)	Ámbito territorial	Motivación
1	210	60	Nacional	Grave conmoción interna en los Centros de Privación de Libertad
2	276	30		
3	224	60	Nacional	Grave conmoción interna debido al aumento en actividad delictiva
4	257	30	El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos	
5	411	60	Guayas, Esmeraldas y Manabí	Grave conmoción interna por razones de seguridad ciudadana
6	527	30	Guayaquil, Durán y Samborondón	Incremento de los índices de criminalidad, violencia y actividades de Grupos de Delincuencia Organizada
7	561	30		
8	588	45	Guayas y Esmeraldas	
9	681	60	Esmeraldas	
10	706	60	Guayaquil, Durán, Samborondón, Santa Elena y Los Ríos	Incremento de los índices de criminalidad, violencia y actividades de Grupos de Delincuencia Organizada
11	823	60	Nacional	Grave conmoción interna en todos los Centros de Privación de Libertad
12	878	30		
13	824	60	Durán, Manabí y Los Ríos	Incremento de los índices de criminalidad, violencia y actividades de Grupos de Delincuencia Organizada
14	841	60	Nacional	
15	890	30		

Fuente: elaboración propia en base a Presidencia del Ecuador (2023).

7 Según la Constitución del Ecuador (2008): "Art. 164.– La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural".

y fundamentados de la siguiente manera: 15 por violencia y criminalidad, 3 debido a movilizaciones sociales, 3 motivados por desastres naturales y 2 correspondientes al COVID-19. Así, el Ecuador, o parte de él, pasó bajo estado de excepción 705 días (23 meses) por motivos de violencia y criminalidad. Esto significó el 78 % del tiempo de gobierno de Guillermo Lasso.

En el Cuadro 14 se sistematizan los 15 estados de excepción cuyas motivaciones se fundamentan en el aumento de la violencia y criminalidad.

La declaración de los estados de excepción no fue homogénea en el territorio ecuatoriano y fueron implementados a diferentes escalas político-administrativas (nacional, provincial o cantonal). Sin embargo, se puede identificar una clara tendencia a que la mayoría de estos corresponden a la región Costa, especialmente a las provincias de Esmeraldas, Manabí, Los Ríos y Guayas. Aquí resalta el caso de esta última, en donde el cantón Durán fue declarado 14 veces en estado de excepción, mientras que Guayaquil y Samborondón 13 veces cada uno.

No menos importante, las provincias de Santo Domingo, Pichincha y Sucumbíos cuentan con 8 estados de excepción cada una, formando una especie corredor que seguramente tiene un correlato en las dinámicas criminales propias de los mercados ilegales presentes en la cuenca del Río Amazonas y que se articulan a la *Red Global del Crimen*.

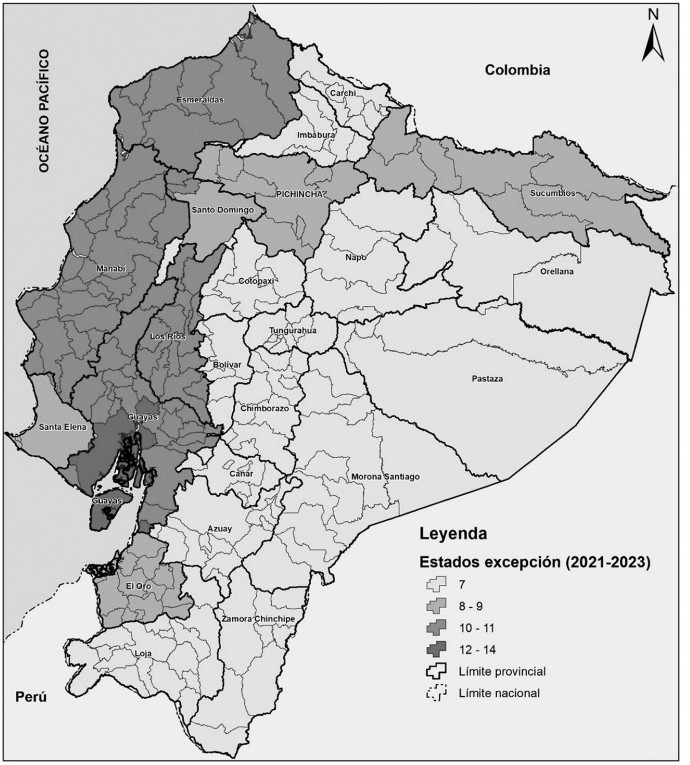
La territorialización de los estados de excepción del periodo mayo 2021 a noviembre 2023 se presenta en el Gráfico 21.

Las declaratorias de estados de excepción fue la política dominante de actuación del gobierno de Guillermo Lasso, con los resultados que se tienen: la tasa de homicidios siguió creciendo a ritmos muy altos.

Las alternativas y salidas a la inseguridad ciudadana

La complejidad política y social en la que se inscribe la seguridad ciudadana en Ecuador no permite proponer salidas simples ni inmediatas; sin embargo, las soluciones requieren de voluntad y legitimidad política. Algo difícil de lograr en un momento de alta fragmentación política como de polarización. Para muestra de esto

Gráfico 21. Territorialización de los estados de excepción (Guillermo Lasso 2021-2023)



Fuente: elaboración de Sebastián Rodríguez en base a INEC (2010) y Presidencia del Ecuador (2023).

Primero, se debería recuperar un mínimo de soberanía en lo que respecta al manejo estatal del sector seguridad. Ello implica, en primer lugar, tener una política internacional sustentada en una política interna de seguridad ciudadana para, en ese contexto, renegociar la participación del país dentro las estrategias de carácter global del delito. Sin duda, esto supone contar con una política nacional de seguridad ciudadana (antinarcóticos) y del delito transnacional; asuntos sobre los cuales se debe impulsar un amplio debate que permita generar consensos.

Un segundo punto que se debe considerar es la necesidad urgente de reformar el marco institucional del sector seguridad, donde esté el sistema

penal (Policía, Justicia y cárcel), como también los ministerios vinculados a la temática (economía, cultura, educación), así como los gobiernos locales.

De igual manera, cada uno de estos componentes orgánicos deben modernizarse. Allí sobresale nítidamente la necesidad de la reforma policial, que no puede interpretarse como un proyecto de modernización, sino como un proceso de democratización y desmilitarización; es decir, de cómo debe representar a la sociedad, al territorio, así como someterse al control y fiscalización de la sociedad civil (transparencia, rendición de cuentas). Tiene que asumir la filosofía de una policía de proximidad enmarcada dentro de los principios de la policía comunitaria.

Allí, por ejemplo, la distribución de la logística bajo criterios similares al caso chileno. Por otro lado, la desmilitarización implica la supresión de las estructuras de organización basadas en las jerarquías castrenses, en la modificación de su doctrina y en la creación de unidades especializadas por tipos de delitos (UNASE, GIR).

De igual manera, la Justicia debe ser más eficiente para reducir los grados de impunidad y la corrupción existente, así como para producir una reforma al Código Integral Penal (COIP). La Asamblea Nacional lo debe actualizar, de tal manera que el uso de la cárcel se reduzca al mínimo necesario. El debate tiene que plantearse en torno a la despenalización de algunos delitos, a la búsqueda de sanciones alternativas a la prisión, con la finalidad de reducir el sentido del populismo penal con el que se diseñó la propuesta en el año 2014.

El sistema de la cárcel, que hoy día actúa al margen de la ley debido a que no asume los preceptos constitucionales de la rehabilitación y la reinserción, así como tampoco de la administración pública del sistema general, se encuentra en manos de las estructuras criminales.

Es necesario reorganizar el SNAI, de tal manera que no sea una entidad autónoma. Eso requiere articularlo al Ministerio de Interior, para articular las políticas de seguridad con las políticas de rehabilitación social. Mejorar, sosteniblemente, las infraestructuras de los centros carcelarios, de tal manera de clasificar a las personas privadas de la libertad según los tipos penales.

Recuperar el gobierno del sistema nacional de presidios y restar la capacidad que tienen los grupos criminales del manejo de los mercados internos; con la finalidad de afectar una de sus principales fuentes de financiamiento y administración.

Finalmente, se debe considerar que la delincuencia se reducirá únicamente si se implementan políticas estructurales. Esto implica trabajar directamente sobre la multiplicidad de economías ilegales que existen en el país con estrategias que permitan reducir su capacidad de incorporar más población al delito. Además, se debe impulsar proyecto de reinserción laboral de las personas que trabajan en mercados ilegales o han pasado por el sistema de cárceles.

Pero más importante aún es la necesidad de considerar que, si el objetivo es mejorar la seguridad ciudadana, se debe retomar el concepto de la convivencia ciudadana, el cual puede entenderse como una política definida en función de retirar los obstáculos que impiden el procesamiento democrático de los conflictos sociales, además de dotar a la población del acceso al estatus de ciudadano con plenos derechos.

Crisis carcelaria en Ecuador: ¿Una institución al margen de la ley?

De 2010 a 2017 hubo un promedio de 10 personas privadas de la libertad que perdieron la vida por año, sea por amotinamientos o por ajuste de cuentas. Desde este momento, se incrementan sustancialmente los promedios de los asesinatos anuales, como lo testifican las cifras siguientes: en 2018 se incrementaron en el 50 % los asesinatos (15 al año), en 2019 el 113 % (32 al año), en 2020 el 62 % (52 al año) y en el 2021 el 387 % (254 al año). A partir de 2022, hay una inflexión en cuanto al número de muertes: 118 en este año, lo cual representa una reducción interanual del 46 %.

El 2021 ha sido el más complejo y sangriento. Empezó en febrero 23 con un amotinamiento simultáneo en cuatro cárceles de tres provincias distintas (Azuay, Cotopaxi, Guayas), que dejaron 79 personas fallecidas. Fue en un acto que reveló el nivel de organización, la inteligencia criminal, la acción planificada, la presencia tecnológica, los grados de comunicación y el arsenal de armas presentes. La saña fue notable, no solo por el decapitamiento y descuartizamiento de varias PPL, sino también por la grabación y difusión de los hechos violentos; lo cual los convirtió en *asesinatos mensaje*, dirigidos hacia el Estado, los otros grupos criminales y la sociedad en general.

Luego vino un nuevo amotinamiento en la penitenciaria del Litoral con 119 asesinatos (28 septiembre 2021). La misma saña y el mismo conflicto con el Estado para redefinir su relación, como también entre los grupos criminales como los Choneros, Lagartos, Tiguerones, Cubanos, Latin King, Gorras y Lobos que operan de *forma tercerizada* con los grandes *holdings* de los carteles globales (Sinaloa, Jalisco Nueva Generación, Primer Comando de la Capital, Clan del Golfo). Luego *fueron suicidados colectivamente,* en dos tandas de 7 personas, además de un hecho adicional donde fallecieron 22 PPL.

Un amotinamiento distinto ocurrió en la cárcel de Quevedo (5 julio, 2021), cuando 7 PPL fueron ajusticiados alrededor del caso conocido como Big Money, una plataforma tecnológica de captación ilegal de dinero.

Y el último, ocurrido los días del 28 al 31 de julio de 2023 en que fueron 31 las víctimas. Estos hechos ocurrieron simultáneamente en 13 recintos carcelarios, en 6 provincias distintas y en 3 días seguidos. Algo totalmente inédito, por la articulación de los distintos recintos carcelarios, pero también por la relación existente entre el adentro y el afuera de las cárceles.

Se debe señalar que adicionalmente se produjeron 14 amotinamientos carcelarios en los 28 meses del gobierno de Lasso; esto quiere decir, uno cada dos meses de promedio. Estos hechos produjeron un menor número de víctimas y se desarrollaron al interior de ciertos recintos carcelarios aislados.

El problema de las cárceles no se puede explicar por sus propias características, porque tiene un conjunto de relaciones estructuradas en varios ámbitos. Ecuador vive una oleada expansiva de inseguridad ciudadana, por la confluencia de la violencia común (patrimonio, personas), de los mercados ilegales (narcotráfico, trata de blancas) y de la discriminatoria (género, fútbol, racismo, xenofobia).

Este fenómeno se expresa en el incremento del número de delitos a partir del mismo año 2018, en que fueron asesinados 985 personas; mientras al finalizar el año 2021, se superarán los 2.496. Esto es, más del doble de homicidios en tres años. Y en 2022 fueron 4.606, mostrando la tendencia creciente.

El incremento de los asesinatos en las cárceles y en el país coincide con el cambio de su marco institucional. La política del Estado mínimo condujo a la desaparición de los ministerios Coordinador de la Seguridad (2017), de Justicia (2018) y del Interior (2019). En su reemplazo se creó el

Ministerio de Gobierno (2019), que adicionó a la desaparecida Secretaría de la Política (2019). Con ello, las políticas de seguridad y de las cárceles redujeron los presupuestos económicos y la jerarquía administrativa. Las consecuencias son evidentes.

La infraestructura carcelaria cuenta con 36 recintos, unos construidos para este fin y otros simplemente adecuados para esta función. En su conjunto no han logrado formar un sistema,[8] dado que cada uno opera por separado y no cumplen con la finalidad constitucional de la rehabilitación. Los nuevos recintos carcelarios son antitécnicos, en tanto no responden a la lógica del delito actual: la Penitenciaría del Litoral tiene 12 pabellones para 5 mil reclusos, en los que están cerca del doble. Los pabellones 8 y 9 se confrontan con el 5 y 6, porque la clasificación de detenidos no es por recintos carcelarios sino por pabellones.

En el año 2021 había un hacinamiento del 33 % y cerca del 40 % de los PPL no tenían sentencia. Esto es consecuencia de la aplicación del Código Orgánico Integral Penal (2014), que incrementó el número de PPL. En 2022, el presidente Guillermo Lasso bajó el hacinamiento gracias a los indultos que otorgó por razones de seguridad. Esta decisión debería ir más allá, de tal manera de no seguir reproduciendo los problemas que trae la lógica del populismo penal inscritos en el Código Integral Penal.

A ello debe sumarse el hecho de que no existe un efectivo control y administración estatal de las cárceles. El número de Guías Penitenciarios no llega al tercio de lo requerido, según las normas internacionales, aunque en este último tiempo algo se ha hecho por reducir el déficit.[9] La cárcel, considerada antiguamente una escuela o universidad del delito, si se ha transformado en una *fábrica u oficina del crimen*, porque la relación del adentro con el afuera se modificó considerablemente: desde la cárcel se organiza y dirigen buena parte de las acciones criminales en el país.

Por eso, en su interior hay más recursos económicos que afuera (mercado perfecto); lo cual se explica por la corrupción, el acceso de armas, la provisión de drogas, y la existencia de drones para inteligencia

8 Según el DRAE, un sistema se define a través de un: "Conjunto de cosas que relacionadas entre sí, ordenadamente contribuyen a determinado objeto".

9 Se redujo por dos vías: la disminución del hacinamiento, es decir, del número de personas privadas de la libertad; así como por la contratación de nuevo personal.

y abastecimiento, entre otros. Además, y como explicación central, el interior de la cárcel se ha convertido un mercado, donde todo tiene precio, tanto los bienes como los servicios.

Las cárceles no son administradas por el Estado. Hoy la mafia lo sustituye, pero revierte la relación con el Estado. Eso es lo que está en disputa. De allí que la cárcel sea una institución pública que está al margen de la ley.

Conclusiones

La violencia llegó al país sin que el mismo Estado se diera cuenta de esta. Inicialmente lo hizo de a poco, sin que la sociedad y el Estado se percataran del hecho. Y cuando ya se instaló, no hubo condiciones objetivas para enfrentarlo. De allí que lo que se ha diseñado como política pública ha sido la inercia, inscrita en un enfoque de mano dura, sustentada en la trilogía clásica de las instituciones de la policía, la justicia y la cárcel, a la cual se le ha unido, en este último tiempo, las Fuerzas Armadas. Los resultados están a la vista.

Al país le tomó por sorpresa esta realidad, porque en muy poco tiempo la violencia creció y diversificó (2017-2023) y porque además prevaleció el mito nacionalista, construido en el contexto de la guerra con el Perú, de ser una "Isla de Paz". Este imaginario se configura frente a los dos países fronterizos, altamente violentos, como se los consideraba a Colombia y a Perú. Una cuestión relativa, que llevó a no reconocer a la violencia como un problema intrínseco al país.

Ante la ausencia de políticas públicas de seguridad ciudadana, entró con fuerza la lógica de la privatización, que se hizo presente en todas las esferas del proceso: guardias privados (una relación de 2 privados a 1 público), la tecnología (videovigilancia, escáneres), inteligencia, mercados de armas, transporte de valores, defensa personal, protección de personas y bienes, entre otros

Esta tendencia ha crecido en la medida en que la población ha perdido confianza en las instituciones tutelares de la seguridad, sea por corrupción o por ineficacia. De esta manera, se deslegitimaron, abriéndose estas opciones mercantiles.

Es tal esta situación que, paradójicamente, es el mismo Estado el principal demandante de esta oferta privada de los servicios, porque ni si quiera él cree en sus propuestas. De igual manera, la propia sociedad, ante la ausencia de resultados positivos, también asume una posición: por un lado, se extienden las marchas blancas que buscan demandar al estado el derecho que les asiste de protección y seguridad, y, por otro, se entra en el peligroso camino de la justicia por la propia mano.

Violencias y articulaciones delictivas en el Ecuador del Siglo XXI[1]

El 89 % de las muertes violentas en Ecuador
son producto de la violencia criminal

Juan Zapata
Ministro del Interior 2023

Introducción

Durante los últimos treinta años las sociedades latinoamericanas han palpado el crecimiento, mutación y diversificación de las violencias. Esto obedece al carácter plural, relacional e histórico que caracteriza a todas estas, pero también a la rearticulación de algunas dinámicas geopolíticas ligadas a los procesos particulares de cada territorio; como también de cada sociedad que los sustentan, cuya identificación es posible gracias a los largos plazos de la historia.

La proliferación de retóricas del miedo, la formación de saberes securitarios y securitistas, así como el diseño de políticas invasivas aparentemente replicables en todo contexto, han ido de la mano de ciertas transiciones y/o reconfiguraciones de algunas *matrices de violencia*, las cuales han adquirido un estatus de visibilidad otrora impensados, por su gestación y desarrollo en el seno de la sociedad del espectáculo.

Podría decirse, de modo general y breve, que en América Latina se han registrado cuatro matrices de violencia que, lejos de ceñirse a transiciones secuenciales, han actuado de forma articulada y, en algunos casos, simultánea. Ahí están las de la violencia común que ha sido la tradicional, la

1 Publicado en Carrión y Pinto (2017b), Violencias, articulaciones delictivas y gobierno de la seguridad en el Ecuador del siglo XXI. En F. Carrión (Ed.), *La política en la violencia y lo político de la seguridad*. FLACSO Ecuador. (Actualizado a 2023).

discriminatoria que tiene que ver con colectivos sociales, la política por afinidades vinculadas a las concepciones de la realidad y la de los mercados ilegales que rompe con la lógica formal de la economía.

La coyuntura ecuatoriana actual muestra a esta pluralidad de matrices de las violencias ensambladas entre sí (Carrión y Pinto, 2017). Esto en gran medida se debe a que en el país las matrices descritas se han articulado de forma particular y distinta a las de otros estados.

Interesa mostrar, precisamente, los complejos engranajes y los diversos escenarios que, lejos de constituir un simple telón de fondo, han sido la condición de posibilidad de los procesos contemporáneos de violencia en el Ecuador del siglo XXI. Adicionalmente, se analiza cómo estos procesos han sido tratados bajo lógicas punitivas por parte del Estado, lo cual muestra el desconocimiento de la especificidad de cada una de las matrices señaladas.

El imaginario de la "isla de paz" y la configuración de escenarios de violencia

El 10 de agosto de 1992 el ex presidente Rodrigo Borja dejaba el poder en manos de Sixto Durán Ballén y denominaba a Ecuador como una "isla de paz" (Saad, 2005). De esta forma condensaba un sentido ciudadano que se construyó en la década de los ochenta a partir de la comparación con los procesos de violencia que ocurrían en los países colindantes (Colombia y Perú), para reivindicar la heredad territorial frente a los seculares conflictos de soberanía con el Estado peruano. Fue, en definitiva, una reivindicación nacionalista, sustentada en un imaginario socialmente construido.

Hay quienes han calificado a la noción de "isla de paz" como una representación encubridora de las desigualdades de clase, etnicidad y sexo-genéricas que se (re)producen en la sociedad ecuatoriana. Otros, por su parte, han señalado que dicha noción no tiene asidero en la realidad, debido a que oculta las distintas formas de violencia –institucional, estructural, delictiva y simbólica– latentes en el país, calificándola como un mito.

Sin embargo, el concepto de *imaginario* permite comprender de mejor manera el contenido histórico y social que engloba a esta problemática, así como también explicar su capacidad para modelar las políticas públicas de

seguridad ciudadana en Ecuador. En ese sentido, la "isla de paz" como una estructura que, por un lado, era poseedora de una carga nacionalista que buscaba diferenciar a Ecuador de los demás países latinoamericanos y que, por otro lado, anquilosó los planes, programas y proyectos de seguridad frente a las nuevas formas delincuenciales locales y globales. De allí que sea necesario poner en entredicho tal imaginario o, al menos, en cuestión.

La "isla de paz", como construcción social de la realidad (Silva, 2004), fue la lógica consecuencia de la necesidad de resaltar la condición pacífica del Ecuador y de actuar en concordancia. Así que este artefacto simbólico tenga potentes efectos materiales y module las subjetividades y comportamientos sociales. Además, todo imaginario estratégico nace de un entramado de relaciones de poder, ya que plantea prototipos y estereotipos de lo que debería o no debería ser una sociedad. Armando Silva (2004) explica cómo opera el imaginario cuando nos dice:

> Dios sea el caso, más generalmente un imaginario religioso conforme a los fines de la sociedad cumple una función esencial. Se puede decir que inventamos a Dios y luego Él nos construye a través de la religión y la moral. (p. 18)

En el caso que nos ocupa, no se puede desconocer que los imaginarios en torno a la (in)seguridad se asientan en la percepción maniquea de que la violencia siempre proviene de un "otro anómico" que fractura un equilibrio anterior; es decir, que esta ruptura supuestamente siempre se suscita por agentes, causas y factores exógenos a un sistema social.

Por ejemplo, los delitos cometidos en un barrio, una ciudad o un país suelen ser explicados por la intrusión de agentes externos a ese barrio, ciudad o país, tal como lo evidencian los múltiples casos de estigmatización social y territorial de comunidades inmigrantes en Ecuador y el resto del mundo. Sin embargo, esta lógica dicotómica niega los procesos endógenos y geopolíticos que configuran escenarios de violencia, y desconoce las dinámicas estructurales de la mundialización del delito y su creciente expansión planetaria.

Es claro que, durante los años ochenta, los procesos de *violencia política* en Colombia y Perú coadyuvaron a configurar el imaginario nacionalista de la "isla de paz". En Colombia existía, a pesar de las obvias diferencias

en su conformación y trayectoria, una paulatina ampliación del espectro de acción de grupos como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el M-19, el Quintín Lame, entre otros.

Por su parte, la conflictividad en Perú llegó a su nivel más alto con las disputas armadas entre facciones de Sendero Luminoso, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y las fuerzas policiales y militares peruanas.

En Ecuador hubo una creciente preocupación por la posibilidad de que estos conflictos violentos se inocularan en el territorio nacional; sin embargo, como es conocido, no se dieron las condiciones para que las insurgencias armadas propias de la violencia política adquirieran la magnitud que mostraron en los países vecinos. La violencia política que existía en los dos países no contaminó al Ecuador.

Con la *violencia común* la cuestión es distinta. Como las esferas políticas y tecnocráticas consideraban a Ecuador como un país pacífico, hubo la percepción de que la inseguridad y la violencia eran sustancialmente menores a las del resto América Latina y, más concretamente, a las de sus países limítrofes.

No obstante, un análisis histórico y comparativo de las tasas de homicidios revela una realidad contraria al discurso oficial de aquellos años. Es claro que Colombia ha tenido siempre niveles de violencia más elevados que Ecuador, mientras el comportamiento del Perú ha sido distinto. En Perú los niveles de violencia han sido variables; por ejemplo, superan a Ecuador en 1990, cuando allí se vivía la época más violenta del conflicto interno, mientras que en las otras décadas Ecuador duplica o triplica las tasas de homicidios peruanas, tal como se puede observar en el Cuadro 14.

Cuadro 14. Tasa de homicidios en Ecuador, Colombia y Perú

País	Años				
	1980	1990	2000	2010	2020
Ecuador	6,4	10,3	17,0	18,0	7,78
Colombia	20,5	89,5	64,0	38,0	24,24
Perú	2,4	11,5	5,0	9,2	5,71

Fuente: Instituciones Públicas encargadas de la Seguridad en cada país
Elaboración: Juan Pablo Pinto y Fernando Carrión (2020).

Esta percepción nacional –que no correspondía con la realidad– provenía del imaginario de la "isla de paz" que consideraba al Perú un país violento, por el diferendo limítrofe que se arrastraba desde la guerra en 1942. Fue una construcción del *nacionalismo afirmativo,* nacido al calor del conflicto con el Perú. ¿Cómo un país de paz puede enarbolar la guerra? Es considerado un país pacífico con violencia ajena, que permea en sus estructuras sociales e institucionales. Tesis que se inscribe paladinamente dentro del nacionalismo metodológico.

Conclusión: un país de paz y sin violencia no puede tener políticas de seguridad. ¿Cuál es la política de seguridad de Ecuador? ¿Cuáles la estrategia contra las drogas (importación, exportación) y consumo interno en el país?

Esto quiere decir que en los años noventa, el Ecuador era aparentemente impermeable a la violencia política, pero comenzó a mostrar una violencia que tenía un comportamiento diferenciado respecto a lo que sucedía en Colombia y Perú. La violencia común empezó a crecer: en 1980,8 homicidios por cien mil habitantes; para en el año 2009, llegar a una cifra cercana a los 18.

Lejos de la representación esencialista de una sociedad históricamente armónica, pacífica y blindada a las dinámicas delictivas transnacionales, que en aquellos años ya se prefiguraban, la miopía nacionalista impidió ver que en el país se iba sedimentando una *violencia común, una violencia discriminatoria y una violencia mafiosa* que, con el tiempo, como se vio, actuarían de forma paralela o articulada.

Hay delitos que le son propios al Ecuador, principalmente vinculados a la violencia común y a otros que vienen del proceso de globalización de las economías ilegales (narcotráfico, armas, tratas, migraciones) y del crimen internacional (por ejemplo, delitos informáticos), que acarrean la erosión del imaginario de la "isla de paz" para dar paso a otra realidad: la inscripción del Ecuador en la geopolítica de la *Red Global del Crimen*, que difícilmente podrá convertirse en un imaginario socialmente aceptado, lo cual conducirá –igual que en el período anterior, pero por un imaginario inverso– a un no reconocimiento de esta realidad y, por tanto, de la ausencia de políticas públicas para contrarrestarla.

La importancia de Ecuador en las dinámicas delictivas y criminales globales

El imaginario de la "isla de paz" fue una construcción social de reafirmación de la identidad nacional frente a los vecinos del norte y del sur, que se fracturó a inicios del siglo XXI,[2] debido a tres procesos: el Acuerdo de Paz suscrito entre Perú y Ecuador en 1998, los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos y la aprobación del Plan Colombia en 1999 como consecuencia de la mundialización de las economías ilegales y de la exacerbación del conflicto interno en Colombia.

En primer lugar, el diferendo limítrofe entre Ecuador y Perú, que provenía desde la constitución republicana de ambos países en el siglo XIX, tuvo momentos de confrontación extrema en 1941, 1981 y 1998. Este último, denominado como Guerra del Alto Cenepa, tras el cual finalmente se zanjó el conflicto fronterizo con la firma de un Acuerdo de Paz (Carrión, 2009).

No obstante, tras suscribir dicho Acuerdo y cerrar la disputa limítrofe con Perú, el conflictivo se desplazó desde el sureste hacia el norte de Ecuador, es decir, desde la frontera con Perú, hacia la frontera colombo-ecuatoriana, pero con un cambio en la naturaleza del conflicto: de la demarcación de los territorios nacionales hacia la presencia de las economías ilegales. Dos tipos de realidades fronterizas totalmente distintas.

En segundo lugar, los atentados que se produjeron en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 marcaron un cambio significativo en la política exterior del país norteamericano, pues fueron determinantes para crear nuevas amenazas y enemigos globales: los terroristas, los narcotraficantes y los migrantes. Esto exacerbó una serie de geopolíticas de "guerra" que han sido trazadas para controlar la anomia que supuestamente se genera en los sures globales –América Latina y África– y que se dirige hacia los nortes globales –Estados Unidos y parte de Europa–.

Las políticas transnacionales fueron asumidas de forma acrítica por algunos Estados latinoamericanos, como lo muestran el Plan Colombia y el

2 Desde 2007 con la llegada de la Revolución Ciudadana al Gobierno Nacional, se intenta construir el imaginario del "Buen Vivir", en el que se inscribe la "Seguridad Integral" como propuesta tecnocrática de salida al problema.

Plan Mérida, y han derivado en regímenes de gobierno donde la política ha sido entendida como un trabajo de eliminación del *enemigo* y donde, bajo el prisma de la soberanía, se ha asumido el derecho de matar (Mbembe, 2006).

A partir de esta coyuntura, los Estados Unidos redoblaron los controles y vigilancias en todos sus puntos fronterizos, poniendo énfasis en los puertos marítimos y aéreos, lo cual redirigió la puerta de entrada de los narcóticos por la frontera terrestre con México, que es vulnerable por la complejidad física y la longitud de 3.180 kilómetros.

En tercer lugar, está la aprobación del Plan Colombia en el año de 1999, que se da por la exacerbación de los conflictos internos en los años noventa, por el robustecimiento económico y político del narcotráfico, por el creciente margen de acción y el aumento del pie de fuerza de los grupos subversivos (FARC, ELN), y por la escalada del paramilitarismo y sus vínculos con terratenientes locales.

Estos procesos, configuraron un escenario en el que se justificó la "militarización de la política" y la sumisión a una "diplomacia coercitiva" (Leal Buitrago, 2001), otorgaron una autonomía relativa a estos actores y provocaron una paulatina acumulación de capital económico y simbólico a partir de actividades ilegales, como secuestros, extorsiones, asesinatos, tráfico de drogas, entre otros delitos.

En su afán fallido por erradicar los cultivos de coca,[3] el Plan Colombia reestructuró las dinámicas del narcotráfico en la región y el mundo, pues abrió nuevas rutas, posibilitó la emergencia de nuevos actores criminales, relocalizó la fase del procesamiento y redefinió alianzas *institucionales de alcance global*.

El rol estratégico de Ecuador en la economía política del narcotráfico obedeció a esta reestructuración, la cual también significó la proliferación de aparatos coercitivos no estatales que buscan la cooptación de funcionarios públicos y que incluso llegaron a regular social y económicamente algunos territorios ubicados en los márgenes del Estado ecuatoriano.

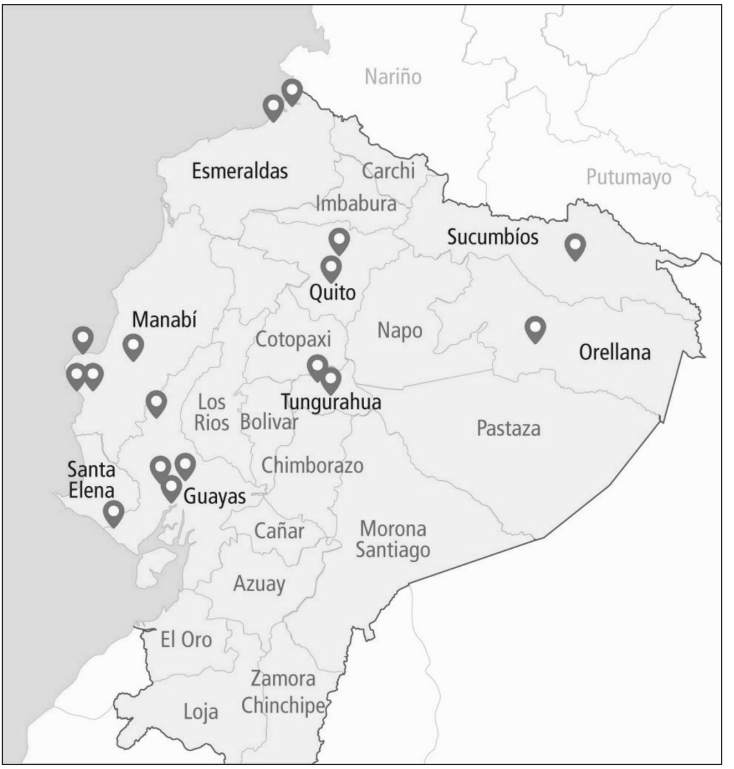
En esa perspectiva, el Plan Colombia representa la internacionalización del combate a las drogas y a la guerrilla, a través de distintas maneras. Sin

3 La concepción del Plan estaba inscrita en la política de "guerra a las drogas" que buscaba atacar principalmente la oferta, es decir, la fase de producción de los narcóticos: cultivo y procesamiento.

duda que el denominado *efecto globo* o *efecto cucaracha*, es uno de ellos, porque la aplicación focalizada de acciones en un territorio tiende a regar o desparramar sus efectos hacia otros espacios. Este es el caso del Plan Colombia que produjo, por ejemplo, el aparecimiento de laboratorios de producción de cocaína en el Ecuador (como en otros países de la región), tal cual se puede observar en el Gráfico 22.

En este gráfico se pueden detectar claramente tres zonas de localización de los laboratorios y las razones de su ubicación: en las provincias de Esmeraldas, Manabí y Guayas están los que abastecen el mercado de la cuenca del Pacífico; en el nororiente del Ecuador están Sucumbíos y Orellana donde se concentran para la demanda de la cuenca amazónica; y en

Gráfico 22. Localización de laboratorios en territorio ecuatoriano



Fuente: Elaboración propia (2023).

la región central del país están las provincias destinadas al procesamiento de droga para el mercado interno.

Pero también, se deben resaltar las políticas que llegan al Ecuador, entre las cuales están: la construcción de la Base Militar de Manta en 1999 (Salgado Tamayo, 2003) y la formación de una nueva logística militar –que supere a la tradicional del conflicto demarcatorio con Perú– para la frontera norte ecuatoriana que se caracteriza por otro tipo de conflictividad: la del desborde y contaminación de los problemas internos de Colombia hacia el Ecuador que terminaron, incluso, con la invasión colombiana.

Se debe reconocer que antes de la aplicación del Plan Colombia los carteles colombianos eran grandes estructuras que controlaban –a partir de la producción de la cocaína (cultivo y procesamiento)– todas las fases del proceso (producción, procesamiento, comercialización-tráfico, consumo, lavado), lo cual les convirtió en el "comando central" o *holdings* ("núcleo funcional") de la organización y, por lo tanto, de la acumulación de los beneficios económicos del narcotráfico.

Existen dos hechos que modifican su estructura mundial: por un lado, el cambio en las rutas hacia los Estados Unidos, inicialmente por la Florida y luego por la frontera norte de México. Y, por otro lado, gracias a esta nueva condición estratégica del ingreso de las drogas a los EE.UU, los cárteles mexicanos cobran fuerza, mientras que los colombianos, debido al Plan Colombia, se transforman en bandas criminales más pequeñas, pero más funcionales a la nueva lógica de la economía política del narcotráfico. Es más, se integraron en una red colombo mexicana, de alcance global.

Esta doble condición produjo una rearticulación de las zonas andinas de producción (Colombia, Perú y Bolivia), de los lugares estratégicos de tránsito (Centroamérica, México), con los espacios de mayor demanda (Estados Unidos). Hay que tener en cuenta que también se trasladaron, entre otros, a Ecuador y Venezuela los laboratorios de procesamiento de cocaína y su consumo se masificó por toda la región. Brasil se convirtió en el segundo país de consumo de cocaína del mundo y el primero de crack.

Con ello se impulsa exponencialmente los carteles mexicanos, especialmente la *Federación*, *Cártel del Pacífico* o *Cártel de Sinaloa,* gracias al control que empieza a ejercer sobre los corredores multidestino de productos

como son las drogas, precursores químicos, armas, personas, contrabando, entre otros; así como a los *Rastrojos, Urabeños y Codillera* de Colombia.

Y también porque la base económica y organizativa de los cárteles mexicanos, aliados a las bandas criminales colombianas (BACRIM) y de otros países, empiezan a impulsar su integración hacia el mercado de la cuenca del Asia Pacífico, como la región más dinámica de la economía mundial (Carrión, 2013).

El Ecuador se convierte en un lugar estratégico para los mercados ilegales, primero, por su ubicación en medio de los principales países productores de cocaína del mundo (ONUDC, 2015): Colombia y Perú, que conjuntamente tienen una extensión limítrofe terrestre con Ecuador, de 2.114 kilómetros, difícil de controlar y que es altamente porosa, sobre todo hacia la cuenca amazónica; a la cual debe sumarse los límites marítimos hacia el Pacífico, los cuales se convierten en los puntos principales de exportación de narcóticos por las rutas principales de integración de la oferta y la demanda a escala mundial.

En la cuenca amazónica se encuentra, entre otros, Ecuador y Brasil,[4] que, si bien no son países limítrofes, sí son fronterizos, justamente por la conformación de un sistema urbano transfronterizo compuesto por las ciudades de Leticia (Colombia), Iquitos (Perú), Sucumbíos (Ecuador) y Manaos (Brasil).

A su vez, en la cuenca del Océano Pacífico se ubican los puertos ecuatorianos de Esmeraldas, Manta, Guayaquil y Bolívar, que permiten establecer nexos con países de Centroamérica, El Caribe, Norteamérica y Asia, es decir, con potentes mercados para la exportación de droga procedente de Colombia y Perú.

De esta manera, se establece un sistema territorial que tiene a las fronteras terrestres ecuatorianas como puntos de importación y a los puertos marítimos como puntos de exportación de narcóticos, desde los cuales se trazan rutas que integran la oferta y la demanda a escala mundial.

Todo esto es posible gracias a los nuevos actores delincuenciales de alcance mundial, nacidos de la aplicación del Plan Colombia que, por un lado, pluraliza los carteles de la droga en múltiples bandas criminales (BACRIM). La DEA bautizó a los grupos colombianos de la droga con el

4 Brasil es considerado el segundo país consumidor de coca a nivel mundial y, además, un lugar de tránsito de los narcóticos hacia Europa, Asia y Oceanía.

nombre de carteles y, luego, el presidente Uribe para mostrar las bondades del Plan Colombia, los calificó de Bandas Criminales (BACRIM). Es decir, supuestamente mostrar el éxito de su política por haber reducido el tamaño de las estructuras criminales, de carteles a bandas. De los carteles territoriales de Cali o Medellín, a las bandas de los Urabeños, Águilas Negras, Rastrojos Cordillera y oficina de Envigado, entre otras.

Y por otro, cambian la función hegemónica que tenían en el beneficio de la construcción de una *Red Global del Crimen*, con múltiples actores a lo largo del mundo, articulados bajo formas de tercerización o franquicia, integrados al *holding* global.

Esta transformación nace con la globalización de la organización criminal y, por tanto, de la colonización de los territorios estratégicos para los mercados ilegales, entre los cuales el narcotráfico tiene un peso gravitante; esto es, la instalación de una geopolítica del narcotráfico que termina por colonizar los espacios, más allá de los países y sus fronteras (Carrión y Pinto, 2017). Hoy no hay una sola estructura criminal, como fue en el momento del Cartel de Medellín, que controlaba, el cultivo, la producción, el tránsito y el consumo de la cocaína. Ahora cada fase la cumple una organización particular, y la suma de ellas, bajo la lógica de la Red Global del Crimen, es la que le da sentido a esta cadena de valor mundial.

Si el Ecuador no logró contaminarse por la *violencia política* proveniente de los conflictos internos en Colombia y Perú, s*í* se produjo con la internacionalización de la *violencia mafiosa*. En este caso, dentro de la geopolítica del narcotráfico, el Ecuador, que tradicionalmente fue concebido como un país de tránsito y bodegaje, empieza a cumplir nuevas funciones, entre las que se suman el lavado, la producción y el consumo.

De igual manera, adquiere una condición estratégica como espacio clave para la integración de los mercados ilegales de narcóticos, armas, precursores químicos y contrabando. El Ecuador está entre los dos países productores de cocaína más grandes del mundo: como también, de las dos cuencas que generan los corredores de droga hacia los mercados de consumo más importantes: la del Océano Pacífico hacia los EE.UU, el primer país de consumo de cocaína del mundo; y la del río Amazonas, dirigido hacia el Brasil, segundo país de consumo de cocaína y primero de crack, así como país de tránsito hacia Europa, África, Asia y Oceanía.

La ubicación privilegiada y las nuevas condiciones de la *Red Global del Crimen*, han hecho del Ecuador una *plataforma global del narcotráfico*. Sin duda, la dolarización ocurrida en Ecuador, en el año 2000, también ayudó en esta tendencia. Más aún, desde la crisis de las hipotecas (2008-2010) y de la política antinarcóticos que trabajó sobre la demanda llevada a cabo por Barack Obama (presidente de EE.UU entre 2009 y 2017). Esto modificó la estructura de consumo y condujo a su globalización (Bagley, 2014).

Los procesos de internacionalización y globalización coinciden con una coyuntura de crisis política y económica sin precedentes, produciendo alta vulnerabilidad y riesgo. En términos políticos, el Ecuador tuvo un alto nivel de inestabilidad institucional; desde 1997 a 2007 tuvo 10 presidentes de la República, todos ellos de partidos, líneas y concepciones políticas distintas.

Y la economía ecuatoriana, producto de las reformas en la legislación financiera de 1994, de los altos gastos militares para enfrentar la guerra del Cenepa en 1995 y de los efectos del fenómeno de El Niño de 1998, entre otros, entró en un crecimiento económico negativo de -7,6 %. Resultado: se cerraron varios bancos, aumentó el desempleo del 9 % al 17 %. La salida a la crisis fue la dolarización de la economía, que es altamente funcional al lavado de activos provenientes del narcotráfico.

La *plataforma internacional del delito* es una condición nacida de la realidad, que difícilmente logrará trascender como imaginario, porque es una definición que apela a una condición del país que tiende a erosionar su imagen internacional (mal entorno para la inversión o el turismo), a deslegitimar la autoridad política (baja la credibilidad) y a identificar claramente sus contrapartes. Se trata de una especie de *hub* o *router*, que distribuye el flujo de información, capitales, drogas que entran y salen de forma simultánea, como articulador de la *Red Global del Crimen*.

La "isla de paz" tenía como referencia a las insurgencias armadas de los países vecinos mientras Ecuador las carecía apelando, de esta manera, al sentido nacionalista. Y la *plataforma internacional del delito* actúa como una forma que vulnera lo nacional, a través de las estructuras criminales cuando asumen la dinámica de *holdings globales* (terciarización, franquicia), para vincularse con los grupos criminales nacionales. De esta manera, el Ecuador se convierte en un nodo estratégico dentro de la *Red Global del Crimen*, así como de la economía política del narcotráfico.

Primero, por estar entre los dos países productores de cocaína más grandes del mundo (Colombia, Perú), así como también dentro de los corredores localizados en las cuencas del Pacífico y Amazonas, que conducen la droga a los centros de mayor consumo mundial (EE.UU, Brasil). A eso hay que añadirle, en segundo lugar, que el Ecuador tiene fuertes debilidades institucionales, ausencia de políticas explícitas y presencia del dólar como moneda oficial.

En definitiva, la articulación de los procesos descritos desde inicios del siglo XXI, sumados a la dolarización de la economía ecuatoriana, a la ubicación geoestratégica dentro de las dinámicas de los mercados ilegales y a la debilidad institucional provocada por el desmantelamiento neoliberal del Estado, erosionaron la relativa baja violencia que ha existido, dando paso a la formación de una *plataforma internacional del delito*, algo que difícilmente formaría parte de un imaginario socialmente aceptado, debido a que la seguridad se ha convertido en una esfera de legitimación política y social en los regímenes democráticos.

El ensamble de violencias en Ecuador

La violencia proviene de un tipo de relación social (analítica relacional), cimentada en conflictos que no se procesan bajo los parámetros establecidos por una sociedad (analítica del poder), que posee una historicidad particular (analítica procesual), que se sedimenta en una espacialidad y temporalidad concretas (analítica geográfica y cronológica) y que se conecta a otras modalidades de violencias (analítica de los encadenamientos y/o universos de violencia).

Esta nueva comprensión supone reconocer la existencia de un sistema interdelictivo que enlaza, de forma simultánea o secuencial, a un conjunto de actores y procesos aparentemente inconexos, permitiendo identificar tipologías analíticas –las violencias de pandillas, de género, del fútbol, juvenil, entre otras– de acuerdo con las racionalidades sociales, temporales y espaciales que están presentes alrededor del abanico del conjunto de sus actores.

De las consideraciones propias de la pluralidad nacen las dinámicas que se insertan en lo que hemos denominado *matrices de violencia* (política, común, mercantil y discriminatoria), categorización que permite

analizarlas bajo condiciones de historicidad, relacionalidad y pluralidad, que caracterizan a todas las violencias.

En el interior de estas matrices se presentan varias modalidades. Por ejemplo, en la violencia política una es aquella que nace de grupos irregulares y otra es la que proviene del Estado; en la violencia común se encuentra la fronteriza y la urbana (robos, asesinatos); en la violencia mafiosa o de los mercados ilegales está presente una lógica con la que se maneja en el narcotráfico y otra la de las nuevas tecnologías; y en la violencia discriminatoria, están los temas de género, racismo o xenofobia.

A continuación, examinaremos cómo han operado estas matrices en Ecuador, excluyendo del análisis a la violencia política pues, como se ha mostrado, su desarrollo no encontró condiciones de posibilidad en la sociedad nacional, a pesar de su expresión explícita en las dos campañas electorales, sobre todo, del año 2023.

Nos referimos a las del 5 de febrero de 2023 en que se asesinaron a tres candidatos a alcaldes, además de un conjunto de atentados a otros tantos. Como también a las presidenciales y de la Asamblea Nacional del 20 de agosto del mismo año, en que se asesinó a un candidato presidencial (Fernando Villavicencio) y a dos candidatos a asambleístas. En la mitad de los dos procesos se asesinó al alcalde de Manta (Agustín Intriago).

La violencia plural obliga a pensarla en el conjunto de las relaciones que la definen, pero también, en sus particularidades; por eso se hace necesario comprender la noción de *ensamble de las violencias*, que nace con la relación entre cada una de las matrices.

La violencia común

Si se admite que el homicidio es la máxima expresión de la violencia común, es posible afirmar que su desarrollo histórico en Ecuador muestra algunas continuidades y rupturas, desde 1.900 hasta la actualidad.

- En primer lugar, como se muestra en el Cuadro 3, *Tasa de homicidios por provincias*, la tasa nacional de homicidios pasó de 10,3 por cien mil habitantes en 1990 a 17,57 en 2010, lo que quiere decir que la violencia casi se duplicó en veinte años.

Tras la primera década del siglo XXI, la tasa de homicidios descendió de forma inverosímil hasta llegar a 5,69 homicidios por cien mil habitantes en 2016. Lo paradójico de este proceso es que cuando hubo más homicidios la sociedad ecuatoriana percibía como un problema menor, sin embargo y paradójicamente, en este período con menos homicidios, la percepción de inseguridad se disparó, convirtiéndose en uno de los principales problemas del país (Latinobarómetro, 2007; 2017).

Dos opciones explicativas: una, podría existir un efecto retardado en la mejora de la percepción o lo que es lo mismo, que ésta se construye más rápido que su disminución. Y la otra, que las cifras no correspondan a la realidad, porque se hizo un cambio en la metodología y se centralizó la información en el INEC.

El estado de alta percepción de inseguridad se ha reafirmado y potenciado con claridad desde 2021 hasta 2023, cuando las tasas de homicidios se dispararon hacia arriba, convirtiendo a la seguridad en la principal demanda de la población de todo el país.

- En segundo lugar, si miramos la información de las tasas de homicidios por cien mil habitantes, desde 1990 hasta ahora, existe la siguiente constante: hay una mayor violencia en las provincias de la costa y de la frontera norte, con respecto al resto de las provincias del país (Sierra y Amazonía).

- En tercer lugar, al analizar los homicidios en valores absolutos se constata que la violencia se ha urbanizado durante los últimos 30 años, pues esta se ha concentrado paulatinamente en Quito y Guayaquil, los principales e históricos núcleos demográficos, económicos y políticos del Ecuador.

- En cuarto lugar, el análisis de los homicidios según valores relativos, o sea tasas, muestra que la violencia se concentra en algunas ciudades portuarias como Guayaquil, Esmeraldas, Manta y Machala, y en algunas ciudades fronterizas con Colombia como San Lorenzo, Putumayo, Río Verde, Mataje y Lago Agrio; así mismo, con el Perú, donde están Arenillas, Huaquillas, San Miguel o Macará.

- En quinto lugar, si se diferencia analíticamente a los asesinatos de los homicidios, se constata que el 88,44 % de los asesinatos se cometieron en 7 de las 24 provincias de Ecuador: el 48,40 % en Guayas y Manabí (2 provincias portuarias); el 22,48 % en Sucumbíos, Esmeraldas y El Oro (2 provincias fronterizas con Colombia y una con Perú); mientras el 17,56 % se perpetraron en Los Ríos y Santo Domingo.

  En estas provincias se registran más asesinatos que homicidios, es decir, que las muertes violentas tienen un alto componente de alevosía, ensañamiento o premeditación. También, el nivel de letalidad y violencia es mucho mayor al registrado en otros territorios, como por ejemplo la provincia de Pichincha, que en el mismo período registró 932 homicidios y solo 37 asesinatos (Ministerio del Interior, 2014). Esta tendencia del comportamiento de las provincias, según homicidios y asesinatos, se reforzó durante los años que van desde 2018 a 2022.

Al comparar el comportamiento de los homicidios con otro tipo de delitos, el universo de la violencia se amplía. Todos los *delitos comunes* o de mayor connotación social en Ecuador han tenido un comportamiento similar al de los homicidios, pues muestran una caída prolongada entre 2010 y 2016 (Fiscalía General del Estado, 2017).

Este es uno de los grandes problemas que existe con el trabajo estadístico, pues se disocia a los indicadores que registran los delitos de aquellos que miden la violencia, y con ello se fragmenta la realidad y se dejan de lado los procesos sistémicos y sistemáticos que enlazan a actores, espacios, tiempos y lógicas de violencia que se superponen. Lo curioso de este panorama es que la aparente reducción de la violencia común, de los delitos y los homicidios ha sido de la mano de un tratamiento no solo punitivo, tal como se analizará más adelante.

La violencia de mercados ilegales

En Ecuador la violencia de los mercados ilegales ha estado vinculada principalmente al tráfico de narcóticos, como también al contrabando, tráfico de armas, migración irregular, entre otros. Ecuador se consideraba un país

de tránsito y bodegaje de narcóticos, pero con el paso del tiempo esta condición ha ido cambiando, porque en la actualidad además se consume, se lava y se procesa, en atención a la condición de país estratégico dentro de la economía política del narcotráfico.

Se estima que por Ecuador transitan alrededor de 800 toneladas anuales de cocaína y hay un permanente e importante decomiso, lo que lo convierte en el tercer Estado con más incautaciones a nivel mundial. Según la Policía Nacional, la incautación de droga ha venido creciendo significativamente: 57,4 toneladas en 2013; 61,4 en 2014; 79,2 en 2015 y 110 toneladas en 2016. Así, se tiene que en el año 2021 se logra la mayor incautación histórica del país con 210 toneladas, mientras que para 2023 baja a 201.

Estos datos muestran el cambio del Ecuador dentro de los mercados ilegales, en tanto se ubica como un espacio privilegiado en la cuenca del Océano Pacífico, camino obligado hacia los EE.UU. Es un lugar significativo para el consumo interno, con alrededor de 80 toneladas anuales, lo cual le convierte en uno de los más altos consumos per cápita del mundo, como también en un territorio singular de lavado de activos, donde se calcula un monto alrededor del 3 % del PIB.

De este alto volumen de mercancía, el 60 % tiene por destino a los Estados Unidos y el 40 % restante se dirige hacia diversos mercados localizados en Europa (Francia, Italia, España, Inglaterra), Asia (China, Japón, Tailandia) y África (Cabo Verde, Ghana). En el Gráfico 1 se pueden percibir las rutas y los destinos de la cocaína a lo largo del planeta que se originan desde Ecuador. Sin duda, esta geografía está cambiando: hoy va, proporcionalmente, menos cocaína a EE.UU y más a Europa y otras regiones del mundo. Incluida Latinoamérica, como mercado emergente de consumo.

Cuando se implantó el Plan Colombia –que logró reducir las áreas de cultivo de coca–, la productividad de la cocaína aumentó, gracias al desarrollo tecnológico y a la nueva arquitectura organizacional donde se desplegó. Y no se puede descartar el *efecto globo*, que dispersó el cultivo de la coca hacia Perú y Bolivia, mientras que una parte del procesamiento se trasladó hacia Venezuela, Ecuador, Perú y Brasil. En la actualidad, se extiende el cultivo por Paraguay, Perú, Bolivia, Colombia, Honduras, Guatemala y México.

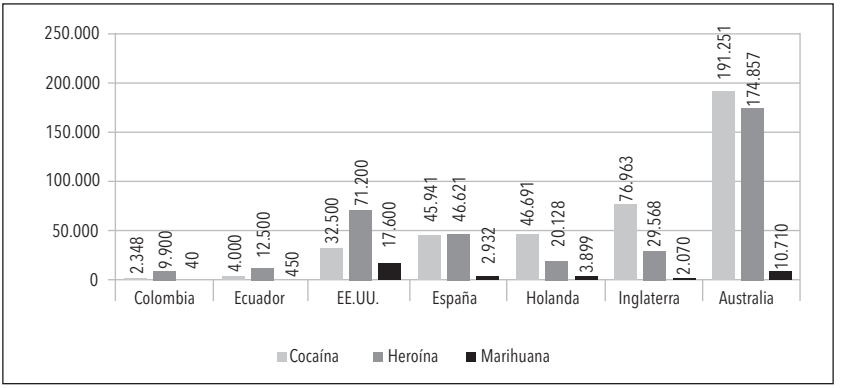
El Plan Colombia, al instaurar mayores controles en el país, hizo que el negocio del narcotráfico opere de forma deslocalizada y fragmentada,

y que su rentabilidad se dispare por las prohibiciones. Si en el año 2001 un kilogramo de cocaína en Colombia se cotizó en $1.500 de dólares, en el 2015 ese mismo kilogramo llegó a $2.348 de dólares. Sin embargo, hoy el precio de la cocaína está bajando por la sobreproducción que existe, proveniente de que Colombia incremento, en 2021, en 43 % su producción y Perú duplicó, mientras EE.UU contrajo su entrada por la presencia del fentanilo. Resultado: en 2022 el precio cayó en Colombia a $1.490 (UNODC, 2022).

Este resultado no deseado del Plan Colombia, articulado en gran medida a la globalización del consumo de estupefacientes, ha significado que la captación de las rentas del narcotráfico aumenten y que sus mayores beneficiarios, ubicados paradójicamente en los principales países de consumo y en los eslabones donde operan, sean ajenos, por un lado, a todo el escenario de guerra construido inicialmente en la Región Andina y en México con el Plan Mérida, y, por otro lado, a la *violencia mafiosa* que ha operado en los países que comparten fronteras con Colombia.

En la actualidad, existe una sobreproducción de cocaína, porque hay nuevos espacios de cultivo, incluso fuera del Área Andina, que era el lugar tradicional, y porque la productividad se ha incrementado gracias a la tecnología. Por otro lado, la demanda de cocaína en los Estados Unidos empezó a caer por la entrada de las drogas químicas, en especial la del fentanilo.

Gráfico 23. Precios de drogas por kilogramo (en USD)



Fuente: Dirección Nacional Antinarcóticos de Ecuador (2015)
Elaboración: Juan Pablo Pinto y Fernando Carrión.

Por otro lado, el Plan Colombia produjo una nueva correlación de fuerzas y un nuevo entramado de poder entre los actores criminales que directa o indirectamente han establecido algún tipo de relación con el tráfico de drogas. Por ejemplo, en el período 2003-2006, en plena ejecución del Plan Colombia y del Plan Patriota, alrededor del 15 % de miembros de grupos paramilitares desmovilizados –principalmente de las AUC– se articularon a las que posteriormente se denominaron Bandas Criminales (WOLA, 2016).

Desde entonces, las Bandas Criminales (BACRIM) de Los Urabeños y Los Rastrojos son quienes más poder han acumulado a nivel territorial, político y coercitivo en Colombia, y desde 2008 hasta la actualidad, su presencia ha sido intensa en los departamentos de Nariño y Putumayo, fronterizos con Ecuador. De hecho, por su vinculación a redes transnacionales de tráfico de estupefacientes, se ha registrado la presencia de estas bandas criminales operando en Ecuador, bajo la lógica de la *Red Global del Crimen*. No puede quedar por fuera el Clan del Golfo, nacido en las entrañas de Los Urabeños, de los grupos paramilitares y de autodefensa, convertida en la banda criminal más poderosa de Colombia, con presencia en 20 de las 32 regiones.

El avance de la intervención militar y de la estrategia de guerra del Plan Colombia ha provocado una fragmentación lenta y paulatina, de unos pocos y robustos cárteles hacia una pluralidad de mini cárteles o Bandas Criminales que ahora sostienen, reproducen y extienden su dominio fáctico a nivel regional, a través de una economía criminal basada principalmente en el narcotráfico.

Durante este proceso, Ecuador ha adquirido una mayor importancia en la economía política del narcotráfico, pues las actividades que se desarrollan en su seno se han diversificado y expandido hacia eslabones que integran la provisión de precursores químicos, el lavado de capitales, tránsito de estupefacientes y ahora la producción y consumo de cocaína.

De esta forma, se consolidó una cadena transfronteriza de tráfico de estupefacientes (Espinosa, 2007), tanto en la frontera colombo-ecuatoriana como en las fronteras de Colombia con Panamá, Venezuela, Perú y Brasil.

La violencia discriminatoria

Según cifras sociales, la violencia discriminatoria estaría creciendo en el país y adquiriendo nuevas formas y una creciente visibilidad. Por ejemplo, la violencia discriminatoria contra los/as inmigrantes se ha convertido en un problema, tanto para las instituciones públicas, que debe procesarlos con educación, salud, migración, como para la propia sociedad con la cual compite (xenofobia).

Como se sabe, frente a la globalización del régimen de control migratorio, promocionado por instituciones nacionales e internacionales, se han producido nuevos modos de exclusión, agudizando las injusticias sociales. Pero también, nuevas opciones como la de Ecuador que, en el 2008, planteó un nuevo marco constitucional con el cual se buscó revertir la "ciudadanía diferenciada", característica de las cadenas migratorias sur-norte, mediante el reconocimiento de una *ciudadanía universal*. Gracias a estos y otros procesos globales y locales,

Ecuador se ha convertido en un lugar estratégico para las dinámicas continentales y extracontinentales de movilidad humana, es decir, en una suerte de plataforma global o para distintos tipos de desplazamientos de la población.

Si en 1990 se registró el ingreso a Ecuador de inmigrantes provenientes de 62 países, en 2010 fueron de 157 naciones. El 75 % de la inmigración extranjera se concentró en Quito y el 48,6 % de los inmigrantes son de Colombia (INEC, 2010). Esta densidad migratoria colombiana, provocada principalmente por el conflicto armado en el país vecino, ha resultado problemática para gran parte de los capitalinos debido a que el 42 % de sus habitantes no quiere vivir al lado de colombianos/as (xenofobia).

En la segunda década de este siglo, el peso de la migración cambió sustancialmente, primero, porque la de origen colombiana se contrajo, gracias a los acuerdos de Paz alcanzados en 2016 entre las FARC y el gobierno del expresidente Santos; segundo, porque que el flujo migratorio provino mayoritariamente de Venezuela; y tercero, al incremento de movilidad humana proveniente de Haití, Cuba, Perú, más otros países extracontinentales (África, Asia).

Lo mismo sucede con la inmigración cubana. En el 2000 se registró la entrada de 1.789 cubanos y cubanas de los cuales solo 77 se quedaron en el país, no obstante, 15 años después, en 2014, ya se evidenció una dinámica migratoria distinta, pues de los 41.545 cubanos y cubanas que ingresaron a Ecuador, el 62,1 % salió del país, mientras que el 37,9 % se quedó (INEC, 2016).

Esto muestra que el país se ha convertido en un sitio de paso "obligado" de cubanos/as para llegar a Estados Unidos y también, aunque en menor medida, es un espacio atractivo para residir temporal o permanentemente. Sin embargo, el panorama se complica si se tiene en cuenta que el 37 % de los quiteños y quiteñas no quiere vivir cerca de inmigrantes de este país caribeño (*Corpovisionarios*, 2010).

Un caso similar se da con la inmigración de haitianos/as, la cual en términos cuantitativos era insignificante hasta el 2010, pues solo en ese año, tras el terremoto en aquel país caribeño y el otorgamiento de visas humanitarias por parte del gobierno ecuatoriano, registró un crecimiento importante.

De hecho, al analizar los saldos migratorios se constata que en el año 2000 entraron a Ecuador 188 haitianos/as, de los cuales apenas 46 se quedaron en el país, mientras que en 2014 de los 17.278 haitianos/as que ingresaron aquel año, el 80,5 % se quedó en Ecuador o no registró su salida.

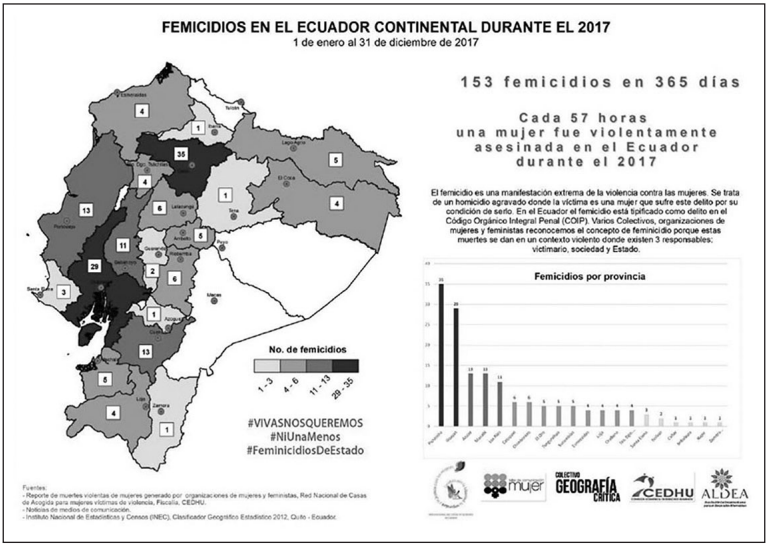
Si se tiene en cuenta que el nuevo perfil migratorio de Ecuador ha hecho que proliferen redes de tráfico de personas al que acuden inmigrantes de distintos países, es comprensible que en el 2011 se haya rescatado a 33 haitiano/as que pagaban entre $300 y $1.500 dólares para conseguir trabajo en Quito.

Se evidencia un encadenamiento entre la matriz de la violencia mafiosa –vinculada a los mercados ilegales del tráfico de personas– con la matriz de la violencia discriminatoria, mientras que, por otro lado, ejemplifica que el problema no es la inmigración, sino la precarización, subalternización e ilegalización de sujetos sociales en situación de movilidad.

Otro ejemplo de violencia discriminatoria es la ejercida contra la comunidad LGBTIQ en el espacio público, convertido en el principal lugar donde esta comunidad se encuentra discriminada y violentada, mientras que la exclusión de este grupo se da en mayor medida en espacios privados.

A su vez, la violencia discriminatoria también se ejerce contra las mujeres. Problemas como el acoso sexual y callejero o el hostigamiento en espacios públicos tenga un arraigo estructural –el androcentrismo, la

Gráfico 24. Mapa de feminicidios en el Ecuador año 2017



Fuente: Fundación ALDEA (2018)

Gráfico 25. Mapa de Feminicidios en Ecuador año 2022

Fuente: Fundación ALDEA (2023)

reproducción de masculinidades hegemónicas y las amplias brechas de desigualdad en las sociedades– que se conjuga con elementos infraestructurales, como el transporte público en las ciudades latinoamericanas.

El caso de Quito es elocuente al respecto, ya que el 80 % de las mujeres quiteñas siente inseguridad en el transporte público, el 67 % han sido víctima de acoso allí y el 25 % ha padecido roces no deseados o ha sido tocada en sus partes íntimas (OMSC, 2015), lo que quiere decir que hay altos niveles de victimización, lo que genera una elevada percepción de inseguridad.

El gobierno de la seguridad en Ecuador

Como es conocido, en América Latina el régimen neoliberal hizo que el Estado se redujera y que perdiera paulatinamente el monopolio de la violencia legítima. Paralelamente, se dio un proceso de privatización de la seguridad, lo que también significó que la sociedad se arme fácilmente ante la pérdida de legitimidad de las instituciones gubernativas encargadas del orden y la ley, como también, ante su escasa presencia en determinadas zonas del territorio nacional.

Ecuador no fue ajeno a estas dinámicas, sin embargo, a partir de 2007 se produce el "giro a la izquierda", con la llegada del Gobierno de Rafael Correa. Se vive el retorno de lo público, se fortalece el poder estatal y se moviliza por el espacio nacional, con la finalidad de institucionalizar la autoridad en el territorio. Para el efecto, se cuenta con una coyuntura caracterizada por los altos precios del petróleo y por un significativo incremento de los ingresos tributarios; los cuales oscilaron de 4.800 millones en el 2007 a 14.600 millones en 2014.

La seguridad, por el peso político y su importancia en la gobernabilidad, es uno de los sectores donde más se ha reflejado este robustecimiento, despliegue y distribución territorial del poder estatal. Esto se debe a que se dio un cambio estructural en el marco institucional de la seguridad ciudadana, que parte de la misma Constitución Política aprobada en 2008, donde se establece por primera vez la definición de

seguridad ciudadana, se rediseñan las funciones de la Policía Nacional[5] y se instituye la seguridad humana e integral.[6]

Por otro lado, el fortalecimiento de la capacidad operativa de los servicios policiales, la institucionalización del Gobierno por resultados en las entidades encargadas de prevenir, preservar y coordinar la seguridad ciudadana en el país, la articulación de entidades, programas, planes y proyectos para construir una seguridad integral, las reformas a cuerpos normativos y legales, la planificación estratégica multiescalar y la implementación de Unidades de Vigilancia y Policía Comunitarias, son buena parte de las políticas públicas de seguridad ciudadana que se han implementado en el país, las cuales han hecho que Ecuador se posicione en los últimos años como un referente dentro y fuera de América Latina.

De hecho, el proceso de recuperación de las capacidades gubernamentales de rectoría, planificación, regulación, control, investigación y participación en materia de seguridad ciudadana, ha tenido por lo menos estos ejes que merecen ser destacados.

- La importante inversión en seguridad realizada durante los años 2010-2017. Si se entiende que las capacidades fiscales de un Estado son un indicador de su fortaleza institucional, la condición indispensable para reforzar su poder y activismo, y alcanzar autonomía con relación a los grupos con poder económico [político y simbólico] en la sociedad (Burbano de Lara, 2016), es posible señalar que el poder estatal en el territorio se ha en la fortaleza fiscal del sector de la seguridad, donde la inversión pública a nivel nacional pasó de USD $ 375,5 millones de dólares en 2008 a USD $ 3.294,92 en 2015 (Ministerio del Interior, 2016).

5 Art. 163. "La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, cuya misión es atender a la seguridad ciudadana y al orden público, además de proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados" (Constitución del Ecuador, 2008).

6 Art. 393. "El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos, y la creación de estas políticas se encargarán los órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno" (Constitución del Ecuador, 2008).

- La administración desconcentrada de los servicios públicos de seguridad. Este proceso, regido por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Ecuador, ha buscado establecer un sistema de seguridad integral –justicia, educación, salud, seguridad pública e inclusión social– a través de la implementación de distritos, circuitos y subcircuitos territoriales, los cuales se establecen de acuerdo con la densidad poblacional, índices delictivos y recursos institucionales.

  La creación y dispersión espacial de Unidades de Vigilancia Comunitaria y de Unidades de Policía Comunitaria,[7] la apertura de centros zonales y locales vinculados al Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, el crecimiento de los puntos de recepción de denuncias de delitos del Sistema Integrado de Atención de Fiscalías,[8] la instauración de mecanismos de delación pública –programas como "Los más buscados" o "1800-Delito"–, entre otros proyectos y políticas, reflejan la arquitectura del sector de la seguridad en el país.

  El Servicio Integrado de Seguridad ECU911 coordina servicios de emergencia *articulando a varias instituciones: Cruz Roja, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Ministerio de Salud* Pública, IESS, Policía Nacional del Ecuador, Bomberos y Ministerio de Defensa Nacional. En gran parte del territorio ecuatoriano gestiona mecanismos de videovigilancia y monitoreo de alarmas.

  Los Centros ECU 911 Nacionales están en Samborondón (Guayas) y Quito (Pichincha). Los Centros ECU 911 Zonales están ubicados en el Austro, Ibarra, Ambato, Machala y Portoviejo. Los Centros ECU 911 Locales se encuentran en Santo Domingo, Esmeraldas, Loja, Macas, Babahoyo, Riobamba, Tulcán, Nueva Loja y Galápagos.

---

7 Las Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC) operan en los distritos y aglutinan a distintas entidades: Criminalística, DINAPEN, Policía Judicial, Comisaría de la Mujer y la Familia, Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF), Medicina Legal, Juzgados de Flagrancias, Policía Comunitaria, Registro Civil, Departamento Antinarcóticos, Tránsito, entre otros. Las Unidades de Policía Comunitaria (UPC) actúan en los circuitos, los cuales, según lo planificado, deben situarse en un polígono de 1 km2, comprender 64 manzanas y entregar atención a 10 mil habitantes aproximadamente. No obstante, como en toda planificación, hay una brecha entre lo deseable y lo concreto, ya que la implementación de este nuevo modelo de gestión ha presentado trabas –número de personal, infraestructura necesaria para la operatividad, escasos recursos– en algunos territorios, sobre todo en aquellos con vastas zonas rurales.

8 Desde marzo de 2010 a junio de 2014 se instalaron 201 puntos de recepción de denuncias de delitos a nivel nacional (FGE, 2014).

- El rediseño de la política penal. Siguiendo a Jorge Vicente Paladines (2016), desde 2007 a 2009 es posible identificar en Ecuador un "Estado de garantías", caracterizado por alinearse a los principios constitucionales progresistas definidos por una Asamblea Nacional Constituyente en 2008, cimentado en una nueva institucionalidad (Defensoría Pública, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) y en una menor punitividad, que se reflejo en el indulto en el 2008 a personas que transportaron hasta 2000 gramos de drogas ilícitas.

  Esto derivó en un significativo descenso de la densidad de la población penitenciaria, pues esta osciló de 16.933 personas privadas de la libertad en 2007 a 11.517 en 2009 (Dirección Nacional de Rehabilitación Social, 2010).

  Desde inicios del año 2010 hasta la actualidad (2023), se ha instaurado un "Estado de policía" (Paladines, 2016) que se ha caracterizado por una serie de "contrarreformas" que socavaron las iniciativas progresistas del primer período. Claramente se produce un vuelco conservador en las políticas penales, por minar el garantismo de los principios constitucionales, por la apertura de fiscalías de flagrancia que han multiplicado los casos enjuiciados y castigados, es decir, por una serie de procesos que elevaron significativamente las tasas de encarcelamiento de 130 en 2007 a 165 en 2014.

  Este segundo proceso tuvo su apogeo con la promulgación del Nuevo Código Integral Penal en el 2014,[9] en el cual se tipifican más delitos y se aumenta el umbral de las penas. Y se incrementa las personas privadas de la libertad a más de 40.000.

Esto muestra que los esfuerzos por fortalecer las competencias estatales y públicas en materia de seguridad han estado acompañados de un claro giro punitivo respecto a la gestión de la violencia y la inseguridad. Este giro desconoce la necesidad de una paulatina abolición de la pena privativa de libertad como forma de gestión de la violencia y niega la búsqueda de alternativas que trasciendan el reduccionismo del encierro,

9 *Para un análisis detallado sobre el giro punitivo en América Latina y Ecuador, revisar "Post-neoliberalismo y penalidad en América del Sur", compilado por Máximo Sozzo (2016).*

marginalización y normalización disciplinaria de poblaciones consideradas "indeseables" para la convivencia social.

La inseguridad a la deriva: elementos para construirla

La violencia en Ecuador se incrementa desde 2017, cuando tuvo una tasa de 5,8 homicidios por cien mil habitantes, a 2022 cuando llega a tener 25,6. Si entre 2017 y 2018 el incremento fue ligero, casi por la inercia, para 2022 el crecimiento fue exponencial, tanto que se convirtió en el año más violento de la historia del país. En el incremento de la violencia mucho tuvo que ver la política de disminución del tamaño del Estado bajo la concepción del Estado mínimo, sin medir las consecuencias que tendría en el sector.

El marco institucional se modificó sustancialmente por la desaparición de los ministerios de Justicia, Coordinación de la Seguridad e Interior y, como contrapartida, por la reagrupación de estas competencias y funciones en una sola unidad administrativa, denominada Ministerio de Gobierno, provocando un debilitamiento de la política en el gobierno y un manejo errático de la seguridad ciudadana.

El año 2020 fue anómalo en términos delictivos, principalmente por la presencia de la pandemia del COVID-19, en tanto modificó la vida social del país y del mundo. Ello significó un cambio en el perfil de los hechos violentos vinculados a la matriz de la violencia común. Allí están: inicialmente, la reducción de los hechos delictivos –como el arranche y el hurto– en los espacios públicos, porque se vaciaron, y en los domésticos, porque la vivienda estuvo controlada de forma directa por sus usuarios; y adicionalmente, porque hubo un incremento sustancial de los delitos informáticos y de las violencias de género e intrafamiliar.

Luego de la pandemia, por la crisis económica que produjo, se ha vivido un incremento de secuestros, extorsiones y hurtos inscritos en la lógica de la violencia común. En el año 2021 hubo 30 secuestros y para 2023, si la tendencia se mantiene, serán 116; esto es, casi cuatro veces en dos años. En términos de extorsiones es más evidente aún: en el año 2021 fueron 1.600 y al finalizar el 2023 se estima serán 8.900; o sea, más de cinco veces el incremento (El Universo, 2023).

Con el inicio de la apertura luego de la cuarentena, la inseguridad, que ya venía creciendo sustantivamente desde el año 2017, siguió esta tendencia alcista debido al incremento de la violencia estructural provocada por el COVID-19 en la economía (PIB caída a -9,3 por ciento) y en la sociedad (pérdida de 450 mil empleos).

Las actuales encuestas de opinión política ubican a la seguridad ciudadana como la principal demanda de la población, por encima de la corrupción y el empleo. Según la encuestadora Perfiles de Opinión, la demanda por seguridad está en el 75 %, cifra tan alta que ninguna otra demanda a lo largo de la historia nacional había tenido un nivel tan elevado.

¿Qué hacer frente a esta realidad?

Lo primero que se debe hacer es reconstituir el marco institucional de gobierno de la seguridad ciudadana. Para ello, se debe volver a la lógica de un Ministerio del Interior, o de seguridad en estricto sentido, con la finalidad de estructurar una política de seguridad ciudadana y antinarcóticos, de tal manera que exista un organismo rector, controlador y coordinador general de las políticas interinstitucionales nacional/local y público/privado.

Para el efecto, el sector público debería administrar de forma directa:

a. Las cárceles, que se encuentran en una crisis estructural sin precedentes, para lo cual se definirá un modelo claro, que tenga al menos los siguientes componentes: i. Un proyecto de rehabilitación y reinserción y no solo sancionador; ii. Una infraestructura del sistema carcelario nacional compuesto por unidades pequeñas e independientes, que clasifiquen a las personas privadas de la libertad según tipos penales; y iii. Una lógica administrativa publica, sin interferencia de las personas privadas de la libertad.

b. La Policía Nacional, que no hará referencia únicamente al déficit existente de efectivos y de tecnologías, sino también a la necesidad de estructurar una reforma institucional que la haga representativa social y territorialmente, que sea especializada por tipos de delitos, que asuma la filosofía de la policía comunitaria, que tenga un mando cívico integrado y que la inteligencia sea un sistema institucionalizado y

fuerte. Que regule y establezca mecanismos de cooperación con el sector privado de la seguridad (guardianía, tecnología).

c. La Justicia debe ir en la línea de reducir drásticamente la impunidad, que en el homicidio solo el 4 % de los hechos termina con sentencia. También es de importancia crucial generar la reforma de dos leyes: el COOTAD que fue aprobada en 2010 y que les restó a los municipios la competencia de seguridad, con lo cual desapareció la posibilidad de la prevención comunitaria, social y situacional de la violencia. Y el COIP, que entró en vigencia en 2014, conduciendo a un incremento sin precedentes de la población carcelaria, casi el doble solo en 6 años.

   El carácter de la reforma legal debe dirigirse a eliminar el llamado *populismo penal*, que tanto mal ha hecho al sistema carcelario y a la población.

d. Y definir las políticas de violencia común, discriminatoria y de mercados ilegales, donde el narcotráfico es hoy en día central. En la perspectiva anti narcóticos debe tener prioridad la definición de la institucionalidad que deba regirla, partiendo de modificar de manera sustancial la actualmente existente, de carácter punitiva y prohibicionista, inscrita en la lógica de la *guerra a las drogas*, para dar paso al énfasis en el mercado interno por sobre el que en el externo y a enfrentar el consumo desde la perspectiva de la salud pública.

Conclusiones

La propuesta metodológica de estudiar las violencias a partir de matrices en las que convergen lo histórico, lo relacional y lo heterogéneo, ha permitido analizar y entender las transiciones y vínculos en/entre la violencia común, discriminatoria y mafiosa en el Ecuador del siglo XXI. Desde una perspectiva procesual se ha mostrado que las violencias del siglo pasado fueron distintas, en cuanto a su magnitud, escenarios y modalidades, a las contemporáneas.

A su vez, rechazar el nacionalismo metodológico y anclar el análisis en un enfoque relacional y geopolítico, construido un marco comprensivo que hilvane los procesos endógenos que sedimentaron escenarios de

violencia en Ecuador. Tampoco se debe perder de vista aquellas dinámicas globales que, geográficamente dispersas, han incidido directa o indirectamente en la producción de violencias y delitos.

De igual forma, teniendo en cuenta la heterogeneidad y pluralidad que caracteriza a todo proceso social, se capto la especificidad de las racionalidades, escenarios, geografías y temporalidades que han estructurado las violencias y las articulaciones delictivas en el país, y se mostro su permanente reconfiguración de acuerdo con cada coyuntura histórica.

Este proceso analítico también ha permitido entender que actualmente, al igual que en la década de los noventa, desde el ámbito político y tecnocrático se buscaba edificar un imaginario de "paz".

Estas narrativas vinculadas a la seguridad ciudadana, se constituyen en una fuente de legitimación política (Bukele en El Salvador). Durante la última década, el Estado ecuatoriano ha movilizado ingentes recursos y desplegado su poder micro y macroestructural a través de leyes, instituciones, arquitecturas, medidas policiacas y administrativas, así como propuestas comunicacionales; es decir, un conjunto de elementos y dispositivos que han mostrado esfuerzos persistentes por recuperar el monopolio de la violencia legítima.

Si ponemos en entredicho el fetichismo de las cifras en las que se basa esta nueva representación –cuántos millones se han invertido, cuántas UVC y UPC se han edificado, si hay o no menos homicidios y delitos–, y apelamos a una perspectiva cualitativa e histórica, se pueden matizar los logros, retos y fracasos de las políticas de seguridad en Ecuador, asi como evidenciar que hay otro tipo de violencias a las que es preciso otorgarles visibilidad e importancia.

Por ejemplo, lo que las cifras dejan de lado es la participación activa que, en ocasiones, tiene el Estado y sus representantes en ciertos procesos de violencia, como cuando se deportó de forma arbitraria, represiva y con claros visos de ilegalidad a 122 ciudadanos de nacionalidad cubana en julio de 2016, mostrando una violencia discriminatoria de corte estatal y fronterización entre ciudadanos "deseables" e "indeseables" que se traza desde el poder gubernamental.

También es necesario pensar que en Ecuador el "retorno del Estado o de lo público" en materia de seguridad, contiene un proceso de doble

rostro, ya que la recuperación de su autoridad institucional y territorial se ha dado a costa de un giro punitivo contra sectores empobrecidos.

Hay que recordar que la mayor cantidad de personas que han sido privadas de su libertad están encarceladas por delitos contra la propiedad (violencia común) o delitos relacionados con el consumo y microtráfico de drogas (violencia mercados ilegales), lo que en cierto modo visibiliza la transversalidad de una violencia estructural de largo plazo, que también es extensible a otros países de la región.

Ensamble de violencias en Quito[1]

> Solo uno tiene el monopolio de la fuerza de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas y es el Gobierno. Por eso debemos exigirle el cuidado de la vida
>
> Pabel Muñoz,
> Alcalde de Quito 2023

Apuntes preliminares

Durante los últimos 20 años, la violencia se ha convertido en uno de los temas más relevantes de América Latina debido a su transformación y crecimiento. La tasa de homicidio promedio para América Latina pasó de 12 por cien mil en 1990 a 24,6 en 2012 (PNUD). Además, la violencia cambió, en tanto se urbanizó[2], se modernizó[3] y se pluralizó.

Los resultados de este proceso han sido devastadores: según el BID 135 mil personas fueron asesinadas en 2015 y esa violencia y su costo llegaron a unos 120 mil millones de dólares al año (200 por habitante).[4] Si estos datos se ponderan para los 20 años la tragedia es descomunal.

Al proceso de crecimiento y cambio de la violencia le acompañó una transformación importante de la institucionalidad y de las políticas públicas. Si hasta fines de los años ochenta del siglo pasado era suficiente el sistema

1 Carrión y Pinto (2017a). *Quito: un ensamble de violencias*. Ed. Wilson Center. (Actualizado a 2023).

2 Hoy en día, la violencia se concentra mayoritariamente en las ciudades y se diferencia respecto de las del campo.

3 La violencia tradicional está asociada a la cultura lúdica, a las estrategias de sobrevivencia, a la accidentalidad; mientras la moderna se vincula a la premeditación para el cometimiento del hecho delictivo; esto es, a un objetivo explícito que conduce a la organización.

4 http://radioequinoccio.com/inicio/item/6695-en-latinoamerica-fueron-asesinadas-135-mil-personas-en-2015.html

penal para procesar las ilegalidades –sustentado en la trilogía clásica de la policía, la justicia y la cárcel– desde la década de los noventas esta exclusividad se multiplicó con la presencia de organismos internacionales, gobiernos nacionales y municipios; así como la participación del sector privado, que es el que produce una verdadera reforma del sector: la privatización.

Según Frigo (2003):

> En Latinoamérica, la seguridad privada es un sector económico en rápida expansión (…) En los últimos 15 años, como sector de la vida económica la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia tanto en el mundo como en nuestra región (…) El mercado mundial de la seguridad privada tuvo una tasa de crecimiento anual promedio del 7 % al 8 %. (…) En Latinoamérica se estima un crecimiento del 11 %.

Tal expansión y transformación del marco institucional ha significado un crecimiento geométrico de los presupuestos destinados a la seguridad, como nunca antes se había observado en la historia. A pesar de los ingentes recursos que han inyectado la cooperación internacional y los gobiernos nacionales para la gestión de la inseguridad en las ciudades y sociedades latinoamericanas, se ha dado un anquilosamiento en las políticas para resolverla.

Es más, las políticas de seguridad siguieron a las agendas públicas venidas de las demandas de las víctimas que, por un lado, marcaron el rumbo de las demandas de seguridad de la sociedad civil hacia sí misma, como hacia los gobiernos locales y nacionales, y, por otro lado, condujeron a la instauración del principio del populismo penal –tratamiento punitivo y represivo– paralelo a un discurso de prevención sin práctica real.

Frente a ello, no ha existido rendición de cuentas ni evaluación de resultados; sin embargo, si se puede afirmar que las políticas de seguridad no han dado los resultados esperados si se mira que no hay un correlato entre los ingentes recursos económicos invertidos y la expansión de la institucionalidad pública en el tratamiento de la problemática, y el aumento de la violencia y el crecimiento de la demanda de la población por seguridad.

Las consecuencias son claras. Entre 1990 y 2010 las demandas de las sociedades latinoamericanas fueron ampliamente heterogéneas, sin embargo

20 años después –tras la adopción de medidas de ajuste económico y del posterior arribo de gobiernos "post neoliberales" a algunos Estados de la región– este escenario tendió a homogeneizarse, pues la inseguridad, la delincuencia y la violencia, junto a la desocupación y el desempleo derivados de las desigualdades estructurales de la economía, son percibidos como los mayores problemas que viven los países latinoamericanos en general y sus ciudades en particular (Latinobarómetro, 2017).

Se podría decir que en la etapa finisecular emergió una nueva configuración histórica, social, política, económica y simbólica donde la inseguridad, la delincuencia y la violencia han sido percibidas y construidas como amenazas para la convivencia, sobre todo en las principales ciudades latinoamericanas. Esta afirmación se verifica con la alta presencia del temor, el miedo y la inseguridad que tiene la población en la actualidad y evidencian el fracaso de las políticas de seguridad.

Lo curioso, en este período de dos décadas –1990 y 2010– es que, paralelamente a estas demandas sociales y a las medidas implementadas, se percibe un importante descrédito de la institucionalidad pública en la región, vinculado principalmente al sistema penal: la Policía, la Justicia y la cárcel (Latinobarómetro 2007; 2017); genera, por un lado, causación circular porque, por ejemplo, baja la denuncia y, por tanto, sube la impunidad, como también se incrementa la justicia por la propia mano. Es decir, en vez de procesar la violencia, incrementarla,

Y, por otro lado, produce un fuerte golpe a la democracia, en tanto se erosionan las normas de convivencia ciudadana y las propias instituciones que deben producir políticas para detener la violencia.

Y desde la segunda década de este siglo, los tipos de violencias se han diversificado significativamente, tanto que uno puede reconocer en el tiempo las variaciones de las matrices constitutivas (son históricas). Esta nueva configuración, así como la proliferación de retóricas de peligro, de la formación de un saber securitario y del diseño de políticas de seguridad aparentemente replicables en todo contexto nacional y urbano, ha ido de la mano de algunas transiciones respecto a ciertas matrices o sistemas de violencia.

Si bien estas transiciones se caracterizan por su historicidad, desde la segunda mitad del siglo han adquirido, paulatinamente, un estatus de visibilidad otrora impensado. De allí que podría decirse, de modo general

y breve, que en América Latina se ha registrado cuatro generaciones de violencia desde la mitad del siglo XX hasta la actualidad, las cuales, lejos de ceñirse a transiciones secuenciales, han tendido a operar de forma articulada y, en algunos casos, de forma simultánea.

- La *violencia política*, que engloba a las dictaduras militares del Cono Sur y de los conflictos armados ubicados en Centroamérica, Colombia y Perú.
- La *violencia común*, es decir, todos aquellos actos y delitos que se ejecutan en contra de las personas y propiedades, y que es perpetrada por actores comunes en espacios comunes.
- La *violencia mafiosa* producida por organizaciones y redes delictivas globales que están insertas en economías ilegales, que han mostrado poseer una gran sofisticación bélica, militar y tecnológica, y que operan bajo un sistema interdelictivo (extorsiones, violaciones, muertes violentas, asaltos, tráfico de droga, etc.).
- La *violencia discriminatoria* producida contra segmentos poblacionales específicos (LGBTIQ, inmigrantes, grupos etarios, comunidades religiosas y mujeres), la cual se basa en distinciones jerárquicas entre un "nosotros" y un "otro", y que supone actos de violencia interpersonal, institucional y simbólica contra aquello que ha sido construido como diferente e inferior según las categorías de raza, etnicidad, edad, status migratorio, nacionalidad, género y sexo.

Ubicándonos geográfica y analíticamente en la ciudad de Quito (Ecuador), en las siguientes páginas reflexionaremos sobre estos y otros temas, y presentaremos algunas ideas en torno a los procesos, espacios, tiempos y racionalidades que actualmente estructuran las violencias en Quito, con la aspiración de que aporten a la comprensión de un fenómeno regional que, a todas luces, hoy más que nunca debe ser debatido y problematizado. En otras palabras, vemos que Quito se puede convertir en un caso interesante para comprender este proceso de existencia y persistencia de varias violencias en un mismo contexto.

Un panorama general de la violencia en Ecuador

La violencia en Ecuador, medida en tasas de homicidios, muestra un panorama complejo, heterogéneo y muy particular que, corriendo el riesgo de la simplificación, puede ser descrito en cinco puntos:

- La violencia en el país se duplicó entre 1990 y 2010, sin embargo, a partir de este último año hasta 2017 descendieron las tasas de homicidios, para desde 2018 volver a subir de forma casi inverosímil hasta 2023;
- Al analizar los homicidios en valores absolutos se mira claramente que la violencia se ha urbanizado durante los últimos años, pues esta se ha concentrado paulatinamente en Quito y Guayaquil[5], las principales ciudades de Ecuador;
- Al analizar los homicidios en valores relativos (tasas) se constata que la violencia se concentra en algunas ciudades portuarias (Guayaquil, Esmeraldas, Manta y Machala) y fronterizas con Colombia (San Lorenzo, Putumayo, Río Verde y Lago Agrio) y con Perú (Arenillas y Huaquillas);
- A pesar de ser históricamente bajas, las tasas de homicidios con mayor crecimiento se ubican en la frontera con Perú;
- Si se realiza una distinción entre asesinatos y homicidios[6] se constata que los territorios que registran mayores niveles de letalidad son las provincias y ciudades costeras, pues tienen más asesinatos u homicidios culposos.

Es claro que los procesos y dinámicas de violencia no pueden ser reducidos a un solo indicador, en este caso, a los homicidios en valores absolutos y relativos. Es más, se podría decir que este lenguaje hegemónico de las cifras, extremadamente arraigado en las instituciones públicas y en los discursos oficiales, crea regímenes de sentido que coadyuvan a configurar topografías de seguridad (el caso de Quito) o producen estigmas territoriales que impactan directamente en la relación que mantienen y construyen el Estado y los propios ciudadanos con una determinada ciudad (el caso de San Lorenzo).

5 Guayaquil está considerada, dentro de las ciudades más violentas del mundo, en el puesto número 24.

6 Como se sabe, el asesinato u homicidio doloso es el acto de privar de la vida a otra persona con alevosía, ensañamiento o premeditación, en cambio, el homicidio culposo, conocido comúnmente como homicidio, es el acto de privar de la vida a otra persona sin los agravantes mencionados.

Lo cierto es que el fetichismo de las cifras invisibiliza otras violencias que se encadenan o culminan con un homicidio (violencia de género, secuestro, trata de personas), ya que, lejos del sentido común, "distintos tipos de violencia, usualmente pensados como fenómenos apartados y analíticamente distintos (por el lugar donde ocurren, por los actores a los que pone en contacto, etc.), se vinculan y responden unos a otros" (Auyero y Berti, 2013, p. 94).

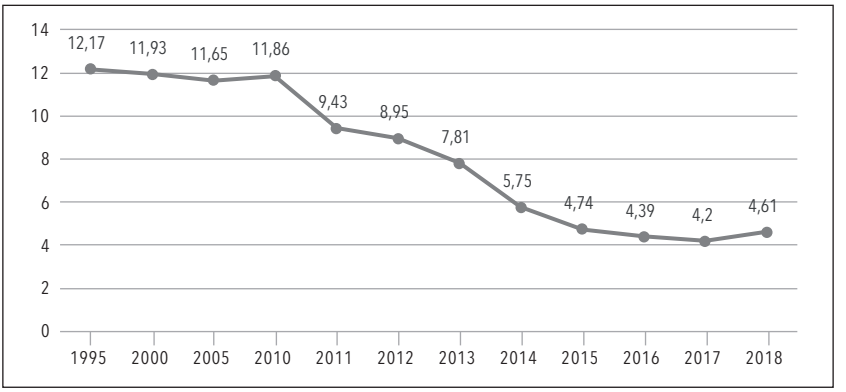
El caso de Quito muestra una dinámica de violencia similar a la nacional, ya que desde 1990 hasta 2010 las tasas de homicidios fueron relativamente estables, sin embargo, a partir de este último año tienen una caída pronunciada hasta llegar a una tasa de 4,7 homicidios por cada cien mil habitantes en 2015 (Ver Gráfico 26).

Al igual que los homicidios, entre 2006 y 2015 en la ciudad se registró un descenso significativo en robos a domicilios, empresas, entidades públicas, centros educativos, locales comerciales y a bienes al interior de vehículos.

A esta dinámica escapan algunos delitos, pues la tasa de robo a personas creció de 188,9 a 264,3 entre 2006 y 2015, mientras que el hurto a personas pasó de 28,7 en 2014 a 121,8 en 2015 (Fiscalía General del Estado, 2016).

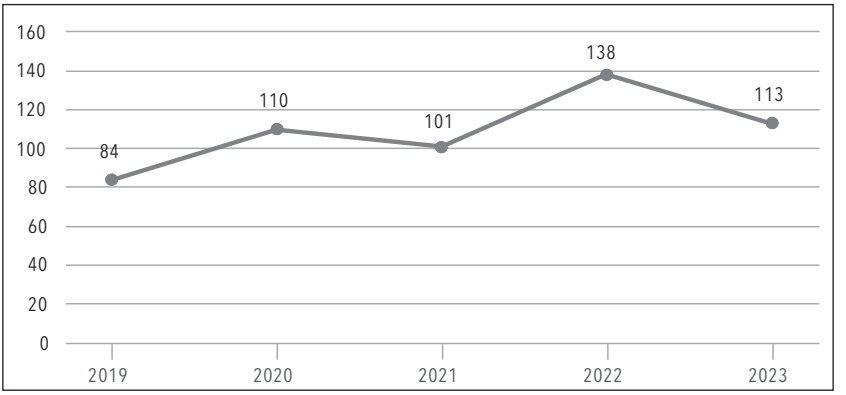
Los delitos que se insertan en lo que hemos denominado segunda generación de violencia, son ejecutados por actores comunes y en espacios comunes, y tienen comportamientos espaciales y temporales específicos, es decir, se guían bajo lógicas geográficas y cronológicas particulares. En el

Gráfico 26. Tasa de homicidios en Quito



Fuente: Elaboración propia con base en el Ministerio del Interior (2023).

Gráfico 27. Serie anual de homicidios en Quito



Fuente: Elaboración propia con base en el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2023)

primer caso, hay una correlación directa entre los tipos de delitos ejecutados y los usos de suelo en una determinada ciudad, lo que permite afirmar que hay una división espacial del trabajo delictivo.

En Quito, esto se puede ejemplificar al analizar los robos a entidades públicas –que se ejecutan en las administraciones zonales Centro y Norte, es decir, en espacios donde el uso de suelo ha sido definido para estas actividades– y los robos a locales comerciales –pues estos se registran con más frecuencia en las administraciones zonales Norte, Eloy Alfaro y La Delicia, donde las dinámicas comerciales sobresalen frente a otros espacios de la urbe– (Ver Cuadro 15).

Queda claro que el uso del suelo es determinante en el tipo de delito que se comete en cada ciudad, lo que debe obligar a que la planificación urbana y la regulación del uso de suelo se vinculen a las políticas de seguridad. En otras palabras, el ordenamiento territorial no solo que induce a las violencias, sino que también las violencias pueden producir impactos en la segregación urbana.

Además de la división espacial, hay una organización temporal de los delitos y una cronología de la violencia que se ajusta a horas, días y semanas específicos, así como al calendario cultural (período de vacaciones, fiestas patrias) o a la jornada laboral. Tal como muestra el Gráfico 28, en Quito las muertes violentas se ejecutan mayoritariamente de viernes a

domingo, es decir, durante días que no se inscriben en la jornada laboral regular. La temporalidad de este delito contra la vida es totalmente distinta a la temporalidad de los robos de vehículos y robos a propiedades, ya que, a pesar de las diferencias cuantitativas, estos suelen producirse de lunes a

Cuadro 15. Geografía de los delitos en Quito

Robo a entidades públicas			
Administración Zonal	Frecuencia		
	2011	2012	2013
Calderón	2	4	3
Centro	18	45	22
Eloy Alfaro	11	30	25
La Delicia	7	22	14
Los Chillos	1	4	4
Norte	48	80	64
Quitumbe	3	10	8
Tumbaco	2	7	23
Sin datos	2	2	1
Total	**94**	**204**	**164**

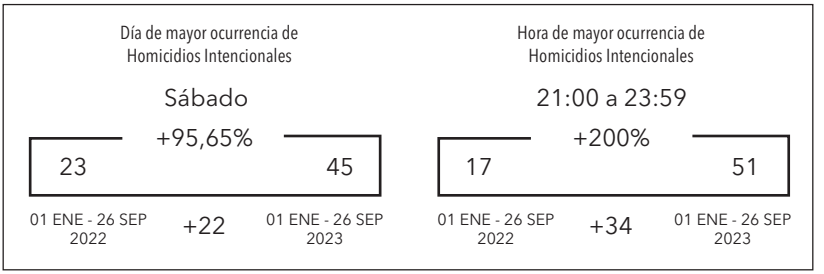
Robo a locales comerciales			
Administración Zonal	Frecuencia		
	2011	2012	2013
Calderón	38	51	60
Centro	93	95	79
Eloy Alfaro	119	208	226
La Delicia	94	143	198
Los Chillos	25	34	21
Norte	331	468	374
Quitumbe	64	91	99
Tumbaco	25	56	85
Sin datos	9	11	15
Total	**798**	**1157**	**1157**

Robo unidades económicas		
Administración Zonal	Frecuencia	
	2019	2022
Calderón	112	57
Eloy Alfaro	158	96
La Mariscal	77	59
Eugenio Espejo	537	231
La Delicia	195	91
Los Chillos	70	34
Manuela Sáenz	132	46
Quitumbe	160	76
Tumbaco	94	46
Total	**1535**	**736**

Robo a domicilios		
Administración Zonal	Frecuencia	
	2019	2022
Calderón	239	74
Eloy Alfaro	251	60
La Mariscal	18	8
Eugenio Espejo	444	201
La Delicia	247	90
Los Chillos	232	97
Manuela Sáenz	172	51
Quitumbe	343	84
Tumbaco	217	112
Total	**2163**	**777**

Fuente: Fiscalía General del Estado
Elaborado por: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

Gráfico 28. Temporalidad de homicidios intencionales en Quito



Fuente: Policía Nacional y Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana del DMQ (2023).

viernes, es decir que sí están vinculados a un horario laboral y suelen ejecutarse mayoritariamente en espacios públicos. Sin duda, es preciso formular políticas que se adecúen a esta realidad.

La violencia discriminatoria

Como se dijo anteriormente, hay una violencia discriminatoria producida contra segmentos poblacionales específicos, como los colectivos LGBTIQ, grupos etarios, inmigrantes y mujeres. Si bien hay menos homicidios y se reducen las tasas de delitos en la ciudad, todo daría cuenta de que esta violencia que hemos denominada de cuarta generación estaría creciendo y se hace cada vez más visible en el país en general y en Quito en particular.

Por ejemplo, el acoso sexual callejero o el hostigamiento contra las mujeres en espacios públicos tienen un arraigo estructural –el androcentrismo, la reproducción de masculinidades hegemónicas y las amplias brechas de desigualdad en las sociedades– que se conjuga con elementos infraestructurales, como el transporte público en las ciudades latinoamericanas.

El caso de Quito es elocuente al respecto, ya que el 80 % de las mujeres quiteñas siente inseguridad en el transporte público, el 67 % de las mujeres ha sido víctima de acoso en el transporte público y el 25 % de las mujeres quiteñas ha padecido roces no deseados o ha sido tocada en sus partes íntimas (OMSC, 2015), lo que quiere decir que hay altos niveles de victimización y una elevada percepción de inseguridad.

Respecto a la comunidad LGBTIQ, como muestra el Gráfico 29, el espacio público es el principal lugar donde esta comunidad es discriminada y violentada, mientras que la exclusión de este grupo se da en mayor medida en espacios privados. Por su parte, la violencia discriminatoria contra los y las inmigrantes se ha convertido en un problema desde inicios del siglo XXI, no tanto para las instituciones públicas, pero sí para las y los extranjeros que han visto en Ecuador un lugar de tránsito o de residencia temporal o indefinida.

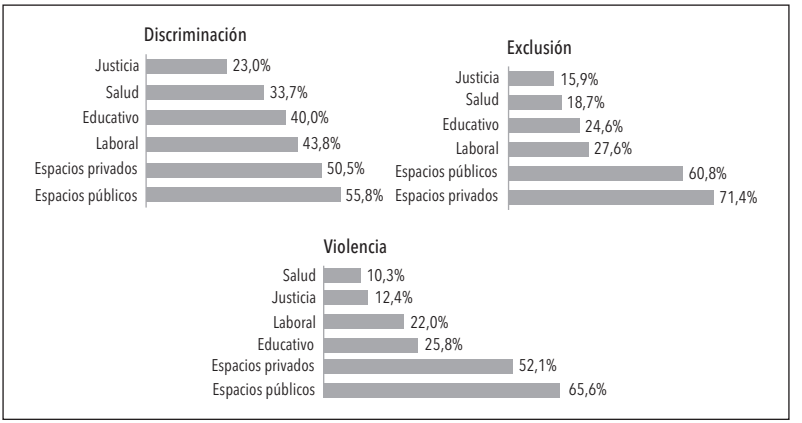
Como se sabe, frente a la internacionalización del régimen global de control migratorio se han producido nuevos modos de exclusión y se ha agudizado la injusticia social. Este régimen fue promocionado por instituciones como la Organización Internacional para las Migraciones y las Naciones Unidas.

En 2008, Ecuador planteó un nuevo marco constitucional con el cual se buscó subvertir la "ciudadanía diferenciada" que ha caracterizado a las cadenas migratorias sur–norte y al régimen global de control migratorio, a través del reconocimiento de una "ciudadanía universal".

Gracias a estos y otros procesos globales y locales, Ecuador se ha convertido en un lugar estratégico para las dinámicas continentales y extracontinentales de movilidad humana, es decir, en una suerte de plataforma global, en una puerta giratoria, para distintos tipos de desplazamientos.

Si en 1990 se registró el ingreso a Ecuador de inmigrantes provenientes de 62 países, en 2010 ingresaron inmigrantes de 157 naciones. A su vez,

Gráfico 29. Violencia discriminatoria en Quito



Fuente: INEC, Primera Investigación LGBTI

el 75 % de la migración extranjera se ha concentrado en Quito y el 48,6 % de migrantes que residen en la capital son de Colombia (INEC, 2010).

La alta densidad migratoria colombiana, provocada, principalmente, por el conflicto armado en el país vecino, ha resultado problemática para gran parte de los capitalinos, debido a que el 42 % de habitantes de Quito no quiere vivir al lado de colombianos y colombianas. Lo mismo sucede con la inmigración cubana, ya que el 37 % de los quiteños y quiteñas no quiere vivir cerca de inmigrantes de este país caribeño (Corpovisionarios, 2010).

La configuración de este escenario conflictivo, discriminatorio y violento se tornó aún más complejo debido a que el nuevo perfil migratorio hacia Ecuador ha hecho que proliferen redes de tráfico de personas a las que, por necesidad o vulnerabilidad, acuden inmigrantes de distintos países, tal como sucedió en el 2011, cuando se rescató a 33 haitianos y haitianas que se encontraban en una casa en Quito, quienes pagaban entre $300 y $1.500 para conseguir trabajo, lo que evidencia un encadenamiento entre la violencia de tercera generación (vinculada a mercados ilegales) con la de cuarta generación (discriminatoria).

Esto muestra que, si bien las tasas de homicidios y delitos han disminuido en Quito, hay otro tipo de violencias que han adquirido visibilidad e importancia. Las violencias de cuarta generación, cimentadas en la xenofobia y en las discriminaciones por raza, nacionalidad, status migratorio y diferencias sexo-genéricas, son una muestra de ello.

A su vez, el escenario quiteño plantea una paradoja, ya que la reducción de homicidios y delitos no ha logrado disminuir la percepción de inseguridad, pues el 86,7 % cree que será víctima de un delito en los próximos meses. En este marco, cabe preguntarse si Quito es, efectivamente, una ciudad poco violenta y si la inseguridad en la urbe se puede reducir exclusivamente a la tasa de homicidios.

A modo de cierre

Es preciso plantear una crítica a los marcos metodológicos y a las políticas hegemónicas a partir de los cuales se ha intentado explicar y gestionar la violencia urbana.

En el primer caso, referido a la metodología, es necesario desmontar el imaginario que concibe a la tasa de homicidios como la variable idónea para medir la inseguridad y los niveles de violencia en cada ciudad.

En el segundo caso, referido a las políticas hegemónicas, es necesario tener en cuenta que en las ciudades de América Latina se han implementado tres políticas tradicionales en materia de seguridad ciudadana: 1) La prevención situacional (mejora del espacio público); 2) La tesis de las ventanas rotas (tolerancia cero); y, 3) La policía comunitaria (seguritización de la vida cotidiana).

Estas políticas tradicionales de seguridad, que con variaciones o dogmatismos se han aplicado en nuestras ciudades desde hace algunos años, han mostrado una incapacidad congénita para reducir la violencia, la delincuencia y la inseguridad, o bien, de forma contraproducente, han provocado en el corto, mediano y largo plazo el incremento de los delitos y los niveles de violencia en las ciudades latinoamericanas.

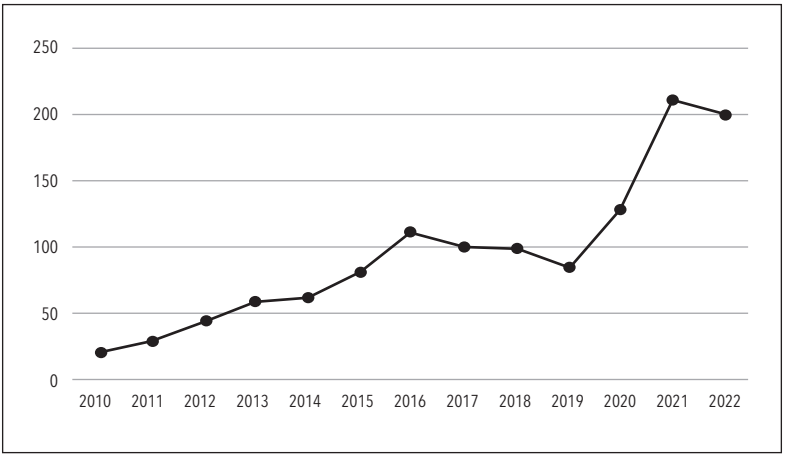
Se pone en tela de juicio los "modelos exitosos" y muestra que las políticas de seguridad deben ceñirse a las constantes reconfiguraciones de los actores de violencia y de las dinámicas delictivas.

Por último, es preciso hacer énfasis en el riesgo que representan los usos políticos de la seguridad ciudadana, de sus cifras y problemas, ya que estos pueden incidir de manera negativa en la medición de los delitos, en la construcción de percepciones de (in)seguridad y en la configuración de escenarios discriminatorios y de violencia.

De bandas a redes en los narcóticos

De acuerdo con el Gráfico 30, en el país durante el año 2010 se incautaron 18 toneladas de narcóticos, en el 2011 subieron a 26, en el año 2012 llegaron a las 42 toneladas y en el 2013 fueron 53 toneladas; esto es, un incremento de casi tres veces en estos cuatro años. En los primeros años de esta segunda década del siglo XXI, el incremento continuó, aunque con una ligera tendencia a la baja: en 2020 se incautaron 128 toneladas, en 2021 se realizó la incautación más alta de la historia con 211 toneladas, mientras que para 2022 se bajó a 201. De todas maneras, el Ecuador es considerado el tercer país del mundo en incautación de narcóticos.

Gráfico 30. Droga Incautada en Ecuador (2010-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en la Dirección Nacional de Investigación Antidrogas (DNA) de la Policía Nacional del Ecuador.

Respecto de esta tendencia creciente, pueden surgir tres explicaciones hipotéticas: que aumentó el paso de droga por el país, que ha mejorado el trabajo de interdicción realizado por la policía o que sea una combinación de las dos.

Lo real y objetivo es que hay una mixtura de las dos primeras alternativas: por un lado, existe un crecimiento del tránsito de la droga por el país, debido a la articulación de las bandas colombianas con los carteles mexicanos en ciertos lugares estratégicos, como es el caso del Ecuador donde la dolarización, la debilidad institucional y la ubicación entre los países de producción más grandes del mundo (Colombia, Perú) y los de consumo (EE.UU, Asia, Europa) es determinante.

Segundo, también se debe reconocer que en este último tiempo se ha producido una recomposición institucional del trabajo policial; hay que destacar el nivel de actuación en inteligencia que ULCO ha logrado y en el operativo, lo impulsado por los grupos del GIR, UIAD, GEMA y GOE.

Se han desarticulado aproximadamente 80 bandas vinculadas al tráfico de drogas y 600 relacionados a grupos delincuenciales; dando un total de 4.500 personas sometidas a prisión (un promedio de 7 por grupo). Quizás el operativo más llamativo sea el que se produjo cuando se logró detener a la cúpula del mayor grupo criminal de los últimos 20 años. Esta

agrupación ilegal tenía vínculos con bandas como Los Urabeños y Los Rastrojos de Colombia, y el cártel de Sinaloa de México. Las actividades delincuenciales de esta red eran bastante diversificadas: narcotráfico, trata de personas, migración irregular, tráfico de armas y sicariato.

También, se debe resaltar que habían logrado cooptar a algunos miembros de la policía (un capitán), del registro civil, así como personas provenientes de distintos países: Holanda, Colombia, Ecuador, México. La actuación de este grupo criminal estaba localizado estratégicamente en las provincias de la Costa que colindan con el Pacífico y con Perú y Colombia: Esmeraldas fronteriza con Colombia, Manabí ciudad portuaria, Guayas y Santa Elena como centros de acopio, consumo y exportación de narcóticos y Los Rios, fronteriza con Perú.

Sus tentáculos se extendían a Santo Domingo de los Tsáchilas, un lugar clave de la intermediación con Colombia. El grupo estuvo vinculado a la fuga de 18 reos de la cárcel La Roca, en Guayaquil, y la recaptura se realizó en Ecuador, Colombia, Perú y Brasil, lo cual muestra el nivel de vínculos que estas organizaciones ilegales tienen, pero también el trabajo que ahora la policía desarrolla internacionalmente.

IV
Violencias subjetivas

Hacia una comprensión de la producción social del miedo: la violencia en la ciudad[1]

> La sociedad está transitando de una comunidad de la miseria, propia de la sociedad de clases, a la comunidad del miedo, propia de la sociedad del riesgo y hay en su planteamiento una afirmación arriesgada y provocadora: estamos, para Beck, "en una época en que la solidaridad surge por miedo y se convierte en fuerza política"
>
> Rossana Reguillo

La gramática del miedo

¿Cómo se produce socialmente el miedo? ¿La ciudad es una de las causas del miedo? ¿En qué condiciones el miedo se convierte en principio urbanístico? ¿Cuál es la realidad social del miedo en la ciudad? Con estas preguntas en mente, este ensayo propone una discusión sobre el fenómeno de la inseguridad ciudadana en un terreno marcado por la dialéctica del miedo constituida entre imaginarios y urbanismos.

Analizar el miedo implica, de partida, entender su significado más allá de su definición psicológica. En este sentido, la palabra miedo dependerá del lenguaje desde donde sea enunciada y cómo se la ha construido

1 Artículo publicado en Carrión y Núñez (2006a). La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo. *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. Ed. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. (Actualizado a 2023).

socialmente, lo cual puede denominarse "imaginario del miedo"; concepto que expresa, retomando la metáfora de Armando Silva (2004): la invención de un Dios que termina dictando sus visiones a sus creadores a través de la religión y la moral.

Socialmente se construye un imaginario del miedo que después genera conductas de la población acordes con él. Para Silva (2004) el imaginario es un elemento constitutivo del orden social; pero no como reflejo de la realidad, sino como parte integrante de ella en tanto define estructuras de significación fijadas en procesos históricos y culturales en los cuales la gente da forma y sentido a su existencia.

Las ciudades son imaginadas de múltiples maneras, respondiendo a complejas relaciones de poder y de mercado; es decir, de una economía política de la representación que marca la dirección, alcance y efectos de los imaginarios urbanos en cada caso particular.

> Para entender a la sociedad civil parece más indicado tratar de pensar y sentir como piensan las ciudades: considerarlas vivas y conscientes, como lo están, para que ellas tengan consideración con nosotros. Cada vez que pensamos y sentimos, es en realidad la ciudad la que nos está pensando y sintiendo, porque las ideas y los afectos que nosotros utilizamos nacieron y se desarrollan conforme nacieron y se desarrollan las ciudades (Fernández, 2004, p. 3).

Pero también, de sus condiciones de identidad, por ejemplo, originadas en las cualidades etarias (niño, joven, tercera edad), de género (mujer, hombre), étnica (afrodescendiente, blanco, mestizo) o de estrato social (rico, pobres).

Para llevar adelante esta tarea se atiende a dos lenguajes que permiten captar el significado de la palabra miedo en la construcción social del espacio urbano:

- *Las cifras del miedo*, son aquellas percepciones, individuales o colectivas, producidas cuantitativamente sobre personas, lugares y/o fantasías urbanas con el objetivo de medir los índices de las violencias en la ciudad.
- *Urbanismo y miedo*, perspectiva que hace referencia a las políticas de organización territorial que pretenden mitigar la inseguridad ciudadana mediante estrategias de gobierno de la estructura urbana.

Estos dos ejes de análisis tienen por objeto evidenciar la manera en que el miedo es un hecho social de representación colectiva, bajo la modalidad de los llamados *imaginarios*.

Percepciones de inseguridad desde la información: el locus de los imaginarios de miedo

La estadística no es la simple representación cuantitativa de una realidad social, es también una creación que sirve para devolver al conjunto de la sociedad una imagen codificada de sí misma, sea para controlarla y catalogarla o modificarla. Desde esta perspectiva, la estadística es un mecanismo que permite el ejercicio del poder represivo o disuasivo a través del saber criminológico (Foucault, 1976). No obstante, también puede ser parte de un proceso de acumulación de conocimientos mediante los cuales las sociedades se organizan política y culturalmente.

La estadística puede ser, simultáneamente, estrategia de dominación o táctica de defensa, porque el complejo saber-poder estadístico no es monolítico ni unidireccional, sino un campo de fuerzas donde es posible observar diversas relaciones y articulaciones sociales (Bourdieu, 1999).

Esta dualidad de la estadística exige un análisis cruzado de las condiciones en que se produce, usa y difunde. En las estadísticas sobre violencia, dos situaciones previas condicionan significativamente sus resultados posteriores: por un lado, las tipologías analíticas con las cuales se mide, tienen una carga teórica y conceptual claramente identificable y, por otro, las fuentes de información utilizadas proceden de las instituciones encargadas de la administración monopólica de la violencia; por ejemplo, el incremento o decremento de homicidios es tomado casi exclusivamente de fuentes policiales.

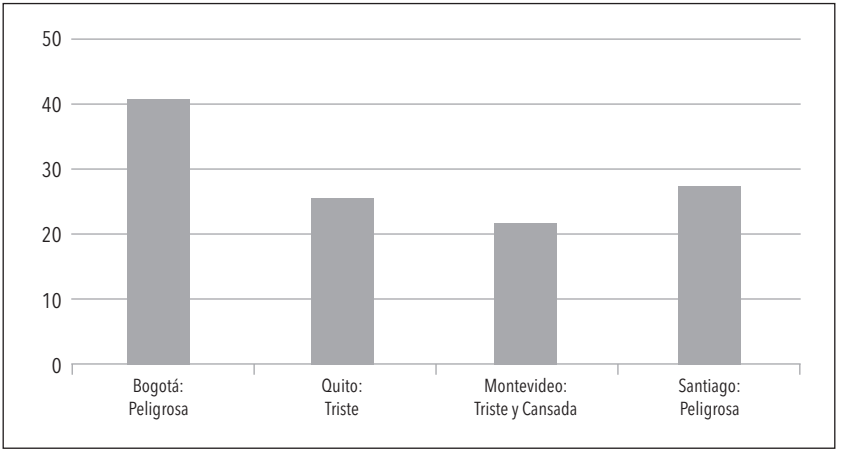
Con estas precauciones, en esta sección se retoma los resultados de una encuesta realizada en varias ciudades de América Latina, la misma que fue utilizada en la elaboración del Proyecto Imaginarios Urbanos, coordinado por Armando Silva, en el marco institucional de la Universidad Nacional de Colombia y del Convenio Andrés Bello. La encuesta buscó recopilar las percepciones ciudadanas particulares a través de un cuestionario dividido en cuatro áreas: 1) identificación, 2) ciudad, 3) ciudadanos, 4) otredades.

La primera busca los diferentes puntos de vista desde los cuales se percibe la ciudad; la segunda pretende averiguar las percepciones sobre la ciudad en el sentido físico e histórico; la tercera parte se concentra en ciudadanos/as y la manera de habitar e interpretar la ciudad; finalmente, el objetivo es conocer la percepción que las poblaciones de una ciudad tienen sobre las otras (Silva, 2004).[2]

Los imaginarios del miedo tienen planos distintos de aproximación que van desde la totalidad de una ciudad, pasando por sitios "emblemáticos" que caracterizan a la urbe, para llegar a espacios diferenciados de ámbito menor. Los imaginarios del miedo son el producto de una dialéctica social que sintetiza en la realidad las percepciones de inseguridad con las políticas urbanísticas orientadas a la organización del espacio de la ciudad.

En el Gráfico 31 se observa que las ciudades son adjetivadas por sus habitantes a través de un imaginario general que tiende a caracterizarlas como totalidad. Así, Bogotá y Santiago, son ciudades percibidas como peligrosas cuando sus indicadores de violencia difieren sustancialmente de 48 a 2 homicidios por cien mil habitantes. En los casos de Quito y Montevideo se las asume como tristes.

Gráfico 31. Miedo y ciudad



Fuente: Elaboración propia en base de los resultados de encuesta presentados en Quito Imaginado (2005).

2 En este artículo se utilizan los trabajos sobre Bogotá, Montevideo, Quito y Santiago. En cada ciudad el título del libro consistió en el nombre de la ciudad y el término imaginado.

En las dos ciudades iniciales, el imaginario tiene que ver con la percepción de inseguridad, y en las otras dos, por un estado de ánimo; lo cual hace pensar que la violencia objetiva no es por sí misma la única variable que construye el imaginario del miedo.

Por otro lado, a pesar de haber utilizado la misma metodología de investigación y encuesta sobre percepciones en las cuatro ciudades, los libros de Montevideo y Santiago no trabajan explícitamente los imaginarios de miedo; las referencias a las percepciones de inseguridad son tangenciales o se encuentran subordinadas a otros temas urbanos, a pesar de que en las dos ciudades los indicadores de violencia sugieren un incremento significativo en los últimos años. Esto es particularmente importante en Santiago, que es percibida por sus habitantes como una ciudad insegura; lo cual plantea la pregunta: ¿cómo emergen estos imaginarios generales del miedo y cuál es su procedencia social y política si las tasas de homicidio son relativamente bajas?

Esto nos plantea una triple situación interesante:

- Pueden existir ciudades como un todo (Washington) o varios segmentos de ellas que tienen tasas altas de violencia –es decir, que se presentan como focos– pero desaparecen del imaginario urbano como lugares de miedo. En otras palabras, existen lugares que aparecen como realidades ausentes porque no se han construido sus imaginarios correspondientes, a pesar de la persistencia de los hechos de violencia.
- Pueden existir ciudades como un todo (Santiago) o algunas partes de ellas con bajas tasas de violencia –es decir, que no existen en la realidad– pero que han sido construidas a partir de los imaginarios del miedo como realidades innegables. En otras palabras, hay lugares donde no existe objetivamente violencia, pero se han construido alrededor de ellos un imaginario del miedo que le da existencia.
- Pueden existir ciudades como un todo (Cali) o algunas partes de ellas con altas tasas de violencia –es decir, que existen en la realidad– que se corresponde con el imaginario del miedo construido. En otras palabras, hay ciudades o partes de ellas que tienen un espacio del delito claramente identificado por los hechos de violencia como por los imaginarios del terror.

En la siguiente aproximación se intentará reconocer que cada ciudad tiene ciertas "marcas territoriales" del miedo, donde sus poblaciones construyen y depositan un imaginario del temor a partir de las cuales se extiende a la totalidad de la ciudad, sea porque su ubicación es estratégica, porque los medios de comunicación operan como caja de resonancia, o porque la organización urbana de la ciudad desatiende selectivamente estos espacios emblemáticos.

En Bogotá, Armando Silva (2003) afirma que la zona denominada el Cartucho fue imaginada a través de un miedo que se extendió a la totalidad de la ciudad; tan es así, que el 45 % de la población sintió miedo a este espacio, incluso sin haberlo conocido. En el caso de Quito, el sector de la Marín cumplió la misma función que el Cartucho, ya que las dos son áreas "deterioradas" desde el punto de vista urbanístico. Ambas se localizan en zonas de comercio informal, poseen economías ilegales y desarrollan actividades sancionadas negativamente por la moral de la ciudad; por ejemplo, el trabajo sexual o cualquier tipo de diversiones transgresoras.

En Bogotá, fenómeno también presente en Quito en la calle Ipiales, se imagina la inseguridad en función de los llamados "San Andresitos", sitios donde se venden artículos de contrabando y objetos de segunda mano o robados. Para los/as ciudadanos/as, estas economías no son únicamente geografías marcadas por el miedo, también lo son del desorden y la ilegalidad, características que operan circularmente produciendo miedo. Además, se debe tomar en cuenta que en Bogotá y Quito las actividades informales han sido históricamente parte constitutiva de la economía urbana, lo cual las recubre de un halo de naturalidad y normalidad (Silva, 2003).

Hay que señalar que Bogotá, en el Cartucho, y Quito, en la calle Ipiales, fueron espacios donde se aplicaron significativos procesos de "recuperación" urbana basados en lógicas de "desterrar" o reubicar el comercio informal y las actividades "socialmente descalificadas", lo cual atenuó el "imaginario del miedo" inicial, pero no lo extirpó totalmente; situación que muestra la fuerza que tiene un imaginario como constructor de realidades.

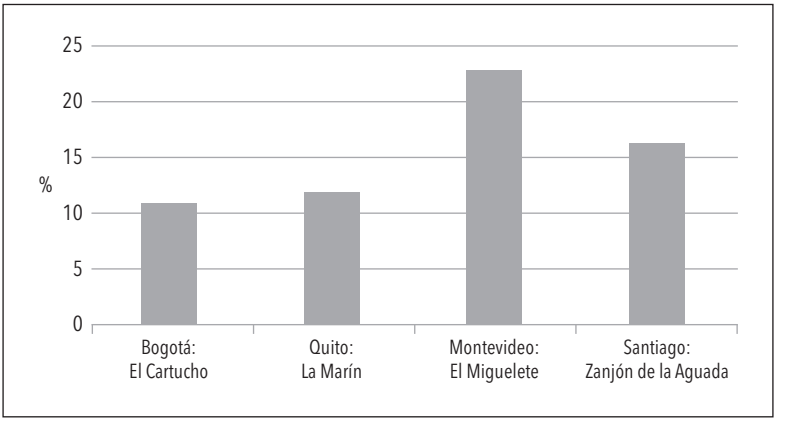
Sí queda la sensación de que el trabajo en el espacio público, y, sobre todo, en aquel de referencia general para una ciudad, es un punto central de la llamada prevención situacional, ya que se constituye un mecanismo que puede contener los hechos de violencia y que también mejora la percepción de seguridad en los imaginarios de la población.

En lo referente a Santiago y Montevideo los imaginarios del miedo están relacionados con el abandono urbanístico de ciertos lugares de la ciudad, como son aquellos de origen natural y de características antrópicas. En los primeros, tenemos el caso de dos riachuelos convertidos en cloacas y basureros, en cuyas riberas se asientan sectores populares: Miguelete y Aguada;[3] adicionalmente, también existen dos cerros emblemáticos como el Cerro en Montevideo (de donde viene el nombre de Montevideo) y el Cerro Santa Lucía en Santiago, a los cuales la población los considera lugares peligrosos por razones diferentes: mientras en el primero habitan sectores populares empobrecidos, el segundo es un parque con alta carga simbólica.

Los lugares antrópicos son aquellos producidos desde el urbanismo, como las calles 18 de Julio en Montevideo, Paseo Ahumada en Santiago o la calle Jiménez en Bogotá, todas ellas con alta concentración longitudinal de personas y actividades económicas informales.

Es interesante resaltar que en la construcción del imaginario del miedo juegan –en todos estos lugares– un papel significativo las sensaciones y los sentimientos. Por ejemplo, la cromática que es una cuestión a la que, en general, se le asigna poco valor, tiene un significado especial a la hora de conformar los imaginarios del miedo. Si se compara el Gráfico 32 (zona

Gráfico 32. Zona insegura y color desagradable



Fuente: Elaboración propia en base de los resultados de encuesta presentados en Quito Imaginado (2005).

3 En Quito está el Río Machángara y en Bogotá el Río del mismo nombre, que tienen características similares a los anteriores, lo cual muestra constantes interesantes en los cuatro casos.

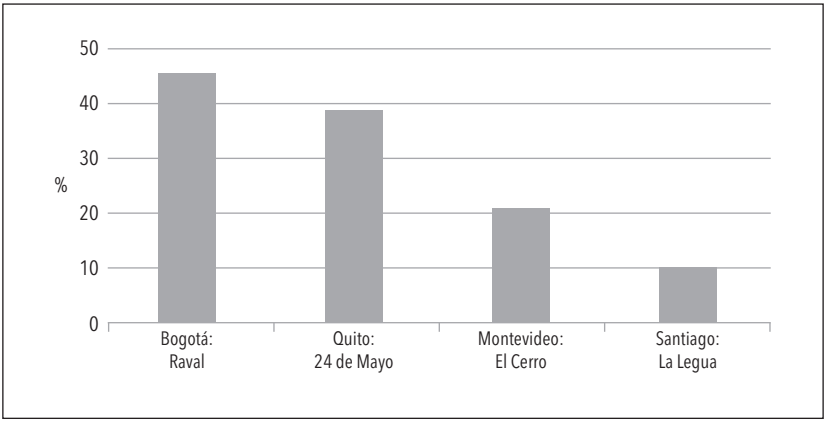
insegura y color desagradable) y el Gráfico 33 (calles y lugares peligrosos en las cuatro ciudades), queda claramente expuesta esta apreciación, debido a que hay una correspondencia directa entre las zonas más inseguras, con aquellas que se les considera tienen un color desagradable.

Esta consideración del color puede extenderse al sonido, a la temperatura y al olor que producen estos lugares. Los ríos que concentran basura generan miedo por el olor que producen. Los lugares centrales de las ciudades tienen temperaturas superiores a los de la periferia por la gran actividad comercial y social existente, cuestión que se asocia al temor. El sonido característico de las zonas de comercio callejero informal, en unos casos atrae a los compradores, y en otros repelen a la población por la inseguridad que produce.

Una primera lectura de las particularidades y paralelismos de las percepciones de inseguridad nacidas en estos contextos permiten afirmar que el espacio urbano es soporte y productor de imaginarios del miedo a través de factores como el olvido urbano, el deterioro, y el tránsito; así como también del comercio informal, la mala recolección de la basura, la precaria iluminación, la cromática deficiente y la residencia de sectores empobrecidos.

Todos estos elementos proyectan un imaginario de miedo a toda la ciudad gracias al eco que produce, por un lado, su ubicación en lugares

Gráfico 33. Calles y lugares peligrosos en las cuatro ciudades



Fuente: Elaboración propia en base de los resultados de encuesta presentados en Quito Imaginado (2005).

céntricos de la ciudad y, por otro, la existencia de información procesada y de noticias en los medios de comunicación con sus políticas explícitas.

En la ciudad Lima se pueden señalar casos similares, que dan lugar a pensar en ciertas constantes: elementos naturales como el Río Rímac y el Cerro San Cristóbal o socio-urbanos como las Malvinas y el Jirón de la Unión, muestran exactamente lo mismo que las otras cuatro ciudades: los lugares del miedo de la ciudad están en la centralidad urbana, vinculados a ciertos hitos naturales (cerros y ríos) y urbanos (calles y zonas) donde los sentidos transmiten percepciones de los lugares (olor, color, temperatura, sonido) y donde las políticas urbanas les ha dado las espaldas: deterioro, mala recolección de basura, iluminación deprimente, concentración de comercio informal, etc.

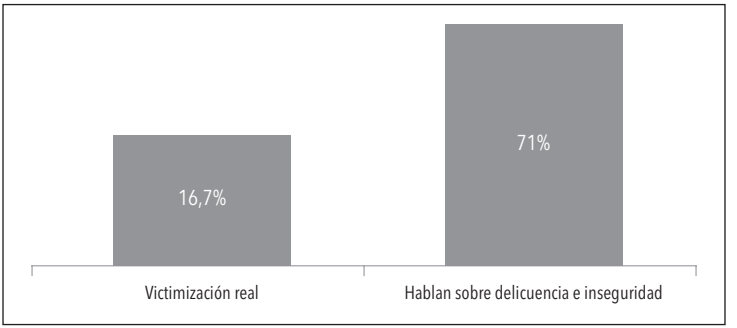
Los imaginarios del miedo operan como caja de resonancia para que el conjunto de la población demande la formulación de políticas de seguridad ciudadana. En otras palabras, la seguridad ciudadana se ha convertido en una demanda social ligada al incremento de las percepciones de violencia y altamente vinculada a estas "marcas territoriales". En unos casos estas políticas se dirigen hacia espacios específicos mediante procesos de renovación urbana, y en otros, a estrategias explícitas de seguridad ciudadana (policía, cámaras).[4]

Estas últimas se apoyan en la producción de información estadística sobre violencia, cuestión que ha sido un punto de partida fundamental en las cuatro ciudades. Este interés ha permitido mostrar fenómenos de violencia que antes no eran tomados en cuenta como, por ejemplo, la violencia intrafamiliar, en la que se aprecia un incremento en la producción de estadísticas y estudios que han hecho visible su presencia (Carrión y Núñez, 2005b).

La información sobre violencia es utilizada por los medios de comunicación para la elaboración de sus materiales noticiosos, los cuales han permitido el ingreso a la vida cotidiana y la configuración de imaginarios urbanos que trascienden el sitio, la zona y el tiempo. No obstante, es pertinente hacer una distinción entre la información difundida por la prensa escrita y la televisión, porque mientras los periódicos usan información

4 El caso más emblemático de uso de cámaras de video es el de Gran Bretaña, convertida en "el Estado Gran Hermano", gracias a las 4,2 millones de cámaras instaladas. Hoy, Gran Bretaña, se ha convertido en la "isla del temor".

Gráfico 34. Comparativo entre victimización/inseguridad. Ecuador 2003



Fuente: Encuesta de Victimización (FLACSO, 2003).

estadística para el tratamiento temático de los fenómenos de violencia, la televisión procesa y mediatiza desde las retóricas de crónica roja.[5]

Pese a esta diferencia, unos y otros abordan el tema bajo una óptica de espectacularización de la noticia y de construcción de la seguridad desde un supuesto orden público único e indiscutible.

Las percepciones de inseguridad brindan una pista significativa sobre la constitución de imaginarios del miedo en la ciudad, no solo porque las percepciones de la violencia difieren de los casos reales –hecho que se conoce gracias a las encuestas de victimización, donde generalmente la percepción de inseguridad es tres veces mayor que los casos de violencia– sino porque el sentido del miedo y sus manifestaciones varían según el contexto en que son producidas.

Susana Rotker (2000) explica estas variaciones haciendo una crítica a la estadística de la violencia:

> Las cifras suelen ser el primer recurso del que se echa mano para intentar comunicar la experiencia o la desmesura de la violencia social en lo cotidiano, pero las cifras se vuelven imagen o sonido hueco, canto repetido y gastado por la rutina, así se regrese a ellas para intentar hacer creíble los relatos. (p. 8)

5 Daniel Pontón (2006) ha trabajado el incremento de la audiencia de los noticieros en los segmentos de crónica roja, lo cual da pistas para comprender el consumo de la violencia como un producto más mediático en Ecuador.

Desde esta perspectiva, si bien el estudio de Montevideo no trata el tema del miedo estadísticamente, sí lo hace de manera indirecta cuando se refiere a jóvenes y su territorialidad; así tenemos que a éstos/as se les adjudica un uso del espacio público a través del consumo de alcohol y drogas ilegales (Álvarez y Huber, 2004), con lo cual uno y otro terminan marcados por los imaginarios del miedo. Las personas jóvenes son peligrosas, más si consumen productos psicotrópicos y mucho más si lo hacen en el espacio público.

La relación de jóvenes con el espacio público y la violencia se construye sobre un complejo estereotipo social que depende de múltiples factores antropológicos. El estudio de Montevideo sobre imaginarios urbanos no da cuenta de las prácticas discursivas que sostienen y reproducen esta clase de representaciones colectivas; sin embargo, otros estudios sobre jóvenes advierten sobre la participación perversa de los medios de comunicación, los cuales operan como vectores de significaciones culturales (Andrade, 2004).

Dichos estereotipos y estigmas –avalados y elevados a categorías analíticas por académicos– suelen ser utilizados para descontextualizar y esencializar a la gente agrupada en un rango de edad determinado. Por ejemplo, se habla de "culturas juveniles" para referirse a una serie de manifestaciones y retóricas de un grupo poblacional definido por su condición etaria.

Santiago de Chile también imagina el miedo y la inseguridad, según Ossa y Richard (2004), lo hace a través de los medios de comunicación de masas que controlan y administran las representaciones de la urbe; pues éstas se ven promocionadas por un abandono paulatino del espacio público por parte de los habitantes de la ciudad, y por el copamiento de la opinión pública a un modelo televisivo que da vida a personajes mediáticos que encarnan la violencia. Así tenemos como ejemplo:

> (…) apodado el Tila, también deterioró la insignificancia de lo habitual con asesinatos y violaciones que sometieron la ciudad al terror y a la expectación sensacionalista generada alrededor de la muerte violenta. Apodado el "sicópata de La Dehesa" se convirtió –durante 2002– en la encarnación de todos los errores mundanos y en la falla de todos los servicios asistenciales.
>
> La prensa encontró en él la medida justa del asesinato en serie; con una personalidad compleja e inapropiable para el perfil del ratero común, sirvió de espectro a las cadenas informativas que intentando explicar su desvarío, lo reeditaban –todos los días– en versiones inconexas que iban

> desde la psicología clínica hasta el doblaje cinematográfico; desde la conjetura policial a la sentencia conductista avalada por remozadas tesis de darwinismo social. (p. 114)

Se puede afirmar que las estadísticas sobre violencia han sido producidas por los gobiernos locales para enfrentar la inseguridad ciudadana, pero también han sido utilizadas por los medios de comunicación para producir representaciones de inseguridad, cuya repercusión más visible han sido la estigmatización de los espacios urbanos donde los índices de delincuencia suben.[6]

Así, fácilmente, aparecen los calificativos de zona roja, barrio peligroso, calle del hampa y parque inhóspito que terminan por sellar esta condición en el imaginario de la población. En otras palabras, la estadística se convierte, a partir de los usos que hacen los medios de comunicación, en un mecanismo constructor de imaginarios del temor y del miedo en la ciudad.

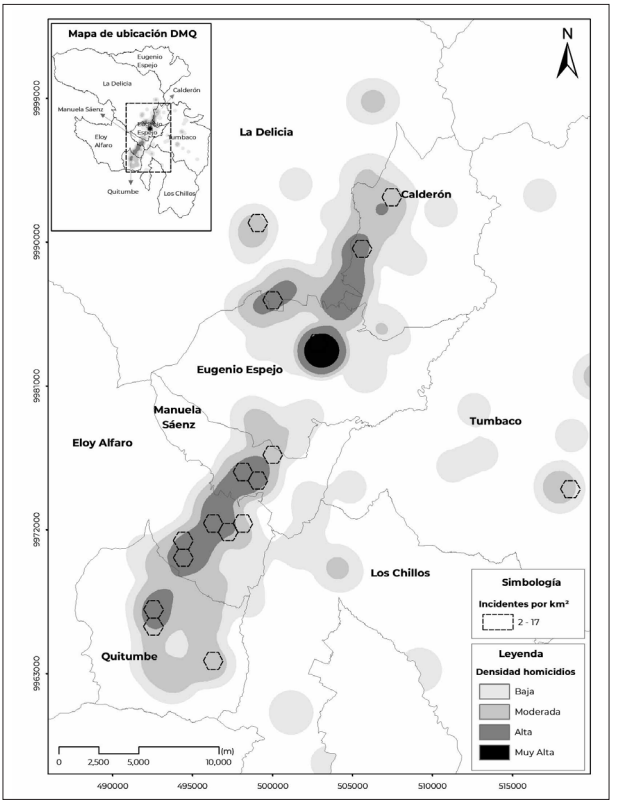
En el mapa siguiente (Gráfico 35) se pueden reconocer claramente los lugares de concentración donde se cometen los hechos delincuenciales más comunes. Una cosa es esta información y otra es la representación que de ella hacen los medios de comunicación, para producir esas simplificaciones que terminan por estigmatizar barrios, calles o zonas de la ciudad.

En las ciudades donde la estadística es una herramienta de política pública, los imaginarios del miedo se encuentran relacionados con la manera en que se representa el delito. Así, las estadísticas sobre delincuencia están relacionadas con locus territoriales que definen las percepciones de miedo de ciudadanos/as. Los índices de violencia adquieren sentido en función del espacio urbano.

Es evidente el papel protagónico de los medios de comunicación en la producción de los imaginarios del miedo. El lenguaje mediático alberga y soporta estructuras estereotipadas de significación sobre grupos sociales determinados como los/as jóvenes. Habría que hacer una exploración más minuciosa para determinar la manera en que las categorías de clase, "raza", género y ciudadanía intervienen en la configuración de

6 La metodología con la que los municipios realizan los "mapas de la violencia" es llamado sistema de georreferenciación y sirve para localizar en espacio y tiempo los hechos delictivos de la ciudad. Las zonas administrativas de Quito son marcadas con colores que representan el nivel de violencia en función de los delitos que reporta la policía.

Gráfico 35. Representación espacial de la delincuencia en Quito.



Fuente: Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad de Quito (2023).

estos imaginarios, los cuales terminan destituyendo y desheredando socialmente a determinados sectores de la sociedad.

La violencia en la escena mediática se personifica. "El delincuente televisivo" es un personaje que encarna todas las violencias de la sociedad, es el chivo expiatorio de un miedo (re)producido por el consumo masificado de la violencia. Sin embargo, hay que considerar que "el delincuente televisivo" necesita de personajes secundarios que le permitan ser protagonista de la violencia mediática.

Uno de ellos es "el experto en temas de violencia", aquel o aquella que supuestamente puede explicar el comportamiento del delincuente, quien

por su formación o experiencia comprende de alguna manera el punto de vista de quien comete el crimen.

En toda esta dramaturgia de la violencia, las víctimas somos todos. Los testimonios de las personas que han sufrido un acto violento solo sirven de tramoya para que el personaje principal se convierta en "el delincuente televisivo", quien en realidad no existe, porque se lo desprovee de vida, familia y trabajo, y su acción queda reducida al acto violento fuera de contexto y banalizado.

Hay que señalar que las cifras sobre violencia pueden convertirse en instrumentos represivos y justificaciones de prácticas contrarias a los derechos humanos; sin que con ello se sugiera su satanización. Los datos cuantitativos son necesarios para el análisis social, no obstante investigadores/as y hacedores/as de políticas deben estar conscientes de la complejidad del fenómeno de la violencia, donde las tasas son un indicador que requiere ser contextualizado.

Cualquier persona que emplee estadísticas sobre violencia debe considerar que las fuentes a partir de las cuales se construyen indicadores de violencia, responden a determinados intereses institucionales que no pueden desconocerse a la hora de evaluar el valor de la información. Por esta razón, es necesario construir indicadores de violencia sobre preguntas y metodologías de análisis social.

Urbanismo y miedo

El urbanismo es una herramienta de gobierno de la ciudad y su puesta en práctica está articulada a las relaciones de poder; tanto en el mantenimiento de la atomización de ciudadanos/as como en su reagrupación dentro de espacios controlados. El urbanismo permite mantener *aislados* y *juntos* a quienes habitan una ciudad (Debord, 2003).

En América Latina se observan dos fenómenos sociales que dan cuenta del campo de poder urbanístico en términos de la relación que existe entre la remodelación espacial de la ciudad y la reorganización social del espacio urbano. El primero se manifiesta en las políticas de patrimonio de los centros históricos, las cuales definen el uso de determinadas áreas y edificaciones en función de los criterios de la conservación arquitectónica. El segundo se expresa claramente en los proyectos denominados de

"regeneración urbana", donde se aprecia la intervención en la construcción de espacios "públicos" genéricos, a los cuales solo es posible acceder a través de los mercados de entretenimiento en calidad de consumidores/as.

¿Cómo se relaciona la geografía de la violencia y la estigmatización de actores/as sociales con el urbanismo? Un caso emblemático es el de la avenida 24 de Mayo, calle del centro histórico de Quito, considerada la más peligrosa de la urbe por el 42 % de sus habitantes. Esta calle tiene todos los calificativos negativos que puedan otorgársele a un espacio de la ciudad: peligrosa (31,3 %), lugar de prostitución (28 %), sucia (10 %), y de mayor delincuencia (Aguirre, Carrión y Kingman, 2005).

La Avenida 24 de mayo no es el único sector de Quito donde la dinámica urbana está marcada por estos elementos sociales, ya que existen otros lugares similares como La Marín, La Colmena o La Alameda; sin embargo, esta avenida constituye un caso en el que vale detenerse, pues desde sus inicios fue el límite de la ciudad con el sur, primero como quebrada y luego como avenida, representando un ícono identitario.

Posteriormente se convirtió en un lugar para que la aristocracia quiteña pueda visibilizarse y representarse bajo la lógica del paseo. Sin embargo, el crecimiento de la urbe hizo que esta avenida transforme su sentido y funcionalidad, convirtiéndose en el espacio de encuentro de la ruralidad con el mundo urbano. En la actualidad, es un espacio anodino.

De allí en más, cambia su contenido social y adquiere una condición simbólica vinculada a los sectores populares: será la venta ambulante de muebles, de curandería y de lectores/as del futuro, que llegan al lugar y lo hacen de la mano de cantinas, cantantes, prostíbulos y hoteles. A partir de este momento, se convierte, para la opinión pública y para las elites locales, en el típico lugar de expresión de los "bajos fondos"; lo cual permite concluir que la noción de peligro se construye socialmente, es decir, lo que para unos es un espacio de temor para otros puede que no lo sea. El estigma territorial en su máxima expresión.

A partir de ese momento, llega a la 24 de Mayo una propuesta que busca "recuperarla". Se construye un viaducto subterráneo que prescinde de la avenida y, por lo tanto, del centro histórico; posteriormente, se transforma su funcionalidad como espacio de encuentro, memoria y relación gracias a una propuesta urbano-arquitectónica que rompe los

vínculos con la red social en la cual se sustentaba, negándose el sentido de la perspectiva espacial como imagen.

El pasado fue desbordado por un sentido de futuro que lo negaba de raíz, lo cual hizo perder su condición de frontera, de zona de espectáculo, de bisagra con la ruralidad y de extracción popular; para pasar a ser un "no lugar" (Augé, 2007) destinado al miedo. Se le vació de contenido y hoy se manifiesta como caja negra que debe ser sorteada a como dé lugar.

Las políticas de patrimonio constituyen la expresión urbanística de las acciones que buscan organizar el espacio público mediante procesos de transmisión generacional que incluyen y excluyen a los sujetos patrimoniales según su posición en el conflicto. En Quito, por ejemplo, esas políticas no pueden entenderse fuera de la economía del turismo, del saneamiento poblacional y la especulación inmobiliaria; mercados en los que adquieren sentido las estrategias de poder ejercidas sobre la memoria colectiva de la urbe, donde no solo participa el Estado, sino una serie de instituciones y campos de fuerza (Kingman y Goetschel, 2005).

Eduardo Kingman y Ana María Goetschel (2005) sostienen que el centro histórico de Quito, emblema patrimonial de la ciudad, se concibe como un espacio histórico, pero al mismo tiempo deshistorizado. Un espacio controlado, ordenado y limpio, de espaldas a la propia ciudad y su historia. El modelo de renovación del centro histórico proyecta una estética de *mall*:

> (…) espacio vigilado y aséptico, donde la gente puede moverse libremente, mirar, comprar, pero como parte de un orden o de una micro-política. Este tipo de orden solo es posible como control y al mismo tiempo como generación de una cultura y un consenso de clase media. (p. 107)

En Montevideo, en cambio, no son las políticas de patrimonio las que marcan la tónica de la organización del espacio público. Si se toma como caso de estudio *La Rambla*, gigantesca obra de ingeniería iniciada en los años veinte del siglo pasado, cuyas premisas arquitectónicas fueron las de:

> (…) conectar eficientemente la península y los barrios costeros, continuar el centro de la ciudad hacia la costa, proporcionar a la población de la Ciudad Vieja un paseo marítimo, otorgar a la ciudad de turismo un poderoso atractivo y regularizar y embellecer el sector sur de la ciudad. (Álvarez y Huber 2004, p. 69)

La Rambla es un caso paradigmático, en tanto sirve de ejemplo donde se hallan contenidas una serie de regulaciones sobre la producción de espacios urbanos genéricos. Este malecón es un espacio público diseñado desde intereses económicos y de poder, que buscan construir un paisaje donde se hace necesario realizar una reorganización social del espacio urbano:

El trazado de la Rambla Sur transformó en leyenda una parte de la historia montevideana. Una impresionante operación de expropiaciones que involucró 929 fincas, en un total de 109.406 metros cuadrados, arrasó con el Bajo – con legendarias calles del vicio, Yerbal y Santa Teresa – y una parte del Barrio Sur.

En noviembre de 1929 fueron desalojados de los dos últimos lupanares, se demolieron casas, se rellenó el terreno y por La Rambla la ciudad comenzó a escurrirse hacia el este. El Bajo había sido hasta ese momento el barrio prostibulario, la zona roja de Montevideo, donde "se aprovecha hasta un agujero para instalar un prostíbulo", al decir de Ramón Collazo. Allí, probablemente, se bailaron los primeros tangos.

Enfocadas así, las políticas urbanas en los países de América Latina adquieren una consistencia y especificidad que permite dar cuenta de los procesos de reorganización del espacio público. A modo de hipótesis, se puede sostener que, en los casos descritos, los imaginarios del miedo, las geografías de la violencia y los actores sociales estigmatizados por la inseguridad ciudadana, se relacionan con las políticas de producción y control del espacio urbano.

La idea principal de esta afirmación es que los imaginarios del miedo son parte de las representaciones sobre violencia fijada histórica y culturalmente. En el caso de los países latinoamericanos, dicha representación se caracteriza por contener una serie de "teorías" sobre delincuencia, entre las que sobresale la llamada teoría de la "ventana rota" vinculada al discurso del urbanismo.

La "teoría de la ventana rota" es una explicación criminológica de la delincuencia que establece una relación causal entre urbanismo y delincuencia. La tesis fundamental de esta teoría sostiene que infracciones menores como el vandalismo, el mendigar, el embriagarse, la falta de iluminación, el deterioro de la infraestructura urbana o el graffiti.

> (…) si no son controladas a tiempo en el marco de la comunidad, generan una cadena de respuestas sociales desfavorables, por las cuales un vecindario

> decente y agradable puede transformase en pocos años y hasta en pocos meses en un atemorizante "gueto" (Sozzo, 2008, p. 108)

Máximo Sozzo (2008) explica que desde esta perspectiva el "deterioro urbano" genera desapegos respecto de la comunidad, incluso su abandono. La consecuencia es una desactivación de los mecanismos de control social informales, generando delitos cada vez más graves y una mayor sensación de inseguridad.

De este modo, *urbanismo* y *seguridad* se confunden en la idea de *ornato* entendida como un principio de ordenamiento urbanístico que emerge en la modernidad. El ornato es un modo de vivir y dividir el mundo, además es un dispositivo de poder que permite ordenar y administrar a las cosas y a las personas (Kingman, 2006).

En esta línea, urbanismo y criminología se confunden conforme se acercan a la economía y/o al derecho; ambos se convierten en mecanismos estabilizadores y organizaciones de mercados de consumo masivo como el turismo o el mercado inmobiliario y del orden social. Los dos discursos (urbanismo y seguridad) son parte de una misma estrategia de poder que tiene por objetivo controlar el espacio público. Así, la arquitectura se convierte en un dispositivo físico de seguridad usado ideológicamente en procesos de exclusión social.

Lo que distingue los casos de Quito y Montevideo, y por eso los hace paradigmáticos en el sentido apuntado, es que en el caso de ciudades donde la noción de patrimonio se encuentra anclada en una "historiografía deshistorizada" (Quito), la estrategia de poder confunde urbanismo y seguridad en función de espacios organizadores de la memoria colectiva; mientras en casos como el de Montevideo se observa que la relación entre arquitectura y policía, en el sentido amplio del término, se establece en el marco de discursos sobre "identidad", independientemente de que el paisaje sea inventado sin ningún correlato con forma alguna de tradición histórica (Andrade, 2006).

La comparación de percepciones entre ciudades, dos de la región andina y dos del cono sur, ha permitido distinguir procesos constantes de producción social del miedo. Uno marcado por los efectos de las cifras sobre violencia, donde la estadística se convierte en el correlato de la inseguridad, concentrando el miedo en determinados lugares de la ciudad y creando un clima adverso al disfrute del espacio público.

La segunda arista de análisis muestra la manera en que urbanismo y seguridad pública convergen en el proceso de construcción y reconstrucción de la ciudad. También es posible observar la manera en que el miedo es enunciado en campos de fuerza signados por políticas públicas concretas; por ejemplo, aquellas relacionadas con el patrimonio, y mercados específicos del turismo y la especulación inmobiliaria. Adicionalmente, esta sección permite comprender la manera en que urbanismo y seguridad pública son componentes de una estrategia de poder más amplia, dedicada a controlar el espacio urbano.

Desde la perspectiva planteada, el miedo es un producto social inscrito en estructuras y dinámicas urbanas concretas. El miedo, además de ser un fenómeno psicológico, es un hecho social que se comprende desde procesos políticos y culturales históricamente situados. En el caso de América Latina, dichos procesos responden en gran medida, al discurso sobre la seguridad pública y ciudadanía; así como al monopolio de la violencia simbólica ostentada por los medios de comunicación masiva.

La estadística sobre seguridad ciudadana ha afectado las percepciones de inseguridad entre los habitantes de las ciudades, lo cual resulta preocupante, en tanto, la información que se produce a nivel local sobre violencia generalmente depende de datos policiales o judiciales; cifras que terminan influyendo en la definición de agendas de política pública e investigación social.

En el caso de la relación urbanismo y seguridad, se puede afirmar que su cercanía no tiene porqué ser necesariamente negativa aunque se observa, en los casos estudiados, que su dependencia absoluta de economías privadas las ha convertido en mecanismos de exclusión y marginación social. Si bien los procesos de los casos de Quito y Montevideo son diferentes, siendo el último más cercano al que atraviesa la ciudad de Guayaquil en los últimos años, en ambos se observa que la lógica del mercado se impone en cierto tipo de ciudadanía.

En el imaginario del miedo juega un papel significativo las sensaciones y sentimientos. Por ejemplo, la cromática tiene un significado especial: hay correspondencia directa entre zonas inseguras con las que tienen un color desagradable. Lo mismo ocurre con el sonido, temperatura y olor de los lugares. Los ríos generan miedo por el olor que producen. Los lugares centrales de las ciudades tienen temperaturas superiores a los de la periferia por la concentración comercial y social.

Un problema de método

Las corrientes hegemónicas de interpretación de la violencia generalmente tratan de entenderla desde una perspectiva causal única o múltiple (factores de riesgo), con lo cual existiría un antes y un después del hecho violento, en donde lo anterior determina lo posterior y el después termina siendo su consecuencia. Estas visiones son lineales y deterministas ya que la realidad actúa de una manera distinta y más compleja. Por el determinismo de estas concepciones es difícil entender las mutuas y múltiples relaciones que niegan esta linealidad; entre las cuales pueden ejemplificarse con los siguientes tres ejemplos:

La relación entre violencia objetiva con la subjetiva (Delgado y Guardia, 1994),[7] donde la segunda no es consecuencia mecánica de la primera y, lo que es más, puede convertirse en el origen de mayor violencia. La violencia subjetiva o la percepción de inseguridad parte del supuesto de la inexistencia de un hecho violento en el sentido de que la persona que lo siente tiene el temor de que le ocurra algo que le es desconocido.

Ese sentimiento le lleva a armarse, contratar guardianía privada o aprender defensa personal, lo que pueden conducir a hechos de violencia objetiva. En otras palabras, la violencia subjetiva (percepción de inseguridad) puede convertirse en un momento determinado en causa de la violencia objetiva, lo cual debería generar políticas respecto de la percepción de inseguridad, como forma de prevenir la violencia y de mejorar la calidad de vida de la población. ¿Cómo puede ser causa de la violencia la percepción de inseguridad, si ella implica una situación anterior al hecho delictivo?

De la relación existente entre las fases del proceso de la violencia se llega a identificar al menos tres momentos secuenciales claramente definidos: la etapa anterior al hecho, el momento cuando se lo comete y la fase de las consecuencias del mismo. Frente a ello, se cree que la tercera fase, es decir aquella de las consecuencias del hecho violento, no puede ser, a su vez, el inicio de un nuevo proceso, porque cada caso es visto de manera aislada y, sobre todo, porque la fase posterior no puede ser la anterior.

7 "La seguridad ciudadana está sometida a una doble dimensión: la objetiva y la subjetiva. La objetiva sería la que hace referencia a los hechos concretos (…) y la subjetiva, que se refiere al hecho de las vivencias y a los sentimientos personales. Ambas dimensiones operan en la realidad como valores integrados" (Delgado y Guardia, 1994).

En términos de las políticas, es claro que la prevención de la violencia se la sitúa en la primera fase y no en las posteriores (disuasión, factores de riesgo); que el control se ubica al momento que se comete el hecho (respuesta temprana, represión), que la cárcel busca rehabilitar y, la salud restituir las facultades de los lesionados. Así, tenemos una institucionalidad con secuencialidad lineal que es autónoma en cada uno de sus pasos: policía, justicia y cárcel, donde la última es la fase final y, por tanto, la menos atendida.

Desde esas vertientes no se entiende, por ejemplo, que la cárcel puede ser una "causa" de la violencia porque al tratarse de la fase final del proceso ¿cómo puede ser su origen? La cárcel, en esta perspectiva, es el escalón final, razón por la cual no es entendida como parte de una política de prevención, porque la prevención hace referencia a las causas y a los momentos iniciales del hecho delictivo.

Desde esta óptica, la seguridad ciudadana es un proceso que se concibe bajo tres momentos secuenciales: control, investigación y castigo; que llevan a la pregunta: ¿cómo puede haber castigo si no hay investigación y cómo puede hacerse investigación si no hay "cuerpo del delito"? Por eso, la Policía, la Justicia y la cárcel son instancias institucionales que obedecen a cada uno de los momentos de esta secuencia lineal.

¿Cómo entender que contar con un buen sistema carcelario sea parte de una política preventiva, si se trata del último eslabón de la cadena y, además, es el más débil? De la relación existente entre los conflictos que determinan la existencia de las violencias se pueden identificar los rostros con los que se nos presenta (¿efectos?). De allí que sea difícil disociar el delito de la forma como se manifiesta, porque lo uno no es un efecto de lo otro.

Por ejemplo, el tiempo y el espacio no pueden ser entendidos solo como el *cuándo* y el *dónde* se producen los hechos violentos, porque son elementos constitutivos del delito; de tal manera que no es que lo uno es primero (causa) y lo otro es segundo (efecto); sino que son parte de una misma realidad indisoluble.

¿Cómo el rostro de la violencia puede ser un buen elemento para las políticas de prevención del delito si es la forma final con la que se presenta? Así como no existe una secuencialidad lineal en los tres momentos del proceso de producción de la violencia tampoco lo existe entre la violencia objetiva y la subjetiva.

No se puede desconocer que las manifestaciones (rostros) de las violencias puedan ser consideradas "causas"; sobre todo porque dan luces sobre los orígenes y sobre los *cómos* se producen estos hechos delictivos, porque son parte constitutiva de los mismos.

Si bien la violencia es un proceso y no un hecho, hay que tener en cuenta que se trata de un proceso complejo de idas y vueltas, donde la "causalidad" es más bien circular. Por eso, metodológicamente, se trata de mostrar la necesidad de romper con esa lógica de razonamiento lineal y determinista que rige en las interpretaciones de la violencia y que conducen al diseño de las propuestas de política de seguridad ciudadana.

Y, para ello, lo haremos desde uno de los rostros más visibles con que se presenta: la cronología. Así como la violencia tiene una geografía, una sociedad, una economía también tiene una temporalidad e historicidad y eso es lo que queremos desentrañar con este pequeño estudio.

Las formas de la violencia

La violencia tiene una forma particular de presentarse y es necesario conocerla, porque esta expresión es parte constitutiva de la misma; no se trata de un "efecto" o de una manifestación ulterior de hechos sucedidos (causas); porque en unos casos puede ser el punto de partida y en otros de llegada. No debe quedar la menor duda que el rostro de la violencia es intrínseco a ella, así como no puede disociarse del proceso en su conjunto, como si se tratara de una consecuencia.

Hay que tener en cuenta el hecho de que el rostro de la violencia es plural, porque no tiene una sola forma de presentarse sino múltiples manifestaciones. Así como la violencia no es única y general, tampoco el rostro lo es. El rostro es diverso, porque existen distintos tipos de violencias y también porque hay la posibilidad que las lógicas de cada una de ellas tengan autonomía relativa respecto de las violencias en general. Tampoco tienen que ser vistas como si se trataran de la consecuencia última de la totalidad del proceso.

Para captar esta propuesta metodológica y para el caso concreto que nos compete, se trata de ejemplificarlo a través de las siguientes tres modalidades de expresión de la violencia:

- Existe una geografía del crimen que no es solo la manifestación en el territorio de los hechos violentos, sino también un elemento central en la producción de los mismos. Para nadie es desconocido que la división social del espacio produce un tipo de violencia en particular que se deduce de la existencia de una forma particular de segregación urbana que introduce el fenómeno de la foraneidad[8] y del vandalismo, como consecuencia de lo anterior.

  De allí que no sea nada raro el importante desarrollo del significado que tiene la propuesta de la prevención situacional, que hace referencia a la prevención nacida del sitio mediante el despeje de elementos que permiten el delito y la introducción de diques o barreras para que no se cometan. Así como también las tesis de las llamadas *ventanas rotas* (Kelling y Coles, 2001), con énfasis policial.

- Existe una sociedad del crimen, que viene de la nueva lógica que adquiere la violencia en su fase actual: la moderna (Carrión, 2007b), la cual requiere una clara y marcada división social del trabajo para poder llevar a cabo las fechorías. Este nuevo tipo de violencia parte de la disposición explícita a cometer hechos delictivos lo cual permite la existencia de una voluntad consciente dirigida hacia objetivos explícitos: secuestro, homicidio, robo.

  Los objetivos con voluntad consciente requieren de una especialización de actividades, lo cual conduce a la definición de actores que cumplen con funciones explícitas dentro de lo que se ha llegado a denominar como "crimen organizado".

  Las políticas para enfrentar esta sociedad delictiva deberían estar centradas, preferentemente, en los temas de inteligencia y reforma penal, tendientes a enfrentar la estructura organizativa más que los actos de violencia propiamente dichos.

- Existe una cronología del crimen, nacida de la relación indisoluble y estrecha entre violencia y tiempo, donde es difícil predecir el orden de ellos sin la presencia de la otra variable de la ecuación. En términos de política,

8 "Hay una territorialidad simbólica que define mapas mentales y con ellos un adentro y afuera, que lleva a una nueva forma de segregación: el "foraneismo". Hoy somos más extranjeros dentro de la ciudad que fuera del país" (Carrión, 2002a).

lo que existe es un enfoque predominantemente policial bajo el concepto de operativos que se despliegan en determinadas horas y días; así como la generalización de la llamada "hora zanahoria" que busca reducir el consumo de productos psicotrópicos a determinadas horas del día.

Entre estas tres modalidades de expresión de la violencia (geografía, sociedad y cronología del delito) también existe una importante relación, debido a que cada uno de estos rostros no es autónomo. Un tipo de violencia (homicidio), por ejemplo, se explica porque ocurre a determinadas horas (noche), en algunos lugares (espacio público) y por ciertos actores (sociedad): pero como ello no es suficiente, además, se hace imprescindible la necesidad de incorporar un conjunto adicional de variables, tales como pueden ser –por ejemplo– el mercado laboral o las prácticas culturales.

Por cuestiones metodológicas, es necesario romper con la unilateralidad, el determinismo y la secuencia lineal del conocimiento de la violencia. Si es uni o multicausal no ayuda a la comprensión de la violencia y mucho menos a diseñar políticas que efectivamente la reduzcan. Es necesario recurrir a propuestas creativas y menos ideológicas, algunas de las cuales podrían retomar los aspectos "fenomenológicos" de la violencia, menos como efectos y más como formas constitutivas de la misma.

La violencia tiene una lógica temporal[9]

Dentro de los estudios de la violencia existe énfasis en ciertos temas y áreas de interés; allí están los trabajos según las fases de las políticas institucionales sobre la Policía, la Justicia o la cárcel; también sobre los llamados factores de riesgo alrededor de la pobreza, los marcos institucionales y el espacio público, también sobre ciertas violencias discriminatorias particulares como las de las escuelas o las de género; adicionalmente –con el desarrollo de los nuevos instrumentos informáticos vinculados

9 Publicado originalmente en Carrión, Fernando. Cronología de la violencia (Tema central). En: Ciudad segura. Programa de Estudios de la Ciudad. Cronología de la violencia, Quito: FLACSO sede Ecuador, (no. 14, febrero 2007): pp. 4-9.

a los llamados observatorios del delito– ha penetrado con mucha fuerza el estudio de algunas manifestaciones de la misma, donde sobresale la geografía de los hechos delictivos.

En este contexto, ha empezado a tomar fuerza la necesidad de entender la lógica temporal del delito que, sin estudios en profundidad, ya ha producido políticas explícitas como las llamadas "hora zanahoria" y la "ley semi-seca". Con este trabajo se intenta –justamente– adentrarse en esta nueva línea de reflexión sobre una de las manifestaciones de la violencia: la relación entre los delitos y los tiempos.

Con este estudio[10] se pretende debatir dos cuestiones vinculadas al tema de la violencia: por un lado, el referido a ciertas perspectivas metodológicas con las que se ha venido estudiando el fenómeno (la causalidad) y, por otro, pero altamente relacionado con el anterior, a las manifestaciones o rostros a través de los cuales se nos presenta la violencia; es decir, de su fenomenología más visible.

Para ello, estudiaremos la variable temporal de los hechos delictivos con la finalidad de develar la existencia de una lógica y, por tanto, de una recurrencia evidente en la relación dialéctica del tiempo con el delito.

Es necesario partir señalando que estos dos temas de debate están inscritos en el concepto "cronología de la violencia" que, para el caso que nos ocupa, lo entenderemos a partir de la recurrencia manifiesta que pueda encontrarse en la relación tiempo/delito. Esto es, en la existencia de un orden identificable de los sucesos violentos vinculados a la temporalidad de los mismos.[11]

Se debe afirmar que la cronología de la violencia se la entiende a partir de la existencia de un orden identificable de los sucesos violentos, vinculados a una cierta escala de la temporalidad. Violencia y tiempo son variables relacionadas al día, a la noche, al calendario cultural, a los procesos, a la historia, así como a otras variables indirectas como la jornada laboral, el espacio (público o privado) o la cotidianidad. Desde esta perspectiva analítica, se puede encontrar una triple dimensión de la relación delito/tiempo que interesa destacar:

10 Toda la información utilizada en el presente trabajo ha sido obtenida del Observatorio de la Seguridad del Municipio de Quito.

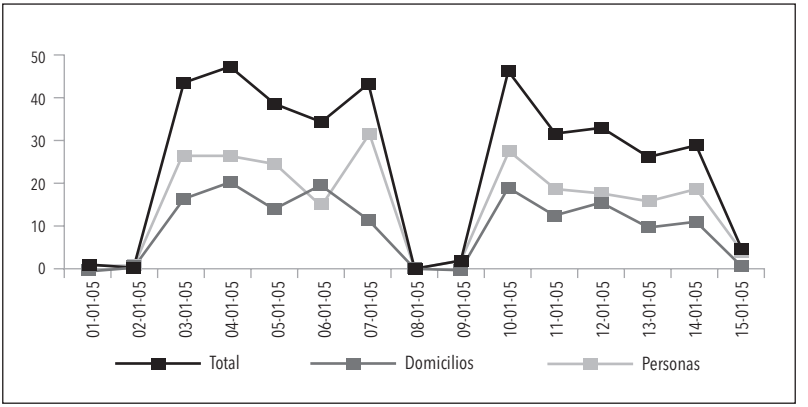
11 Según la DRAE, la cronología es la ciencia que tiene por objeto determinar el orden y fechas de los sucesos históricos.

- La primera, tiene que ver con la dimensión histórica, en tanto hay una historia de la violencia que debe ser desentrañada para entenderla. Ello supone construir, al menos, una periodización y una visión de su producción social con los actores y medios necesarios para el efecto.
- La segunda, vinculada a las características del proceso de producción de un hecho de violencia que parte de la consideración de que no se trata de un evento; en este caso, se trata de reconstruirlo sobre la base de las distintas fases que tiene.
- Y, la tercera, proveniente de la lógica que tienen los actos de violencia en relación a un orden temporal explícito: manifestación o rostro.

Como punto de partida se debe afirmar que la violencia no es una, sino múltiple; porque se trata de un fenómeno plural, cada una de las cuales tiene un comportamiento específico en relación al tiempo. Por eso, la cronología tiene que hacer referencia a cada una de ellas para buscar, primero, una cierta recurrencia y después, la existencia de un orden explícito que nos lleve a extraer ciertas conclusiones. Como forma inicial de aproximación, vale la pena mirar el Gráfico 36.

Este gráfico es suficientemente descriptivo de la recurrencia existente en una violencia particular (delitos a la propiedad); donde los delitos

Gráfico 36. Comportamiento diario de los delitos a la propiedad (2005-2006)



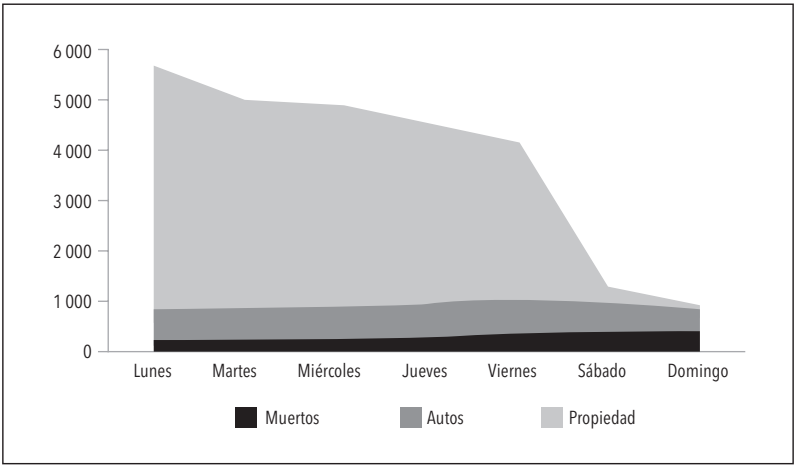
Nota: Dado que la frecuencia de los delitos a la propiedad es estable en el periodo de estudio 2005-2006, se tomó un corte aleatorio de los primeros 15 días de enero de 2005.
Fuente: elaboración propia en base a Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

están concentrados durante los días laborales, pero con una tendencia decreciente desde el lunes hasta el viernes. La información que tiene el gráfico es elocuente: en los dos años estudiados (2005-2006) es evidente una lógica diaria y semanal del comportamiento de este delito. En el caso que nos ocupa el comportamiento es explícito, lo cual no significa que los otros delitos no tengan su propio orden, tal cual lo vamos a ver.

Es que las violencias tienen una cronología que se diferencia según las horas, los días y las semanas. Es una constante que en la noche haya más actos delictivos que en la mañana, que en los viernes y sábados se incrementen las acciones más violentas y que en ciertas fechas también haya una concentración de los hechos, como ocurre en ciertas fiestas cívicas, religiosas o deportivas.
No se puede desconocer que hay que tener en cuenta que hay violencias que se desarrollan de manera exclusiva en ciertas fechas: por ejemplo, las que tienen lugar con el cambio de año (fuegos pirotécnicos) o en el carnaval (agresiones). Pero esta lógica general tiene sus matices y sus expresiones según el tipo de violencia que se trate, porque no es posible encontrar una norma general característica para todas las violencias.

En el Gráfico 37 podemos observar claramente el comportamiento diferencial por tipos de violencias. Así, se evidencia:

Gráfico 37. Cronología de las violencias según día de la semana (2005-2006)



Fuente: elaboración propia en base a Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

- Primero, la magnitud relativa de los delitos contra la propiedad frente a los otros, al extremo que se trata del delito que más aporta al conjunto de las denuncias que se hacen en la ciudad.
- Segundo, se percibe un comportamiento temporal diferenciado por tipos de delitos; así tenemos expresiones claramente distintas entre los delitos a la propiedad, robos de vehículos y homicidios. Mientras los primeros decrecen desde el lunes hasta prácticamente desaparecer el fin de semana, los segundos mantienen el número casi de manera homogénea durante los días laborales, y los terceros incrementan su cantidad desde el lunes para concentrar la mayor cantidad en los fines de semana. Es decir, tres tipos de violencias que tienen tres comportamientos temporales diferentes.

Esta característica diferenciada de los delitos frente al tiempo conduce a que los hechos de violencia se concentren por días de manera heterogénea produciendo, a la hora de la "suma", una compensación de ciertos delitos que se producen durante los días de semana con los que se desarrollan los fines de semana. Esto significa que, si se consolida la información temporal de los tres tipos de delitos, lo que existe es un cuadro "plano", por la neutralización de una lógica temporal de un tipo de delito con la otra. Y es esta consolidación que lleva a creer que este es el comportamiento general de las violencias y, lo que es más, a creer que el tiempo no es una variable relevante.

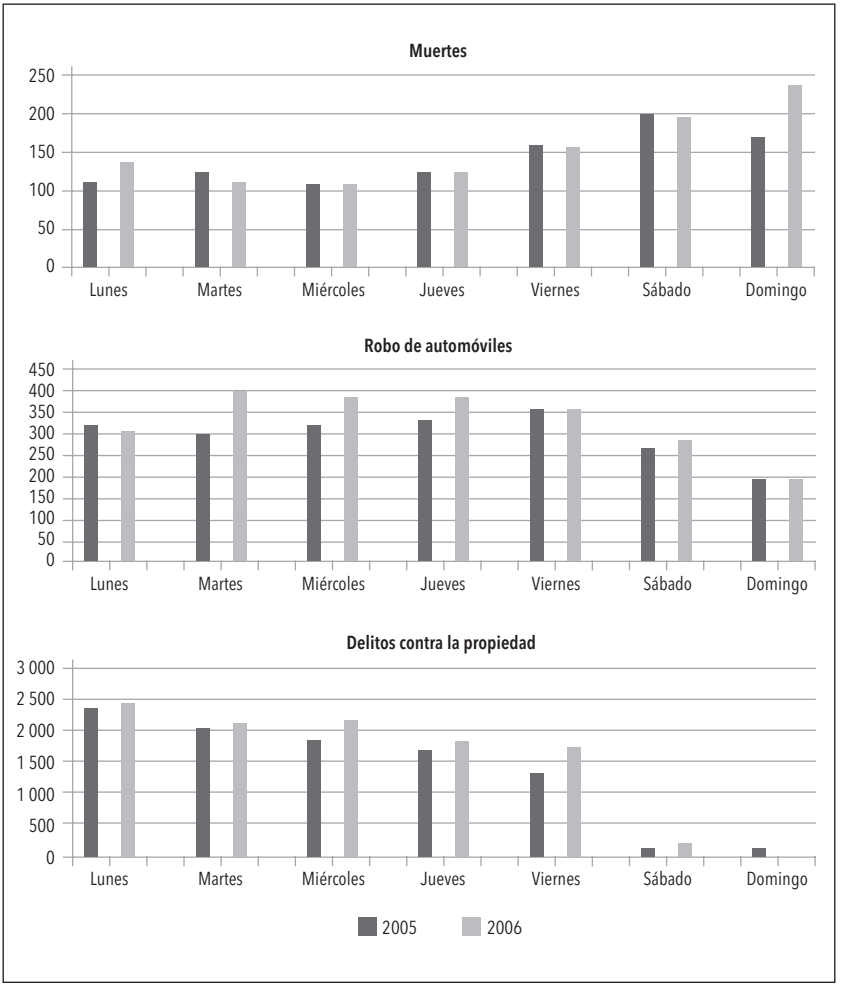
Es evidente que los delitos a la propiedad son bastante más numerosos que los otros dos delitos. Un hecho adicional preocupante es que comparando los hechos ocurridos en el 2005 con los del 2006 se puede apreciar un importante aumento de los tres delitos en prácticamente todos los días de la semana, aunque ciertamente se observa, por ejemplo, un crecimiento mayor de los homicidios en los domingos, del robo de vehículos los martes, miércoles y jueves, y un aumento homogéneo de los delitos a la propiedad durante los días laborables de la semana.

Esta información deberá ser verificada hacia el futuro para ver si hay un desplazamiento temporal en los días o este incremento ya es una tendencia natural que muestra recurrencia (Ver Gráfico 38).

Comparando los tres tipos de delitos podemos decir que los que se relacionan a la propiedad tienen un comportamiento más parecido entre ellos

y totalmente distinto en relación a los delitos contra las personas. En todo caso, todos los delitos tienen su propia lógica y orden temporal.

Gráfico 38. Recurrencia de los delitos cometidos en Quito distribuidos en los días de la semana (2005-2006)



Fuente: elaboración propia en base a Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana..

Robos a la propiedad

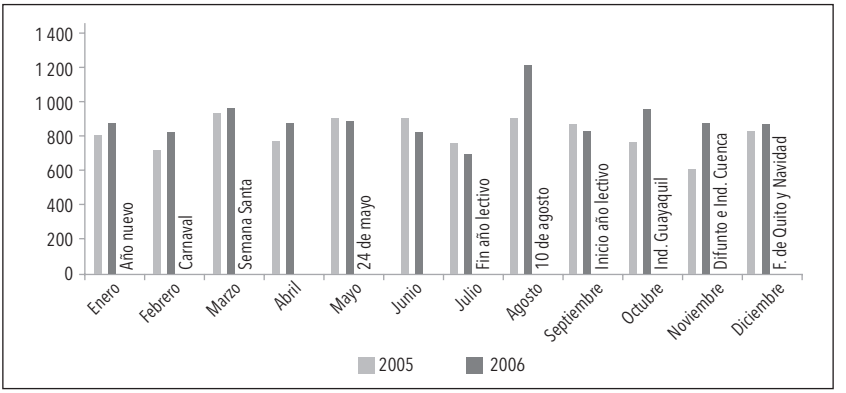
Los delitos contra la propiedad concentran un conjunto de delitos que tienen lógicas temporales distintas; por ejemplo, entre los robos a las personas, a los bancos, a las casas comerciales y a las residencias. Sin embargo, de ello, se percibe una clara diferencia en la frecuencia temporal del total de los delitos según los días de la semana: en general, se producen una concentración de los mismos durante los días lunes, martes, miércoles, jueves y viernes y un decrecimiento agudo los días sábado y domingo.

Esta verificación nos lleva a pensar en la necesidad de incorporar por lo menos dos variables más al análisis de la temporalidad de este delito: la jornada laboral y el carácter del espacio (público o privado). Este delito parecería estar vinculado a la jornada laboral en una doble dimensión: por un lado, las víctimas al encontrarse fuera de sus hogares hacen más vulnerables las casas objeto del robo, por razones vinculadas a un costo de oportunidad obvio: robar un bien sin la presencia del dueño implica un riesgo menor para el delincuente.
Y, por otro lado, la persona objeto del robo se hace más vulnerable en el espacio público que en su casa, lo cual beneficia al ladrón.

Si nos adentramos en los tipos de robos que se encuentran dentro de esta categoría (delitos contra la propiedad), lo primero que se percibe es que más de la mitad de los mismos se refieren al robo a las personas, lo cual marca en gran parte el comportamiento del conjunto de la categoría, escondiendo –por tanto– los rasgos particulares de los otros delitos. (Ver Gráfico 39).

Por el contrario a la lógica general de los delitos a la propiedad, existen casos de delitos concretos que se desarrollan en el ámbito del espacio privado y dentro de los horarios habituales de trabajo; nos referimos, por ejemplo, a los robos a domicilios; y en otros casos, como los robos a las casas comerciales también son en espacios privados pero fuera de los horarios laborales. En cada caso, el costo de oportunidad es determinante o, si se quiere, es un factor que aumenta las vulnerabilidades para cometer este tipo de delitos.

Gráfico 39. Comportamiento mensual de los delitos contra la propiedad en Quito (2005-2006)



Fuente: elaboración propia en base a Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

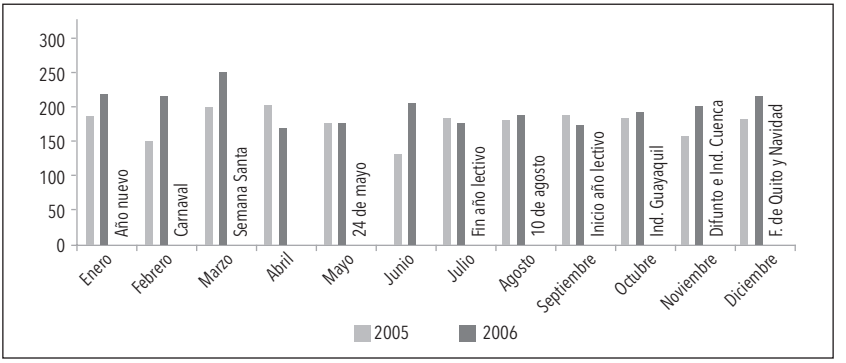
El robo de vehículos

Si bien este delito forma parte de los hechos de violencia contra la propiedad, se lo ha individualizado por las características particulares que le adornan; se trata de uno de los delitos que más se denuncia y, por lo tanto, menos información obscura existe. También, porque el nivel de especialización que tiene requiere de un proceso en cadena que tiene múltiples eslabones.

El robo de vehículos es un caso revelador en el sentido que la mayoría de las acciones ilegales se cometen en el espacio público: calles, plazas y lugares de mayor concentración de las actividades comerciales y administrativas de la urbe. Esta determinación espacial se explica –adicionalmente– en el marco de la segregación urbana (residencial y zonificación) que induce a un uso intensivo del espacio público, por la función del uso del suelo existente y del uso temporal de las actividades que allí se desarrollan.

Por ello, el robo de vehículos acontece mayoritariamente en los días laborales de la semana, esto es, de lunes a viernes por sobre sábados y domingos (ver Gráfico 40). Esta tendencia a la concentración en ciertos días es más evidente en el año 2006 que en el 2005; es decir, que ha habido un incremento de los mismos de un año al otro, lo cual no hace sino evidenciar la consolidación de la recurrencia (orden) y la falta de aplicación de las políticas de seguridad que tomen en cuenta la importancia del tema de la temporalidad.

Gráfico 40. Comportamiento mensual de los robos de automóviles en Quito (2005-2006)



Fuente: elaboración propia en base a Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

En el caso del robo de autos hay una disminución en los fines de semana lo que también resulta previsible, porque hay menos automóviles en el espacio público. Sin embargo, el hecho de que no existan mayores cambios en la frecuencia por día de la semana significa que no es aplicable el enfoque "situacional" de prevención y que, por ende, es un tipo de delito más difícil de controlar.

Homicidios

Este tipo de delito es uno de los más trabajados en investigación como en políticas, debido a que expresa uno de los grados más altos de violencia, permite alcanzar el mayor nivel de proximidad hacia un dato real de los hechos denunciados y –debido a estas razones– la cooperación internacional lo utiliza como indicador generalizado para medir y comparar los niveles de violencia existentes en una región, país o ciudad.

Este delito tiene un comportamiento inverso y totalmente distinto a los dos anteriores, lo cual nos lleva a afirmar que es un craso error caracterizar cuantitativa y cualitativamente la violencia de un país o una ciudad solo por una de las variables, por más importante que sea.[12]

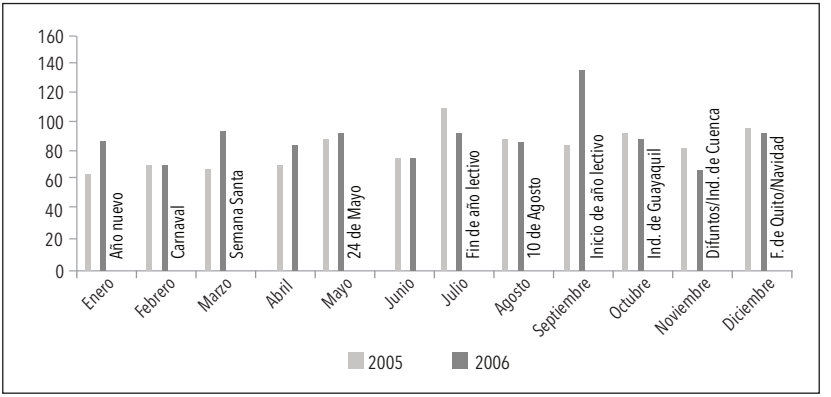
12 Probablemente, a eso se deba que existan países con bajas tasas de homicidios, pero altas en robos a la propiedad, pero que unos y otros tengan percepciones de inseguridad similares. Quizás sea mejor hacer un índice que aglutine algunos de los delitos que trabajar en una sola variable.

El Gráfico 41 evidencia un comportamiento claro respecto de la relación entre homicidios y tiempo. Desde el día miércoles hasta el domingo se observa una tendencia ascendente y desde el lunes hacia el miércoles una evolución inversa: decremento sostenido de los homicidios. Sin embargo, si nos adentramos un poco más en los datos, vamos a coincidir que el fenómeno se concentra principalmente en dos días: los viernes y los sábados. Y esta asociación con estos días nos muestra el nivel de proximidad que existe de los homicidios con las prácticas culturales de la fiesta en la ciudad.

La concentración de los homicidios en tan pocos días tiene que ver con el hecho de que los asesinatos que se producen el día domingo son un "coletazo" de los del día sábado. Si se realiza una desagregación de la información temporal y la unidad de medida ya no es el día sino la hora, es fácilmente observable que los homicidios del domingo se producen en la noche del sábado y en la madrugada del domingo; es decir, como una prolongación de la tendencia del día sábado. Y lo mismo ocurre en la relación del viernes hacia el sábado.

Así como al interior de los robos a la propiedad existen distintas lógicas temporales, en este caso de los homicidios ocurre de igual forma: por un lado, hay homicidios que se suceden por acciones predeterminadas como pueden ser el ajuste de cuentas o el sicariato que tienen una lógica caso por caso que llevan a un asesinato condicionado a la cotidianidad y los horarios propios de la víctima.

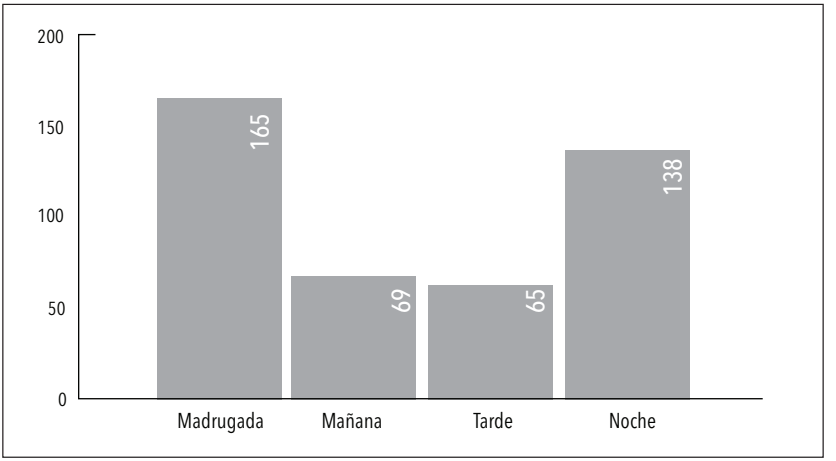
Gráfico 41. Muertes en Quito mensual total (2005-2006)



Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

Y, por otro lado, los homicidios que provienen de actos "casuales" propios de ciertas prácticas culturales. Este tipo de homicidio es el que aporta con el mayor número de hechos delictivos y es, por tanto, el que define el comportamiento general de la variable. Allí la explicación clara del Gráfico 42: en la mañana y tarde se producen menos de la mitad de los homicidios que en la madrugada.

Gráfico 42. Homicidios clasificados por hora (2005-2006)



Fuente: elaboración propia en base a Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

Conclusiones

Trabajar la cronología del delito ayuda a entender la violencia y también a definir las políticas. No se trata solo de una manifestación o de un efecto, sino que es una parte constitutiva y esencial de la violencia; lo cual significa que comprender la violencia no se agota en la tendencia causal o multicausal sino en procesos mucho más complejos que rompen con la linealidad, determinismo y unilateralidad de estas concepciones.

La importancia de incorporar la variable temporal en el análisis y las políticas frente a la violencia permite entender mucho más sus cualidades y, por tanto, definir más certeramente las políticas y las acciones para detener esta problemática.

Es claro que cada una de las violencias tienen comportamientos recurrentes en relación al tiempo o, en otras palabras, que hay un orden identificable en el comportamiento de ciertos delitos vinculados a la temporalidad. Si bien se encuentra esta regularidad en la relación, no es menos cierto que esta ecuación delito-tiempo tiene que ser complementada con otras variables (cultura, espacio, trabajo) que son afines a cada tipo de delito.

La violencia debe ser entendida y enfrentada integralmente a través de las fases del proceso, de la relación entre la violencia objetiva y subjetiva, y mediante el conjunto de sus manifestaciones. Es evidente que en la violencia –como en todos los procesos sociales– es imposible entender la existencia de un antes y un después.

Hay una relación dialéctica entre cada una de las violencias, las fases, los lugares, etc. Por eso, la prevención de la violencia no puede entenderse vinculada al hecho anterior a que se produzca un acto de violencia; debe estar presente en todo momento.

Hasta la presente fecha las distintas variables temporales no han sido centrales en la formulación de las políticas públicas, a no ser cuando se diseñan operativos policiales explícitos para determinadas fechas en las que –por ejemplo– el tránsito juega un rol central (feriados y "puentes") o para explícitas actividades masivas como pueden ser el fútbol o los conciertos.

La relación espacio/tiempo en el cometimiento de los hechos delictivos es fundamental, al extremo de que los distintos delitos que se producen en

el espacio público tienen un comportamiento cronológico distinto al que se desarrollan en el espacio privado.

Aquí es importante recualificar el sentido de la calle para que sea un lugar existente y un espacio socialmente apropiable; es decir, dotado de sentido para que no sea solo un lugar de tránsito y flujo; si no también de encuentro, relacional y simbólico. Esto supone recuperar el orden inmanente a su funcionalidad: limpieza, mobiliario, señalética, iluminación, estacionamientos, zona azul, liberación de aceras, etc.

Respecto a los delitos a la propiedad es imprescindible buscar los enlaces verticales y horizontales; porque si se roba una mercancía es para volver a introducirla al mercado para que adquiera su valor monetario. En este proceso, la intermediación y las llamadas "cachinerías"[13] tienen un rol fundamental; estas últimas con clara ubicación espacial y manifestación temporal.

Hay que tener en cuenta el tema de la producción de información hacia delante, debido a que todavía muestra muchas inconsistencias que deben ser despejadas. Por ejemplo, los días de denuncia no necesariamente son los mismos que se produce un delito. O también, tener en cuenta el día en que una festividad cae para saber qué tipo de delito puede tener mayor expresión.

Es necesario no caer en el error de pensar que se produce una suma de los homicidios en día viernes cuando en este día ha sido festivo. Lo mismo que ocurre con los denominados "puentes" que se comportan de manera distinta en Quito, que ve reducir su población, y los lugares del destino turístico donde se incrementa; para ver si se produce un desplazamiento, incremento o reducción de ciertos delitos según el lugar que se trate.

Es evidente que el tiempo es una variable importante a ser resaltada en cualquier estudio o política sobre violencia y seguridad ciudadana. Sin embargo, ha sido poco considerada; por eso tenemos inconsistencias en la recolección y procesamiento de información y en el diseño de las políticas de seguridad ciudadana. Que este estudio sirva para llenar ese vacío sería un paso fenomenal.

13 Tienda de cachinero o perista: persona que comercia con objetos robados a sabiendas que lo son.

Violencias y medios de comunicación: populismo mediático[1]

Introducción

El tema de la relación entre los medios de comunicación y la violencia (objetiva y subjetiva) tiene fundamental importancia, sea porque el sentido común le asigna un peso mayor al que en realidad posee o porque es una relación porosa en que las mutuas interacciones todavía no han sido suficientemente aclaradas.

Se cree que el aumento de la percepción de inseguridad e incluso de la violencia tiene relación directa con la función que cumplen los medios de comunicación cuando informan o forman opinión pública. También existe una importante demanda de la audiencia para informarse respecto al tema, tan es así que se observa –como contrapartida– el crecimiento de la cobertura noticiosa dedicada a estos temas y de los hechos cada vez más violentos, así como el mayor peso que se pone en un modelo penal sustentado en la potenciación del derecho de la víctima (mano dura, populismo penal).

Pero justo es decir que, adicionalmente, se han incrementado notablemente los hechos de violencia y, por lo tanto, el nivel de victimización; lo cual ha producido una demanda creciente para conocer, informarse e incluso sufrir con el mensaje que transmiten los *mass media*. Es decir, una información que la audiencia recibe y, concomitantemente, demanda.

La violencia cobra cada vez más peso en la programación de radio, televisión, prensa y redes sociales, lo cual, a su vez, tiene más influencia en

1 Artículo publicado originalmente en Carrión (2008), *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (5), pp. 7-p12. (Actualizado a 2023).

la existencia y percepción de la misma. No se puede negar que los medios de comunicación tienen una relación apreciable con la violencia objetiva y subjetiva debido a su conversión en un actor relevante de la vida política y pública de la sociedad, sin que su existencia sea claramente visibilizada o, al menos, puesta en cuestión.

Rara vez los medios de comunicación y sus políticas son estudiadas y mucho menos cuestionadas respecto a la función que cumplen; más aún, cuando el concepto de libertad de prensa se ha posicionado como el pilar central de toda sociedad y por encima de otros principios esenciales.

El mercado como constructor de la realidad

Vivimos en sociedades altamente mediatizadas, al extremo que la frase acuñada "lo que no está en los medios no existe" se ha convertido en realidad. Rincón y Rey (2008) definen que "la realidad es lo que percibimos que hemos vivido, sentido y experimentado. La realidad es, entonces, una producción comunicativa" (p. 35). Esto significa que la vivencia diaria –en tanto percepción– es la que construye la realidad; es decir, que se la produce socialmente a través de la comunicación.

La comunicación se construye desde distintas maneras y espacios, siendo los medios formales y masivos los que más aportan en este proceso; sin embargo, lo que transmiten no es exactamente igual a la realidad, sino una producción de la misma a través de una actividad especializada: el periodismo.

La "distorsión" se genera con la presentación selectiva de las noticias y de los énfasis que se ponen en unos temas sobre otros, los cuales acaban por determinar la percepción del mundo: "la mirada sobre los hechos, las normas y los valores presentes en la sociedad" (Quesada, 2008, p. 15). De allí que, en muchas ocasiones, el relato periodístico tenga asonancia con la realidad o, lo que es lo mismo, que está poco se parezca al discurso de los medios.

Es esta producción de la realidad hecha por los medios de comunicación la que introduce una visión de la violencia y una reacción social frente a ella, donde prevalece el derecho de la víctima que se expresa, por un lado, en el silencio y la invisibilidad del victimario y, por otro, en una salida donde el modelo penal se impone.

Hay que tener en cuenta que los medios de comunicación son fundamentales en cualquier sociedad, en tanto transmiten información y emiten opiniones que permiten socializar conocimientos e imaginarios, sustento central de cualquier régimen democrático; es decir, satisfacer los derechos y deberes de la ciudadanía.

Esta afirmación, en el caso particular del tema de la violencia y de las políticas de seguridad, es fundamental porque la violencia erosiona la ciudadanía y la protección es un derecho de los ciudadanos y, por tanto, de la democracia.

El papel de los medios de comunicación es un tema crucial porque construyen la realidad de la violencia desde una perspectiva conflictiva entre el gobierno de la seguridad ciudadana (democrática) y la óptica penal de la mano dura. Mucho más claro en la actualidad cuando se confronta el sentido de la seguridad pública –sustentada en la necesidad de defender el orden público frente a un enemigo interno que exigiría, por estrategia, el secretismo de la información y, mucho más, de manera masiva– con el de la seguridad ciudadana que, por el contrario, requiere de mayor información verídica y legítima, además de absoluta transparencia.

Esta disyuntiva termina siendo procesada por el derecho de la víctima, proveniente del alto nivel de victimización que tiene la población, cuestión que se traduce en el *rating* de sintonía como el motor de las lógicas comerciales existentes. No se puede desconocer que los medios se rigen por criterios de mercado, en tanto constituyen empresas de comunicación que deben competir con otras firmas para obtener beneficios (García, 2008, p. 47).

En vista que la propiedad de los medios es mayoritariamente privada,[2] su acción tiene, por un lado, una lógica económica inscrita en el pautaje-primicia como razón de rentabilidad y, por otro, en una correlativa demanda de la audiencia por una política discursiva de carácter informativa, recreativa y de opinión en la que aparece un modelo deseado de sociedad (el orden), la espectacularización del hecho (sensacionalismo) y la política de represión (agenda pública) como ejes de actuación.

En otras palabras, es el mercado el que termina por construir la realidad desde los medios de comunicación, por cuanto es altamente lucrativo el derecho de la víctima nacido de la ecuación victimización-venganza.

2 Según Pontón (2008), en el Ecuador el 90 % de los medios masivos de comunicación son privados.

El relato, la noticia y la crónica son objeto de la demanda de un consumo masivo proveniente de la audiencia y, por lo tanto, su producción depende drásticamente de ella. La demanda no es otra cosa que, en los términos de los medios de comunicación, el pautaje que establece y construye las características y modalidades generales del funcionamiento de la oferta: secciones, temas, horarios, énfasis, jerarquías, fuentes y noticias; los que, a su vez, determinan las percepciones de la población sobre la realidad como construcción social.[3]

La producción de la noticia y de la opinión pública adquieren posición respecto a la violencia a través de la sobrerrepresentación del modelo penal (mano dura), de las políticas de prevención (discurso) y de la invisibilidad del victimario, a no ser como reo carente de derechos.

Asimismo, la prensa puede invisibilizar actores dentro de las políticas públicas, tal como lo ilustra Torres (2008) cuando señala que los medios de comunicación seleccionan los actores para dar vida a unos y eliminar a otros; por ejemplo, excluye al alcalde de Lima –con lo cual la población no lo ve como interlocutor o responsable de la seguridad ciudadana– y sobredimensiona al gobierno nacional, fortaleciendo la cultura centralista y la visión policial, represiva y persecutoria sobre la violencia.

También se puede tener un mecanismo de distorsión de la realidad cuando se estigmatiza a segmentos de la población; el debate en relación con la edad de imputabilidad penal que se debate en Santiago conduciría no solo a legitimar la disminución de la edad sino también a discriminar, bajo efectos estereotipados, a los jóvenes, principalmente provenientes de estratos económicamente bajos, como lo comenta Checa et al. (2008) en su trabajo.

De allí que se observe un cambio paulatino de posicionamiento del tema de la violencia en los medios, que crezca y cope los espacios: aparecen periódicos especializados, se desarrollan secciones explícitas en televisión y se generan radios que cubren este tipo particular de eventos; pero también se observa cómo el crimen desplaza a otros temas al interior de los mismos medios.

En este contexto, los temas violentos tienen una lógica francamente expansiva debido a la demanda social, con lo cual se entra en una espiral de superabundancia de información delincuencial que termina por distorsionar

3 "La publicidad se constituye, pues, en un factor esencial de control social" (Jiménez, 2008, p. 29).

la realidad como totalidad y no solo la vinculada directamente a la violencia: la población victimizada demanda este tipo de noticias y los medios potencian su necesidad; esto es, una oferta noticiosa que crea más demanda.

En esto, incluso, no es necesario copar los medios con información sobre violencia; es suficiente un buen titular en un lugar destacado. Este tratamiento de la violencia ha posicionado lo que se podría llamar "populismo mediático", que reditúa económicamente a los propietarios de los medios.

El populismo mediático vende la perspectiva de la víctima

Desde no hace mucho tiempo se ha posicionado lo que se podría llamar "populismo mediático" en el manejo del tema de la violencia por parte de los medios de comunicación. ¿Qué se quiere decir tras esta afirmación? Gran parte de los medios de comunicación privilegian la información que proviene de la demanda de la población. Esto es, que, en general, los medios frente a la violencia difunden lo que la gente quiere ver, oír o leer; es decir, que existe una política explícita y complaciente de rating.

Una posición como esta no es otra cosa que un "populismo mediático" que conduce a una distorsión significativa de la realidad porque pone el tema de la violencia en el centro de la vida cotidiana.

Los noticieros tienen más crónica roja de la que tenían y el discurso que emiten se inscribe en lógicas de mediación y protagonismo. Con ello, se ofrecen más noticias sobre violencia que en otras áreas del periodismo como la política, el deporte, la cultura o la economía, y lo que es más interesante, las noticias sobre violencia operan como cebo o ancla para los lectores de las noticias de otros temas. En el tratamiento de las mismas, se informa o se toma posición sin mayor análisis o contextualización, donde generalmente un caso se convierte en la norma.

Esta política conduce a la construcción de una relación perversa entre violencia y medios, en términos, por ejemplo, de que cuando internos/as de las cárceles quieren que se conozca públicamente una demanda, recurren a la violencia: se cosen la boca, se entierran o se cortan las venas para que los medios cubran la noticia (informen), lleguen al "gran público" (legitimen) y sensibilicen al poder (agenden). Es decir, que los

internos/as carcelarios conocen la lógica de los medios sobre la violencia y recurren a ella para visibilizarse.

Con el crecimiento de los hechos de violencia y de la victimización en América Latina, los medios de comunicación han desarrollado con fuerza una lógica económica de las noticias delictivas, ampliando su cobertura y ubicándola en puesto primordial –por rating y/o pautaje–; pero, adicionalmente, se consolida un enfoque explícito desde la perspectiva de la víctima, que valora de manera superlativa el modelo penal. La correspondencia de esta doble lógica (económica y legal) lleva a lo que podría denominarse populismo mediático, que se expresa, al menos, a través de cuatro componentes que estructuran su contenido:

- Primero, el *componente del hecho violento*: en general, los medios de comunicación enfatizan la violencia sobre la seguridad, en la línea de exaltación de la delincuencia más violenta y en la espectacularización de la noticia, con lo cual se sobrerrepresenta la realidad; con ello, se produce una mayor demanda de información y se impone un discurso explícito.

  Las noticias negativas (violencia) tienen más presencia que las positivas (políticas) y, dentro de ellas, los medios de comunicación difunden principalmente los delitos que tienen un grado de violencia mayor o que representan una masa más significativa de eventos.

- Lo segundo tiene que ver con el componente de mímesis[4], que genera la noticia para construir la adhesión de la audiencia al medio de comunicación, utilizando el recurso del "relato de y desde la víctima", exacerbando el protagonismo otorgado a las víctimas. ¿Cuándo, por ejemplo, se entrevista a un victimario?

  Lo que se vende con fuerza es el derecho de la víctima, en un momento en el que la victimización ha crecido de manera notable;[5] con lo cual, los medios de comunicación se convierten en depositarios de un discurso de agenda pública (relato de la víctima) que posteriormente se convierte en propuesta de agenda política.

4 Según el DRAE "mímesis o mimesis es: 1. En la estética clásica, imitación de la naturaleza que como finalidad esencial tiene el arte. 2. Imitación del modo de hablar, gestos y ademanes de una persona".

5 Latinobarómetro: los datos de victimización.

También las formas en que se difunden los delitos conducen a la producción de ciertos modelos de violencia, que tienden a reproducirse en la vida cotidiana bajo el llamado "efecto realidad". En estos casos, el recurso narrativo de la violencia distorsiona la realidad, recreándola en un doble sentido: como percepción de inseguridad y como acto reflejo.

- Tercero, el llamado *componente de la inoculación del victimario*[6] sobre la base de su consideración como "antisocial", para lo cual, se utiliza el recurso de la estigmatización de lo marginal y de lo popular para hacerlos aparecer como amenazas a la seguridad y a la sociedad.

  En este contexto, se reivindica un orden social donde se evalúan los delitos de manera diferente: se criminaliza la delincuencia marginal y popular mientras se subvalora la corrupción y los delitos de cuello blanco; se define la inclusión o exclusión de la población según su condición social (antisocial o corrupto) y se establece una cultura punitiva no restaurativa ni rehabilitadora.

  También, se puede encontrar un fenómeno inverso: "los límites que deben establecerse respecto a las fuentes de información y cómo esta falta de límites se ha convertido en un factor de riesgo" para el periodista, según lo señala Lara (2008, p. 63).

- El cuarto se refiere al *componente del confinamiento* que viene de la represión-venganza de la víctima, expresado en la sobrevaloración de la prisión y del castigo como elemento punitivo, cuando no de la pena de muerte como la manifestación más acabada del secuestro y la extirpación social.

  Como la víctima es poco objetiva, racional y reflexiva, siempre demanda el mayor castigo ante la blandura de las penas existentes. Es el derecho de las víctimas siempre sobrevalorado frente al de los victimarios que son invisibilizados hasta el momento de la sanción pública.

  Este *populismo mediático* genera un rating de sintonía y una política que da réditos políticos porque los medios propician agenda pública (catalizan la opinión pública) que, posteriormente, se traduce en una agenda

6 Según el DRAE, "inocular. 1. Introducir en un organismo una sustancia que contiene los gérmenes de una enfermedad. 2. Pervertir, contaminar a alguien con el mal ejemplo o la falsa doctrina".

política en un doble sentido: posiciona temas de debate en el escenario social y presiona por determinadas políticas públicas (mano dura).

Hoy en día, la idea de la seguridad ciudadana venga del endurecimiento de penas –más por demagogia penal que por obtener seguridad– porque ha ganado espacio en los medios y en la demanda social. Los medios legitiman el "policiamiento", la represión y el modelo penal que encuentra terreno fértil en la idea del "retorno de la víctima". La presencia del debate político sobre la violencia y la seguridad legitima una agenda pública encarnada en la existencia de la demanda punitiva (contraria a la rehabilitación y la reinserción). Lo contrario, la prevención, es considerada una propuesta débil.

Las llamadas *marchas blancas* y la formación de los grupos temáticos por tipos de delitos (género, accidentes de tránsito, secuestro, niños, derechos humanos) presionan por el derecho de las víctimas al castigo de los victimarios. El caso es que siempre se subvaloriza a los victimarios, que prácticamente son negados, en sus derechos con lo cual asumen un discurso polifónico que viene de la realidad pero que regresa a ella, en unos casos, como agenda pública y en otros, como agenda política, no solo desde las políticas públicas sino también desde la búsqueda de réditos electorales.

Y es porque la voz de estos grupos se construye como opinión pública a través de los medios, lo cual establece una relación entre medios de comunicación y violencia, en la generación de políticas de seguridad ciudadana.

Hay que tener en cuenta que este populismo mediático se sustenta en una demanda social difusa y orgánica, y se expresa en una agenda pública sistematizada por los medios de comunicación y en una política pública de un aparato estatal, todos conducentes a la situación paradójica de que "hoy en día estar protegido es también estar amenazado" (Castel, 2004, p. 13).

> ¿Qué es estar protegido en estas condiciones? No es estar instalado en la certidumbre de poder eliminar perfectamente todos los riesgos de la existencia, sino más bien vivir rodeado de sistemas que dan seguridad, que son construcciones complejas y frágiles, las cuales conllevan en sí mismas el riesgo de fallar en su objetivo y de frustrar las expectativas que generan. Por lo tanto, la propia búsqueda de protecciones estaría creando seguridad" (Castel, 2004, p. 13).

Se debe tener en cuenta que en una sociedad del riesgo como la actual (Beck, 1998), donde aparecen, cambian y se desarrollan vulnerabilidades de todo tipo, es factible encontrar que el conjunto de las inseguridades sociales, económicas y naturales se canalizan y proyectan –por alguna remota razón– a través del temor al delito y del canal privilegiado de amplificación que constituyen los medios de comunicación.

Es que la sensación de estar permanentemente en riesgo lleva a "proyectar estas inseguridades en el delito, porque tal y como afirman algunos criminólogos: el delito cumple una función socialmente útil al permitir que la ansiedad sea reemplazada por la indignación" (Quesada, 2008, p. 12).

La omnipresencia del miedo

El miedo es mayor cuando es difuso y desconocido, porque es una sensación que nace de la incertidumbre. Pero también se presenta por el sentimiento de vulnerabilidad ante un peligro potencial. Es decir, el temor tiene más que ver con la "ausencia de confianza en la defensa disponible" que en las características de la amenaza real existente (Bauman, 1999).

El Estado tiene, entre otras funciones, las de proteger a los ciudadanos que lo constituyen como mandantes. Sin embargo, desde hace algún tiempo se observa un desplazamiento de la protección de la seguridad colectiva hacia la personal e individual, lo cual ha significado una delegación de esta responsabilidad a los propios individuos, sea bajo la figura de la privatización o de la justicia por la propia mano. En otras palabras, frente a los desastres naturales o las epidemias cada ciudadano debe hacer lo que puede para atenuar los efectos de las mismas: justicia por la propia mano o construir las murallas de su propia seguridad.

No es nada raro que vivamos en tiempos de miedo y temor permanentes. Mucho más apremiante si se percibe la existencia de alertas globales que nos llevan a la muerte o a la destrucción masiva. Entre ellas se pueden señalar, por ejemplo, la crisis económica mundial con presagios catastróficos, el cambio climático como explicación generalizada, el "crimen organizado" que se extiende silenciosamente por el planeta, la influencia

porcina definida como AH1N1 y la pandemia del COVID-19, que tanto problema sanitario, económico, social y político produjeron.

No se puede negar que los agoreros del desastre (los medios de comunicación) se solazan con estas alertas globales que –tanto anunciar y pregonar– han caído en el mundo de la ficción y de la diversión para sus audiencias. Con la influenza porcina –que debió cambiar su nombre para no herir la susceptibilidad del inocente chancho y mucho más el negocio de sus empleadores– se han instalado múltiples incertidumbres, preguntas sin respuestas, complots y, también, manifestado un conjunto de vulnerabilidades institucionales.

En Irak, en un solo acto terrorista, fallecieron más personas que las provocadas por la fiebre AH1N1. En el Ecuador, mueren en el año 2023 más de 8.008 personas por homicidios y en América Latina el Banco Inter Americano de Desarrollo (BID) calculó para el año 2019 en 170 mil las personas asesinadas. En las cárceles de América Latina, son ajusticiadas anualmente más del doble de las personas fallecidas por la influenza porcina. ¿Cuántos pacientes mueren por diarrea, falta de atención médica, accidentes de tránsito o intoxicación?

El temor, el miedo y la percepción de inseguridad han devenido en rutina y en un mal necesario; al extremo que la sociedad del riesgo (Beck, 1998) requiere permanentemente de una alerta global para cohesionarse. Los individuos aislados entre sí y en relación al Estado protector deben encontrar los sentimientos de soledades compartidas para sentirse en sociedad, para formar parte de un todo. Por eso, hoy en día, el miedo más grande es a la exclusión.

También se ha instalado con mucha fuerza el sentimiento de que hoy en día el estar protegido es también estar amenazado (Castel, 2004). Nunca el mundo había estado tan protegido como lo está ahora y, a pesar de ello, nunca se ha sentido más inseguro. Toda la tecnología, personas, instituciones, recursos se dirigen a la protección y, sin embargo, un huracán (Katrina), una epidemia (AH1N1, COVID 19), un avión-misil (11 septiembre 2001) o armas inexistentes de destrucción masiva (Irak) o las guerras Rusia-Ucrania e Israel-Gaza terminan por vulnerar esta parafernalia creada e instalar la omnipresencia del miedo.

La violencia transgrede espacios y construye estigmas territoriales[1]

Introducción

Desde los años ochenta del siglo pasado dos hechos cambiaron las sociedades latinoamericanas: por un lado, el proceso de *Reforma del Estado,* que introdujo la descentralización (autonomías), el retorno y la ampliación territorial de la democracia (elección de alcaldes), en contraposición con la desregulación del mercado (privatización), el ajuste fiscal (recortes sociales) y la apertura económica (tratados de libre comercio).

Y por el otro, el proceso de *globalización*, que estrechó la distancia entre los territorios y construyó un nuevo modelo planetario de acumulación, apalancado en la revolución científico-tecnológica en el campo de las comunicaciones, como uno de sus ejes vertebradores.

El proceso general introdujo, para el caso que nos ocupa, nuevos delitos (*cyber* delitos, delitos informáticos, *deep web*[2]) e inéditos delincuentes, como la *Red Global del Crimen*.[3] Pero supuso también la penetración de las propuestas neoliberales en el sector de seguridad, que debilitaron las instituciones públicas en su conjunto y, particularmente, las del

1 Prólogo publicado por Carrión (2021) en A. Valenzuela Aguilera, *Crimen y ciudad: los espacios de la transgresión*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. (Actualizado a 2023).

2 Ver https://bit.ly/2XsKO3g (La República, 12/08/2019).

3 El concepto de "crimen organizado" consagrado en la Convención de Palermo queda en desuso, en tanto los delitos superan los territorios locales para configurarse de forma internacional y su estructura no proviene de la integración de personas, sino de la articulación de organizaciones delictivas que tienen un campo de acción global (Carrión, 2015).

sistema penal, así como ampliaron la dinámica mercantil que potenció las desigualdades sociales en el contexto de las relaciones globales y locales (Borja y Castells, 2002).

Esta triple determinación incidió en el incremento y la transformación de la violencia, configurando históricamente una nueva *coyuntura delictiva* en América Latina. Claramente transitó desde la *violencia tradicional* (común, interpersonal y patrimonial), controlada por el sistema penal, hacia una *moderna*, con nuevos actores para el crimen (Carrión, 2019), así como también, para definir un marco institucional. Enfrentarlo requiere de conjunto de políticas de seguridad ciudadana que implicaron la incorporación de una amplia variedad de instituciones, sean de origen internacional, nacional, local, privado o comunitario.[4]

Los resultados de este proceso de transformación y crecimiento de la violencia han sido devastadores para la región, lo cual ha producido el descrédito de las instituciones vinculadas al sistema penal como también la falta de efectividad en sus políticas de seguridad, lo cual afecta la legitimidad y credibilidad estatal en su conjunto, aumentando la impunidad. Si estos datos se ponderan solo para los veinte años transcurridos en este siglo, la tragedia es descomunal a lo largo de toda la región.

Este contexto de metamorfosis está signado por una primacía de Latinoamérica a través de dos expresiones claras que conducen a una tercera: la primera, que es la región más urbanizada del planeta, en tanto el 82 % de su población vive en ciudades; la segunda, que es la más desigual del mundo, según el informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.[5]

A estas dos características hay que sumar una tercera, muy poco alentadora: que Latinoamérica se ha convertido en el continente más violento del planeta, dado que tiene la nada despreciable tasa de homicidios de 23 cada 100 mil habitantes (2022). Esta tasa es casi tres veces mayor al promedio de

4 "En estos últimos 25 años el cambio más importante de las violencias ha sido el paso de la *tradicional* a la *moderna*; esto es, de aquellas que se desarrollan por cultura, por estrategias de sobrevivencias o por asimetrías de poder a las que tienen una predisposición explícita a cometer un hecho delictivo y, por lo tanto, se organizan, internacionalizan y desarrollan tecnológicamente" (Carrión, 2008, p. 117).

5 "El 10 % más rico en América Latina concentra una porción de los ingresos mayor que en cualquier otra región (37 %)", indicó el informe. Y viceversa: "el 40 % más pobre recibe la menor parte (13 %)" (PNUD, 2019).

la que existe en las otras regiones del planeta (África, Asia, Europa, América anglosajona y Oceanía), tal como se puede observar en el Cuadro 16:[6]
Esta triple cualidad de Latinoamérica en relación al resto del planeta le imprimió a la violencia en nuestro territorio un carácter plural con una localización inédita; se hizo fundamentalmente citadina, a partir de un proceso de urbanización con dos premisas centrales: que en las ciudades se concentra la mayor cantidad de hechos violentos y que en ellas se configura una violencia con características típicamente urbanas.

La violencia y el crimen se convierten en uno de los problemas más importantes de las ciudades latinoamericanas de este siglo; tanto es así que en las encuestas de opinión pública aparece como la principal demanda de la población (Latinobarómetro). Si en el año 2000 fue la cuarta demanda de los habitantes urbanos, para el 2005 subió al segundo lugar, mientras que, desde 2008, se convirtió en la primera.

Por dicho motivo, se ha transformado en el tema central de las campañas electorales, sean nacionales o locales, así como también en un elemento decisivo a la hora de diseñar las políticas públicas de seguridad ciudadana mediante el denominado *populismo penal* (Sozzo, 2008).

Cuadro 16. Tasas de homicidios por continente

Región	Años							
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018	2019-2020
Centroamérica	22,8	23,8	15,8	16,3	27,8	23,1	28,1	25,9
Suramérica	21,1	21,1	24,1	21,5	20,8	23,1	21	24,2
Norteamérica	8,6	7,5	5,2	5,3	4,5	4,6	4,6	5
Europa	4,8	8,5	7,7	6,5	3,5	3,5	2,8	3
Asia	3,6	3,5	3,3	2,9	2,7	2,3	2,1	2,3
Oceanía			3	3,1	3	2,9	2,9	2,8
África			13,4	13	12,7	12,8	12,9	13
Mundo	**6,8**	**7,2**	**6,8**	**6,3**	**6**	**5,9**	**5,8**	**6,1**

Fuente: elaboración propia en base a UNDOC (2019).

6 Según el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C., "42 de las 50 ciudades más peligrosas en el mundo se encuentran en dicha región" (Valenzuela, 2021, p. 154).

El impacto de la violencia ha sido alarmante en esferas como las del desarrollo, por el costo económico que produce; de la democracia, por la acelerada deslegitimación institucional e incluso, por su cooptación por parte de organizaciones criminales. Así mismo, no se puede dejar de lado que el imaginario del temor se ha convertido en un principio urbanístico, que amuralla las urbes (bunkerización), que *mutar a los ciudadanos en foráneos* y que el tiempo adquiere otra dimensión.

La fragmentación y la inseguridad llevan al habitante de la ciudad a ser visto como extranjero; porque, cuando no camina por los senderos habituales y sale de su territorialidad (barrio), inmediatamente se le hace sentir forastero y, por lo tanto, se le exige identificación, como si fuera necesario un pasaporte para ir de un barrio a otro. Ahora nuestras ciudades no son de ciudadanos, sino de extranjeros.

En otras palabras, la pérdida de los espacios referenciales para la construcción social (espacio público) y de pertenencia ha abonado al sentimiento de foraneidad (Carrión, 2019).

De esta manera, los comportamientos de la población se transforman por el temor, la angustia y el desamparo. La interacción social se reduce, porque todo desconocido es un potencial agresor (foráneo), y las ciudades son colonizadas por las fuerzas militares, que apelan a la mano dura y cooptan las calles.

No se puede dejar de mencionar que la percepción de inseguridad se ha convertido en un poderoso imaginario urbano que es capaz de asumir la condición de principio urbanístico cuando se construyen fronteras a lo largo de la ciudad (muros), modificando sustancialmente la calidad de vida de la población, como también el sentido original de la segregación urbana por usos de suelo.

La ciudad actualmente existente produce violencias nunca antes vistas como las "no delictuales", provenientes de la fragmentación, la exclusión, la densidad demográfica, el espacio público y el acceso a los servicios urbanos. En otras palabras, hay que señalar que a los problemas de transporte, servicios, medio ambiente, pobreza y vivienda, se ha incorporado, en este siglo, la inseguridad, convertida en un problema urbano adicional que requiere de una nueva visión y planificación urbana, que involucren políticas de seguridad ciudadana.

Sin embargo, aún no existe un correlato de esta situación en el campo del conocimiento, porque no se les ha concedido la importancia que tienen a la *geografía* y la *cronología de la violencia*,[7] ni han sido incorporadas en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana.

El tema de la relación ciudad-violencia es uno de los menos estudiados y conocidos, porque hay un problema metodológico que nace de una definición de violencia –entendida a partir de ciertos atributos y no de relaciones sociales– que impide conocer con profundidad la violencia y establecer los puentes correspondientes con la ciudad. Pero también, la ciudad es vista mayoritariamente desde una perspectiva físico-material (urbanismo), sin incorporar los imaginarios urbanos, producidos socialmente por la población (Silva, 2004).

Cada uno de los polos de la ecuación ha sido investigado de forma cuasi independiente, sin que se haya logrado construir una imprescindible vinculación. Y, cuando se ha intentado establecer algún vínculo entre ellos, se lo ha hecho bajo un determinismo unívoco por parte de lo urbano hacia la violencia (etiología).

Se ha llegado a plantear una causalidad inexistente según la cual, a mayor nivel de urbanización o tamaño de la ciudad, mayor sería el grado de violencia y criminalidad. Sin embargo, en los hechos, los países con mayor urbanización o las ciudades con mayor población no resultan ser las más violentas.

Cuando aparece un libro como el de Alfonso Valenzuela (2021), *Crimen y ciudad: los espacios de la transgresión* (que no solo trata sobre la violencia, sino que también se abre al camino de su interpretación) se avizora una transformación en la comprensión metodológica de la problemática. Ya que, en él, lo territorial no aparece como una variable más entre las muchas que se suman a la violencia como generalmente se hace, sino más bien como un elemento consustancial a su existencia.

Y, por otro lado, tiende a superar la mirada espacialista, que provenía casi exclusivamente de las políticas públicas bajo las denominadas "prevención

7 Es interesante incorporar el concepto de "modernidad líquida" de Bauman (2004) en un doble sentido: del tránsito continuo de una condición sólida a otra líquida y del permanente estado de cambio (la violencia muta todo el tiempo y, ahora, más aún).

situacional",[8] "ventanas rotas"[9] o "urbanismo defensivo". A partir de estas estrategias de seguridad, el territorio se ve refuncionalizado bajo un nuevo determinismo proveniente de las políticas de seguridad ciudadana.

En el ámbito de las políticas de seguridad ciudadana, se observa una doble situación poco estudiada. Por un lado, hay una importante incorporación de actores institucionales (públicos, privados y sociales) que rebasan a los estrictamente punitivos del período anterior (Policía, Justicia, cárcel), y, por otro lado, un significativo incremento de los presupuestos destinados al control del crimen y la violencia.

Sin embargo, y paradójicamente, no se han logrado resultados positivos en materia de seguridad (es decir, de términos de reducción de las tasas de criminalidad). Si tenemos más instituciones y más recursos económicos destinados a la contención del crimen, pero esta no ha cedido, quiere decir, claramente, que las políticas no son las adecuadas. Sin duda, este trabajo es un aporte muy importante para comprender la violencia en y de las ciudades.

El espacio: una cuestión de método para construir un fetiche

La violencia es relacional, es histórica y es plural, algo que poco se evidencia en la producción de su conocimiento, como tampoco se evidencia en las políticas públicas de seguridad ciudadana. Asumir esta triple cualidad de la violencia implica una metodología que se distancia del denominado pensamiento único propio de las corrientes positivistas para aportar al conocimiento, la reflexión y el debate de la violencia en la región.

- *La violencia es relacional.* La violencia es considerada una patología social originada por ciertos atributos o causas que pueden tener un origen *natural* o biológico que, a su vez, se expresa en los trastornos mentales

8 Es la que busca reducir las oportunidades de violencia (actividades rutinarias) y los estímulos a los victimarios (elección racional) a partir de los espacios o sitios proclives a la realización del crimen (diseño urbano) (Crawford, 1998).

9 Proviene de la lógica causal establecida entre el desorden callejero y la violencia; un desorden que nace del descuido o desinterés de reparar una ventana rota (algo ínfimo), que luego se convierte en una especie de basurero público, lo que convoca a pandilleros, mendigos, alcohólicos y drogadictos (algo máximo) y los reclamos del vecindario por seguridad (Kelling y Coles, 2001).

del victimario: una *trasgresión moral*, que es reconocida como consecuencia de la pérdida de valores, o una *desviación legal*, proveniente del desconocimiento del orden jurídico.

Estas definiciones son propias de las corrientes etiológicas, que se anclan en los denominados factores de riesgo[10] (Carrión, 2008). De esta manera, la violencia es despojada de las relaciones sociales y, por lo tanto, de los actores y sujetos con intereses explícitos –económicos o políticos–. Lo cual es aún más grave considerando que un hecho de violencia nunca es individual (crimen organizado, *Red Global del Crimen*) ni único (delitos plurales, simultáneos) ni aislado (integrados socialmente).

- *La violencia es histórica.* La producción social del hecho violento se caracteriza por ser un proceso históricamente determinado. Esto es, que las condiciones estructurales que le dan forma superan el fetichismo de la violencia, porque son los sujetos sociales, las circunstancias, los lugares, las cualidades culturales y las tecnologías, las que configuran la *condición histórica de la producción social del hecho violento*; esto es, un *proceso de producción históricamente determinado* que se cristaliza en un territorio y tiempo específico.

  Esta estructura de pensamiento desprovista de un contenido social explícito configura el *fetichismo de la violencia*; es decir, la negación de la sociedad en la que se producen los hechos violentos bajo una doble dimensión: el ocultamiento de sus autores directos e indirectos como sujetos inscritos en relaciones sociales conflictivas y la negación de que su producción está históricamente determinada.

  Como consecuencia de lo anterior, se produce un problema metodológico complejo, según el cual los factores de riesgo –y no los actores sociales organizados– son entendidos como el origen de la violencia. Así, los sujetos desaparecen, y el hecho social se diluye. O, lo que es lo mismo, se licúan las condiciones sociales de su producción. De allí que la violencia termine siendo algo externo a lo social, y el violento, un antisocial.

10 Factor es, según el DRAE: "Elemento o causa que actúa junto con otro".

- *La violencia es plural.* Es necesario distinguir las diferentes matrices de la violencia (como son la discriminatoria, la común, la mafiosa o la política) que inducen a diferentes tipos de violencia,[11] porque cada una de ellas cuenta con una multiplicidad de actores, lógicas y dinámicas internas.

  Así como hay violencia de género y violencia juvenil (que tienen lugar, la primera, por asimetrías de poder y, la segunda, por el conflicto que plantean las fronteras generacionales), también pueden existir –como de hecho así ocurre– violencias urbanas. De la pluralidad surgen, para el caso que nos ocupa, dos cuestiones: por un lado, que la diversidad de violencias se expresa a la manera de un ensamble en cada ciudad.

  Y, por otro lado, que las violencias se especifican en los territorios de forma distinta, lo cual nos induce a pensar que hay una violencia particularmente urbana en la que los delitos se vinculan al espacio público (espacio común), a la propiedad, a las pandillas, a las luchas laborales, al vandalismo y a las invasiones; mientras las del campo se dirigen contra las personas, las familias y las tradiciones.

Hay, entonces, una relación histórica entre ciudad y violencias. Si se parte del hecho de que la ciudad es el lugar con la más amplia densidad de diversidad en un territorio, es factible pensar que allí se potencien los conflictos de todo tipo; algunos de los cuales pueden convertirse en hechos violentos si no se los procesa adecuadamente. Por eso la violencia es consustancial a la ciudad.

Dentro de la urbe hay una *geografía de la violencia* que va de la mano de los usos del suelo ("se roban bancos donde hay bancos"), de la segregación urbana (desigualdades sociales), del espacio público y el doméstico, del centro y la periferia. La geografía de la violencia no es únicamente el lugar donde se produce el hecho violento o donde se lo atenúa (prevención situacional), sino también la manera en que la sociedad en su conjunto construye lo que Wacquant (2001) denomina los *estigmas territoriales*.

Estos nacen como marcas simbólicas que la percepción de inseguridad define y que, finalmente, se identifican con hechos violentos en contra de, por ejemplo, un barrio, una frontera, una ciudad, una población, y llevan a que finalmente incremente la violencia.

11 Matrices de la violencia que pueden verse en Carrión y Pinto (2017a).

Claramente hay una *cronología de la violencia*, que está relacionada con períodos donde las horas de la noche es distinta a las del día, de los días que también hacen diferencia si se trata de los fines de semana o de los días laborables; y de las semanas de Navidad, inicio de clases o Carnaval. Estas condiciones provenientes de la determinación temporal produce una intensidad, una característica y manifestación explícita de agresión violenta e ilegal[12].

La otra dimensión temporal de las violencias tiene que ver con la connotación histórica: las violencias del pasado son distintas a las del presente, porque la relación violencia-ciudad tiene historia, así como la tiene cada uno de los componentes de esta ecuación en lugares específicos.[13] Tal afirmación conlleva el reconocimiento de que las violencias viven un proceso de cambio constante, sea por la vía del incremento de su magnitud o de la transformación de sus características.

El trabajo de Valenzuela (2021) hace una interesante disección de la dimensión espacial del crimen en las ciudades y reconoce que el mayor desarrollo se produce con fines a una política pública (ventanas de oportunidad) y, en menor medida, con un sentido explicativo, tanto de la localización del crimen como de la percepción de la inseguridad en el espacio.

Pero no solo la ubicación del delito es imprescindible, también lo es el sentido que adquiere el imaginario del hecho violento en el lugar, producido por el temor o la percepción de inseguridad (violencia subjetiva); esto es, a través de la memoria, la imaginación, la información y las experiencias previas de la población (victimización), que les hacen sentir miedo en lugares totalmente renovados o, incluso, en espacios ni siquiera conocidos (Carrión y Núñez, 2006a).

12 "El crimen puede entenderse como una actividad económica que está ligada al territorio, así como a una temporalidad específica". (Valenzuela, 2021, p. 289)

13 En los casos, por ejemplo, venezolano o nicaragüense, se persiguen más los delitos que intervienen sobre lo público, es decir, que afectan al funcionamiento del Estado (seguridad pública), mientras que, en países como Brasil o Ecuador, se intenta controlar los delitos que atentan contra las personas y el patrimonio (seguridad ciudadana).

Crimen y ciudad: los espacios de la transgresión

Valenzuela (2021) nace en este contexto del debate de la relación entre ciudad y crimen para decirnos que se ha abierto un nuevo sendero en la comprensión de su articulación dialéctica en América Latina. Y no es poca cosa lo que ofrece a los estudiosos del tema, sobre todo porque aporta significativamente a las que se han denominado *teorías de la espacialidad del delito*.

Por lo general, dichas teorías están enfocadas en el delincuente y en un hecho único (homicidio, robo) cuando en realidad se trata de una *organización* con un comportamiento social colectivo (lo que una persona roba entra al mercado mediante una red delincuencial) y de un *enjambre de hechos criminales*, en el que confluyen la portación de armas, la organización para delinquir, una secuencia de robos, la intimidación y la inteligencia criminal; todo lo cual tiene una espacialidad funcional muy clara.

A continuación, una primera entrada al libro desde la estructura de su contenido, que, capítulo por capítulo, desarrolla un tránsito o recorrido temático con clara lógica expositiva. Comienza con dos capítulos en los que se explicita el tema del espacio como nodo central de reflexión; se lo caracteriza como lugar de la transgresión para luego comprenderlo a partir de la identificación de patrones espacio-temporales originados a partir de las lógicas inherentes a ciertos delitos particulares ocurridos alrededor del Metro de la Ciudad de México y de algunos centros de diversión nocturnos localizados en las denominadas "zonas calientes" (*hotspots*).

Un segundo conjunto de tres capítulos tiene que ver más con la presencia de los actores: el comportamiento de las víctimas de secuestro en los territorios; los latinos y afroamericanos pobres; la apropiación del espacio por parte de un grupo particular, como las pandillas.

Y, finalmente, busca captar la resonancia simbólica de la violencia política a través de la presencia de lo que Valenzuela (2021) define como "Estado paralegal", que se expresa por medio de una triple determinación territorial: la Estrategia de Seguridad Hemisférica, que va de lo internacional a lo nacional y local (colonialismo diferido); la seguridad del Estado (militarización), y la ilegalidad que construye su propia legalidad (crimen organizado global).[14]

14 "El Estado paralegal implica la participación de importantes sectores del gobierno en prácticas legales e ilegales en una profunda simbiosis, que permiten adecuar las respuestas institucionales

Cada delito tiene una relación muy clara con el espacio y el tiempo; así tenemos, por ejemplo: el secuestro exprés, con la cercanía a los cajeros automáticos; el secuestro *per se*, con la proximidad al hogar o el trabajo de la víctima (territorios); el robo a domicilios según la segregación residencial (fronteras); el homicidio doloso próximo a bares y cantinas; el narcomenudeo en calles estratégicas convertidas en canales de mercados globales (tráfico), y el robo a transeúntes o vehículos en el espacio público en horas y días laborales (plazas, rutas), entre otros. De esta manera, se configuran lo que el autor denomina los enclaves delictivos, cada uno de los cuales tiene características bien definidas.

La tercera parte del libro está dedicada al análisis de la violencia subjetiva o a la denominada "percepción del crimen", construida a partir de los imaginarios del miedo o del temor que, según Armando Silva (2003), constituyen el imaginario más poderoso que se manifiesta en las ciudades de América Latina.

Y el último conjunto de capítulos está relacionado con los que podrían denominarse usos de suelo o zonificación urbana (*zoning*), y aborda los casos de los espacios vacíos creados por la política pública habitacional, los lugares complejos alrededor de las escuelas y, finalmente, los vinculados al turismo que, adicionalmente, construyen una imagen negativa de ciudad y de país.

> "En las ciudades del turismo, convergen otros elementos geográficos dentro de la economía del crimen: la modalidad como punto de confluencia de los distintos medios de transporte (aéreo, marítimo y terrestre); la conectividad, que vincula mercados locales, regionales y multinacionales, así como los continuos flujos de capital que permiten el funcionamiento de la maquinaria criminal, como el lavado de dinero en forma de bienes, activos y propiedades" (Valenzuela, 2021, p. 247).

Pero si cada capítulo escenifica una temática típica frente al crimen, también en este intenso caminar de Valenzuela (2021) hay una localización

dependiendo del balance de fuerzas entre los grupos involucrados. En el caso de México, la paralegalidad ha permitido que la guerra contra el narcotráfico derivara en la militarización de la vida pública y en el endurecimiento de los controles sociales por parte del Estado, dando lugar a un estado de emergencia que se vuelve crónico y estructural" (Valenzuela, 2021, p. 155).

del crimen según la combinación de ciudades de distinta procedencia, complicación y tamaño, que sirve para evidenciar, metodológicamente, la importancia de cada una de las aproximaciones temáticas.

La Ciudad de México, por la magnitud económica y demográfica, así como por su complejidad, se convierte en un gran laboratorio para comprender la relación del crimen con la ciudad; por eso, allí están el espacio de los centros nocturnos para la violencia común (hurto, homicidios), y la Plaza de las Tres Culturas para comprender, desde el urbanismo y la arquitectura, la violencia política.

> "Tlatelolco es producto de una tradición urbana de la arquitectura moderna, el espacio se presenta como un territorio neutro y se intuye en él un potencial para modificar el comportamiento de la gente hasta convertirlos en habitantes de la modernidad. Este postulado es justamente a donde se dirige la crítica de Foucault y evidencia la manera abstracta de tratar el espacio urbano por parte de los profesionales del diseño, lo cual coincide con una crítica más aguda sobre la planificación moderna, y las implicaciones en la calidad de vida que se originan en las prácticas de zonificación que ésta abandera. El desencanto ante la modernidad urbana se traduce en que las divisiones creadas de manera sistemática por las regulaciones de zonificación tienden a clasificar, jerarquizar y homogeneizar artificialmente los espacios" (Valenzuela, 2021, p. 115).

Pero también se reseñan casos de ciudades: Cuernavaca para mostrar la problemática de los jóvenes bachilleres desde su condición esencial (familia, pobreza) hasta su funcionalidad para la *Red Global del Crimen*, y Acapulco para evidenciar cómo se convirtió en un *enclave delictivo* que erosiona uno de los centros turísticos más importantes de México.

Dada su condición de puerto, con ubicación estratégica para el tráfico de cocaína proveniente del Pacífico, su historia de producción de narcóticos (Estado de Guerrero), la desigualdad estructural de su zona metropolitana, la ingente población itinerante y la intensa actividad turística, entre otros *elementos configurantes del lugar*, Acapulco se convierte en un sitio privilegiado para el crimen internacional.

Pero ello mismo produce una transgresión del espacio bajo la forma de su desconfiguración. Según Marc Augé (1998): "Si un lugar puede de-

finirse como lugar de identidad, relacional e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico definirá un no lugar" (p. 83). Y señala adicionalmente que "la sobremodernidad es productora de no lugares" (p. 83), los que, según nuestra perspectiva, inducirían a un incremento del crimen.

En EE.UU tenemos el caso de Richmond, California, para evidenciar la realidad que viven las minorías étnicas pobres (latinas, afrodescendientes) en relación a la problemática del crimen. Adicionalmente, se hacen referencias a ciudades como Río de Janeiro para comprender el tema del narcotráfico en las *favelas*, comparativamente con lo que ocurre en estos territorios de otras ciudades de la región, o también, con las ciudades de Chicago y Washington, que representan los modelos urbanos más avanzados en el uso de las tecnologías de seguridad.

Están las urbes de Toluca, Puebla, Morelos, Tijuana, Reinosa y Cuernavaca, ubicadas en zonas de frontera o del centro de México, y que sirven para ilustrar el problema que generan las políticas de vivienda neoliberales. Estas se originan por el subsidio a la oferta y producen viviendas abandonadas o vacías, endeudamiento significativo, altos niveles de hacinamiento/densidad, reciclaje de conjuntos habitacionales y recambio de la población original. Se trata del problema de la vivienda de los "con techo", como lo calificaron Rodríguez y Sugranyes (2005), cuyo interior, además, se vuelve proclive a la generación de violencia.

Queda claro que hay una gran correlación entre estas políticas de vivienda y los crímenes (deterioro del entorno), tanto en los nuevos conjuntos habitacionales de las zonas centrales (verticalización) como en la producción de vivienda unifamiliar en las periferias (expansión). Porque, tanto en un caso como en el otro, se construyen vecindarios carentes de cohesión social, con redes sociales endebles y una estructura urbana aislada del contexto de la ciudad en su conjunto, y que reflejan los bajos niveles de confianza propios de la lógica del gueto que describe Valenzuela (2021).

En este recorrido por temas, ciudades y espacios urbanos del crimen, Valenzuela (2021) nos propone una reflexión teórico-metodológica muy importante con técnicas inéditas en la región, que muestran dimensiones multiescalares de la relación: una primera, que se inscribe en el ámbito propiamente urbano (local), y otra que pertenece a lo nacional e internacional.

Para el primer caso, aunque sea relativamente extensivo al segundo, nos propone una clasificación de los lugares según los tipos de crímenes. Bourdieu (2007) nos ayuda a comprenderlos cuando dice: "El espacio o, más concretamente, los lugares y los sitios del espacio social reificado, y los beneficios que procuran, son el objeto del conflicto [en los diferentes campos]" (p. 122).

De allí Valenzuela (2021) hace la propuesta de considerar varios tipos de espacios vinculados al crimen, como son las *fronteras* (no solo entre países ni tampoco únicamente espaciales); las *rutas*, que pueden ser diseñadas por la *Red Global del Crimen* o por la calle en el tráfico local, las plazas de comercio o cívicas, en donde se inscribe predominantemente el delito común; los *concentradores*, como localización de las denominadas zonas calientes, y los llamados *territorios*, como los lugares del despliegue del crimen en sus distintas facetas y fases.

La metodología nos muestra una lógica delictiva que se estructura a partir de algunos tipos de delito que se cometen en la proximidad a ciertos equipamientos urbanos (paradas de transporte, escuelas) o en la cercanía a algunos usos de suelo estratégicos, como son los comerciales, financieros y residenciales, lo cual configura un espacio que va más allá del lugar puntual donde se comete el ilícito (zona de calor). Además, se puede colegir que los espacios urbanos pueden propiciar o repeler la ocurrencia de los delitos, porque existe una relación explícita, mutuamente integrada.

Se puede confirmar que existen zonas de la ciudad que adquieren una mayor valoración para el crimen por la economía de escala que representan (en tanto los delincuentes pueden obtener mayores réditos con menor esfuerzo y riesgo). De allí deviene la necesidad del crimen por ejercer una hegemonía sobre el territorio en el cual se despliega, sea a través de los hechos violentos como también a través de toda la cadena criminal que lleva al cometimiento del ilícito.

En ella se contempla, por ejemplo, el tránsito, el bodegaje, la comercialización, el lavado y la recuperación física, para la cual son esenciales los llamados *santuarios*, esto es, los lugares que se comportan como centros regionales funcionales al crimen, tanto para zonas de descanso de los ilegales como para los lugares de ocio y esparcimiento, puntos de entrenamiento, provisión de salud y logística, así como espacios importantes para la negociación o la interacción social.

> "Si validamos que el simple hecho de relacionarnos con otras personas produce límites que pueden generar confrontaciones, entonces la noción de apropiación del territorio se entreteje a partir de una serie de conflictos de interés al ser el espacio un bien escaso de alta valorización. El territorio conforma, además, el marco de referencia de la identidad social, ya que es mediante la localización geográfica y simbólica que se generan los mecanismos de apropiación espacial, de modo tal que desde el argumento de los espacios de la transgresión encontramos grupos sociales en pugna por el territorio, acotados en su lucha por ejercer un predominio, mientras en contraparte existen grupos que se resisten a ceder su entorno vital a la hegemonía de otros" (Valenzuela, 2021, p. 111).

En el delito de ocurrencia urbana, la victimización vinculada al espacio es determinante; no solo vinculada a los lugares donde se comenten los crímenes o los espacios donde se realizan las fases previas y posteriores, sino también a la construcción social de los comportamientos diferenciados de la población, por ejemplo, según el género, la etnia, la edad y la condición socioeconómica.

La construcción espacial del miedo se ve condicionada por un conjunto de componentes que se relacionan con la manera en que los individuos se desenvuelven socialmente en el espacio (conocimiento, alarmas), la cohesión social existente (identidad, pertenencia), redes sociales (solidaridad, apoyo a las víctimas), el tipo de acción violenta infligida (robo, secuestro), el grado de victimización (arma de fuego, grupo criminal), la percepción de seguridad de los territorios (vigilancia, respuesta temprana), el grado de vulnerabilidad de los espacios urbanos (iluminación, basura), la presencia del Estado y el trabajo sobre el territorio,[15] de manera tal que se puedan generar e inculcar valores de seguridad y confianza.

La percepción de la víctima sobre el territorio es fundamental, porque involucra un problema complejo de superación y porque puede construir el temor por los hechos dolosos; pero, además, porque los imaginarios provenientes de los medios de comunicación pueden inducir el miedo hacia aquellos lugares por los que la persona nunca ha ido (ni conoce). Se trata

15 Entre otras, se pueden encontrar las siguientes líneas de política pública que vinculan la seguridad ciudadana al espacio: ventanas rotas, Policía comunitaria, prevención situacional, urbanismo defensivo y criminología ambiental.

de la construcción social de ciertos estigmas o marcas territoriales difíciles de ser extirpados a causa de su anclaje social.

La segunda dimensión de la escala territorial tiene que ver con el ámbito nacional e internacional de apropiación y dominio de los territorios. Se trata de un elemento estratégico en la relación con el crimen, por eso su disputa se convierte en algo decisivo para su existencia: tanto por la búsqueda de hegemonía de los grupos delincuenciales como por la que deviene de la institucionalidad pública.

Es tan importante esta consideración que, por ejemplo, en las negociaciones de paz en Colombia entre las FARC y el Gobierno Nacional, se estableció que los grupos guerrilleros deberían concentrarse en veintitrés zonas veredales (espacios territoriales de capacitación y reincorporación), pero no se llevó a cabo el control estatal de los territorios de donde fueron desmovilizados y para los cuales se habían acordado políticas de sustitución de cultivos, salud, educación, infraestructura y seguridad; con lo cual los grupos paramilitares, BACRIM y disidentes lograron el control de estos territorios.

Por eso, la *Red Global del Crimen* busca la forma de ejercer el poder sobre el entorno físico-social y lo hace de manera violenta o, incluso, democrática. En este segundo caso, es plausible ver cómo estos grupos criminales, en unos casos, logran convivir con diferentes instituciones estatales (parapolítica) y, en otros, tienden a presentarse directamente en las elecciones locales, sobre todo en aquellos lugares estratégicos de lavado, transporte o bodegaje, entre otros.

En Colombia, por ejemplo, según Ávila y Velasco (2012), los resultados electorales de las elecciones locales de 2011 permitieron comprobar que las estructuras políticas ligadas a las BACRIM, la parapolítica y el narcotráfico, en cualquiera de estas modalidades, ganaron las gobernaciones de diez departamentos del país (que tiene treinta y dos) y numerosas alcaldías.

Como expresa Valenzuela (2021), la delincuencia organizada estructura sistemas que ejercen poder desde y hacia los territorios, para lo cual se hace evidente su presencia multiforme a través de expresiones legales e ilegales (mercado), democráticas y antidemocráticas (política). Esto supone relaciones de dominio y sumisión frente al espacio, donde el uso de

la violencia crea la legalidad por parte del Estado y la ilegalidad por parte del crimen organizado, porque cada uno busca enmarcar las jurisdicciones territoriales a través del control y del dominio del espacio.

Esta confrontación está inscrita en la conjunción de dinámicas locales sujetas a configuraciones regionales y transnacionales, propias de la *Red Global del Crimen* y de la política Hemisférica de Seguridad.

En ella se inscribe, por ejemplo, la militarización de los territorios como estrategia de colonización de los espacios, donde sobresalen propuestas como la del Plan Colombia, que buscaba controlar el conflicto interno y reducir la producción de cocaína en el marco de la llamada Guerra a las Drogas, y la Iniciativa Mérida, para México y los países de Centroamérica, que tiene la finalidad de cortar el flujo del narcotráfico y de los migrantes hacia los EE.UU, sobre todo luego del atentado a las Torres Gemelas, cuando se definieron las tres amenazas a los EE.UU: el narcotráfico, el terrorismo y los migrantes.

Del recorrido realizado, gracias al trabajo de Valenzuela (2021), queda claro que el uso cotidiano del espacio se ve afectado por la incidencia delictiva, y es precisamente la victimización de los habitantes la que restringe su uso y afecta la interacción social. Por lo tanto, se debe ir en la línea de facilitar una resistencia a la violencia, lo que requiere reconocer que el territorio representa una dimensión estratégica para el desarrollo y la contención del crimen organizado, siempre y cuando se lo comprenda en su real dimensión.

Ello supone actuar sobre la ciudad en su conjunto y no solo sobre las zonas calientes. Esto es, recuperar el sentido de la planificación urbana para generar un urbanismo ciudadano que haga efectivo el derecho a la ciudad, desde la función social de la propiedad hasta las modalidades de su gobierno.

El sentido del urbanismo dirigido al ordenamiento de la ciudad debe dejar de lado la segregación en su doble perspectiva: de las funciones y actividades (usos de suelo o zonificación) así como de la localización residencial de la población (políticas de vivienda). Hay que diseñar otras ciudades, pero también hay que planificar otras políticas de seguridad que planteen una relación explícita entre territorio y seguridad. Para ello hay que superar el fetichismo de la violencia y ubicarse en la coyuntura delincuencial actual.

Finalmente, el trabajo de Alfonso Valenzuela (2021) es un excelente aporte al conocimiento de la relación crimen-ciudad, que amerita, primero, estudiar y discutir el tema en profundidad y, segundo, seguir trabajando en la línea que el mismo autor nos propone, por las puertas que deja abiertas; lo cual es, sin duda, otro de los grandes méritos de la obra que debe ser resaltado y continuado.

Economía política de las violencias

> Si hubieras invertido 1.000 euros en acciones de Apple a principios de 2012, ahora tendrías 1.670. No está mal. Pero si hubieras invertido 1.000 euros en coca a principios de 2012, ahora tendrías 182.000; ¡cien veces que invirtiendo en el título bursátil récord del año!
>
> Roberto Saviano (2014)

Introducción

América Latina se ha caracterizado por tener una economía con dos sectores demarcados: el uno, formal-legal y el otro, informal-ilegal. Este segundo proveniente del no pago de impuestos, del trabajo por cuenta propia, del uso del espacio público, de la ausencia de controles administrativos, entre otros. Sin embargo, últimamente ha tomado mucha fuerza el sector de la producción y circulación de productos considerados peligrosos para la vida y la salud humana, como son, entre otros, los narcóticos, tanto que hoy en algunos países se debate su legalización, ante la imposibilidad de su eliminación.

Este peso creciente de los narcóticos en la economía proviene de dos determinaciones claves e inéditas: por un lado, las organizaciones criminales Grupos de Delincuencia Organizada (GDO), Red Gloabal del Crimen (RGC) actúan directamente con objetivos económicos, tanto en sus operaciones delictivas (extorsiones, secuestros) como en las inversiones que realizan (armas, insumos) Y, por otro lado, su inserción se realiza en un mercado altamente rentable gracias al riesgo que tiene y a que sus recursos son altamente demandados por empresas privadas que ven en el lavado una forma de obtener recursos frescos en condiciones expeditas y poco onerosas.

Tampoco se puede desconocer el estímulo económico que significa el lavado en sectores con alta rotación del capital, como son el inmobiliario, el financiero, el turístico, el comercio, como la guardianía, la transportación, el embalaje y las armas, directamente vinculados a su accionar. No pueden quedar por fuera los mercados de bienes (vivienda, vehículos), servicios (energía, internet) e insumos (gasolina, ácido sulfúrico, carbonato sódico).

En este proceso, el vínculo entre los distintos sectores de la economía tiende a producirse sistemáticamente: lo legal con el ilegal, bajo formas como el lavado, la compra de bienes suntuarios (vivienda, vehículos) y la inversión en la reproducción del ilícito (se estima en un 25 % del lavado). También el mercado de los narcóticos con la demanda de insumos, con la producción agrícola, con el mercado laboral y con ciertos bienes suntuarios.

Por otro lado, frente a la ineficiencia de las políticas públicas y la generalización de la economía neoliberal, emerge con formas propias un vigoroso sector privado de la seguridad, que empieza a tener presencia. Hoy en día es un sector poderoso que está presente en varios espacios, como son: inteligencia, tecnología, armas, guardianía, transporte de valores y muchos más.

De igual manera y como contrapartida, la presencia de estos sectores (narcóticos, armas) y la violenta forma de producirlos (extorsiones, homicidios), producen efectos negativos en la economía. Los costos de la violencia son muy altos (desinversión, muertos), como también los recursos que se usan para controlarlos (presupuestos).

Las dimensiones de la economía de la violencia

Las violencias tienen una presencia explícita en los mercados ilegales (narcotráfico, contrabando); como también a que el crimen existe gracias a que sus objetivos centrales están en la búsqueda de utilidad económica. En ese accionar tiene una dinámica ambivalente porque, por un lado, aporta al crecimiento de la economía (lavado, consumo) y por otro, a su deterioro (costo de la violencia).

El comportamiento de la criminalización tiene como correlato inmediato los siguientes tres impactos en la economía:

Costo de la violencia

Este indicador del impacto de las violencias en la economía es muy importante porque mide una de sus consecuencias negativas. El peso del costo económico de las violencias, ha llevado a que el BID (2000) lo considere en los siguientes términos:

> (…) la violencia es en la actualidad –sin duda– la principal limitante para el desarrollo económico de América Latina, a lo cual puede añadirse –sin temor a equivocación– que también es una limitante para la democracia, porque corroe y deslegitima a las instituciones democráticas como, por ejemplo, el sistema judicial, la Policía, y el Parlamento.

El costo económico promedio de las violencias en Latinoamérica en el año 2.000 fue de 160.000 millones de dólares (Londoño et al., 2000). Este rubro ascendió en el año 2017 a la suma de 261.000 millones de dólares, lo cual significa un costo por persona de US 300 dólares. Esto ha significado un incremento de más del 61 % en 17 años (Jaitman, 2017), que es mayor al del crecimiento del PIB regional. A este rimo de crecimiento, para el año 2024 debería superar los 310 mil millones de dólares.

En el caso de Ecuador, se estima que la cifra estaría alrededor de 2.500 millones de dólares, también *más alta que el crecimiento de la economía nacional. El lavado crece más que el resto de la economía.*

Comparando las tasas de homicidios con el de costo económico de la violencia por país, claramente se puede concluir que: a mayor tasa de homicidios, mayor el costo económico de las violencias. En la relación de homicidios por costo, se puede verificar en el Cuadro 17, donde se concluye que en Colombia y en Perú se tiene un comportamiento relativamente parejo (2,6 y 2,5 respectivamente), mientras que Venezuela tiene un poco más bajo (1,9).

Ecuador y Bolivia no han realizado estudios del costo económico de la violencia a esta fecha (1997), pero si extrapolamos los comportamientos de los otros países estudiados por el BID (Colombia, Venezuela y Perú), se puede llegar a la conclusión de que el promedio regional andino es un poco más bajo al promedio de América Latina.

Cuadro 17. Costos económicos de la violencia social en seis países latinoamericanos

Tipo de costo	País					
	Brasil	Colombia	El Salvador	México	Perú	Venezuela
Pérdidas en salud	1,9	5,0	4,3	1,3	1,5	0,3
Pérdidas materiales	3,6	8,4	5,1	4,9	2,0	9,0
Intangibles	3,4	6,9	11,5	3,3	1,0	2,2
Transferencias	1,6	4,4	4,0	2,8	0,6	0,3
TOTAL	**10,5**	**24,70**	**24,9**	**12,3**	**5,1**	**11,8**

Fuente: Elaboración propia a partir de Londoño (1998)

Presupuestos de seguridad

En América Latina se considera que la inversión pública en seguridad ciudadana ha sido superior a los 70.000 millones de dólares en el 2017 (Jaitman, 2017), con un balance de su eficiencia absolutamente precario, porque las tasas de homicidios siguen subiendo.

Por otro lado, los países con las tasas de homicidios más altas son los que destinan la mayor cantidad de recursos económicos a la seguridad. El caso de Colombia, probablemente sea el más elevado por el importante peso que tuvo el Plan Colombia, con recursos colombianos y de los Estados Unidos. A ello también deben sumarse los países de México y Centro América que se beneficiaron con dineros procedentes de la denominada Iniciativa Mérida.

En contrapartida, Costa Rica, Chile y Uruguay, que tienen las tasas de homicidios más bajas de América Latina, son los países que cuentan con los presupuestos más altos destinados a inversión social, lo cual lleva a la siguiente conclusión: la mejor política de seguridad ciudadana es aquella que diseña buenas políticas sociales, con recursos económicos más altos que los de seguridad ciudadana. Invertir en seguridad ciudadana puede ser una buena política de shock, que, si no se inscribe en una política social de largo plazo, el problema de inseguridad se hará endémico.

Esto significa que el incremento de los gastos en seguridad disminuye los recursos destinados a la inversión social, generando un comportamiento inversamente proporcional. Esto es, una lógica contraria a la disminución de la

violencia y próxima al incremento de los costos que se incurren en ella. Es decir, una lógica circular: menos inversión social más violencia, más inversión en seguridad menos inversión social y más violencia. Más violencia, más costos económicos que afectan el consumo de las personas y el presupuesto social.

Si se diseñara un presupuesto que apoye a la disminución de la violencia, se tendría más recursos para lo social, con lo cual ayudaría a reducir el déficit presupuestario porque habría que invertir menos en seguridad. Adicionalmente, no habría la necesidad de los ajustes presupuestarios, porque existirían más recursos económicos, mejoraría la calidad de vida y las instituciones públicas se fortalecerían.

Según Naciones Unidas, los países en desarrollo destinan entre el 10 y el 15 % de sus presupuestos nacionales a la Policía y a la Justicia penal. Y lo que es más grave, estas políticas de control no han dado los resultados deseados, porque la criminalidad mundial aumentó en un 5 % anual (CIPC, 1995).

Lavado de activos

Si a nivel mundial el lavado de dinero se sitúa entre el 2 y el 5 % del PIB, en América Latina, según Juan Carlos Portilla (2022), sería de 7 %; esto es, 400 mil millones de dólares. Es una cifra muy alta que, si se la analiza comparativamente con el crecimiento de la economía de la región, que según la CEPAL es de 1,3 % en 2023, sería de uno a casi seis la relación.

Aquí se instalan algunas preguntas claves: ¿la economía de la región está sostenida en el lavado?, ¿si se cae el lavado se cae la economía?, ¿si el blanqueo de capitales se hace en los mercados legales, ello significa que este volumen de recursos económicos es legal? La respuesta a estas preguntas es afirmativa. O sea: *le economía está sustentada en los mercados ilegales y estos ya no son tales cuando entran a los mercados formales, lo cual significa que la droga está legalizada en términos económicos. Y lo ha hecho el mercado y no el Estado.*

Esta realidad se asienta en la afinidad de intereses entre los capitales legales y los ilegales, que requieren entrar a la legalidad. Los capitales privados necesitan de recursos a bajo costo, tanto que, siguiendo a Saviano, (2014) La cocaína es la respuesta universal a la necesidad de liquidez. En

esa perspectiva, unos y otros se necesitan, como también lo requiere el conjunto de las economías de los países.

Las políticas económicas de los Estados nacionales no las consideran como tampoco las persiguen. El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI o FATF) ¿Qué resultados ha obtenido? Lo mismo respecto de las legislaciones nacionales respecto de la extinción de dominio para estas prácticas ilegales.

Por otro lado, el blanqueo de capitales es asimétrico en términos espaciales, por cuanto los precios de la droga varían de lugar en lugar. En los países de consumo el monto es del 75 %, en los de tránsito del 24 % y en los de producción el 1 % (OEA). Esta realidad se presenta, siguiendo a Saviano (2014) en los siguientes términos:

> Hoy Nueva York y Londres son las dos mayores blanqueadoras de dinero negro del mundo. Ya no los paraísos fiscales, las Islas Caimán o la Isla de Man, sino la City londinense y Wall Street. He aquí las palabras que pronunció la jefa de la Sección de Blanqueo de Dinero del Departamento de Justicia estadounidense, Jennifer Shasky Calvery, durante una sesión del Congreso celebrada en febrero de 2012: "Los bancos de Estados Unidos se utilizan para acoger grandes cantidades de capitales ilícitos ocultos en los billones de dólares que se transfieren cada día de banco a banco". Los centros del poder financiero mundial se han mantenido a flote con el dinero de la coca.

El blanqueo de recursos es tan alto en Estados Unidos, porque es el espacio de mayor consumo y, por tanto, de mayor precio de la droga. Si se lograra controlar el consumo, y el blanqueo de recursos económicos en los EE.UU todo el proceso y la cadena se caerían, simplemente por un problema de demanda, tanto de los consumidores de la droga como de los capitales legales e ilegales.

Si se suman los recursos de estos rubros tendríamos el siguiente balance: por un lado, 310 mil millones de dólares del costo de la violencia más los 70 mil millones del financiamiento de las políticas, tendríamos 400 mil millones de dólares. Y, por otro lado, el monto del blanqueo es una cifra similar. Lo que ocurre es que tanto en los costos de la violencia como de los presupuestos estatales de seguridad se estimula el mercado privado, por ejemplo, de seguros, de guardianía, de armas, de inteligencia, que generan fuentes de empleo y aportes a la economía.

El sector privado de la seguridad: un nuevo actor

Desde fines del siglo pasado, la contracción del Estado y, su correlato, la ampliación del mercado en sus distintas modalidades (formales, informales, legales e ilegales), tienen mucho ver con el crecimiento del sector privado en el campo de la seguridad ciudadana (neoliberalismo). Como también el incremento de la violencia y la incapacidad manifiesta de las políticas públicas para controlarla. Mientras el incremento de la violencia permitió justificar su existencia –ante el descrédito de las instituciones y las fallas del sector público por controlarla– el propio delito se modernizó y desarrolló raudamente.

La desregulación del Estado introdujo a nivel mundial las condiciones para la privatización de la seguridad, como también lo hizo el desarrollo expansivo del crimen organizado a nivel global, gracias a la circulación de las drogas, las armas, la trata de personas y la tecnología.

Desde aquella época para acá se vive un crecimiento expansivo del mercado de bienes y servicios privados de la seguridad ciudadana. A principios de siglo, Edgardo Frigo (2003) ya decía:

> En Latinoamérica, la seguridad privada es un sector económico en rápida expansión (...). En los últimos 15 años, como sector de la vida económica la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia tanto en el mundo como en nuestra región (...). El mercado mundial de la seguridad privada tuvo el año pasado un valor de 85.000 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual promedio del 7 % al 8 %. (....). En Latinoamérica se estima un crecimiento del 11 %.

Esta condición económica genera la presencia de un nuevo actor político dentro de la seguridad ciudadana: el capital privado. Lo hace desde una óptica distinta a la impulsada por el sector público y otros sectores sociales, porque su lógica interna es la rentabilidad de los capitales invertidos. En otras palabras, este sector penetra en la seguridad ciudadana desde una perspectiva mercantil y ese solo hecho le otorga una cualidad inédita, porque, por un lado, obtiene ganancias económicas compitiendo con el Estado, y por otro, se constituye en un actor político decisivo en la defensa del orden público interno, si se tiene en cuenta que los efectivos de guardianía privada duplican en América Latina al número de los policías públicos.

Uno de los cambios trascendentales que introduce la oferta privada de seguridad tiene que ver con la mutación siguiente: se pasa de ser un derecho universal garantizado públicamente, a ser una mercancía producida por un conjunto indiscriminado de proveedores públicos y privados. Es tan fuerte este mercado privado que –paradójicamente– el propio Estado tiene que demandar estos servicios; de modo que, la principal demanda, por ejemplo, de guardianía privada proviene del propio sector público. Es más, con el proceso de concentración de capitales, como ocurre en todos los mercados, hoy este sector empieza a ser manejado por pocas empresas privadas, la mayoría de las cuales vienen desde fuera de la región.

Así, la presencia del sector privado crea, primero, un mercado explícito y, segundo, una clara segmentación social del mismo. De este modo, mientras unos sectores de la sociedad reciben buena seguridad ciudadana, otros no pueden acceder a ella por los altos costos que tiene. La seguridad se convierte en un objeto de comercialización, sustentado en las externalidades provenientes de la incapacidad estatal, real o creada, para contener la violencia.

El sector, que ha tendido una rápida expansión y crecimiento, se inició sustentado en nichos de mercado donde no existía oferta, como pueden ser: la vigilancia, la protección y la tecnología. Pero también, en competencia con el Estado en actividades de guardianía, traslado de valores e inteligencia, entre otros. En unas y otras, su presencia y crecimiento se ha producido, gracias al crecimiento de la violencia, la incapacidad del Estado para reducirla y a la promoción y publicidad que estas empresas generan. Este factor es fundamental, porque incide en la percepción de inseguridad y en el temor, convertidos en hábitos que deben ser resueltos; es decir, se trata de la creación de una necesidad que debe ser satisfecha por sus servicios. A manera de ejemplos, aquí están algunos lemas o slogans de empresa de seguridad que los usan para estos fines: La protección es nuestro negocio. Esté completamente seguro con nosotros. Su Gran negocio necesita una gran seguridad. Protegiéndote. Tu confianza, nuestra protección. Defendiéndote.

Con todo esto quedan tres preguntas centrales. ¿Se ha mejorado la seguridad ciudadana con su presencia? ¿Seguridad privada o privación de seguridad? ¿El orden público en manos de sectores privados?

Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional del narcotráfico y su expresión territorial en América Latina[1]

> Yo les aseguro y perdónenme que sea tan franco, que aquí en esta reunión hay mucha gente que está a sueldo de los narcotraficantes y les está informando a los narcos qué está pasando en tiempo real
>
> Juan Manuel Santos,
> Expresidente de Colombia[2]

Introducción

Muy poca importancia se le ha dado al tema de las *economías ilegales* en los estudios académicos de la ciudad, de la frontera y –en general– de la economía; quizás debido a que no se han visibilizado como un componente cada vez más significativo del desarrollo económico y territorial, pero también porque la política de "guerra a las drogas" –que rige desde 1971– buscó velarlas bajo implicaciones morales, legales, políticas y culturales.

Tampoco se puede desconocer que la propia economía no generó metodologías, indicadores y fuentes específicas, en tanto que las existentes se han mostrado insuficientes a la hora de medirlas y, sobre todo, conocerlas. Adicionalmente, no se puede descartar que se deba a la interpretación de

1 Texto basado en Carrión (2017) y realizado en el marco del proyecto: "*Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: Hacía una comprensión integral*", auspiciado por el International Development Reaserch Council (IDRC) de Canadá. (Actualizado a 2023).

2 Palabras dichas por el expresidente de Colombia a sus pares en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, en junio de 2011.

las *economías ilegales* como si fueran un símil o parte de las llamadas *economías informales*, aunque empiezan a diferenciarse en el análisis económico.

La concepción de las economías informales desde la perspectiva del dualismo estructural, como inherente a los países del tercer mundo, que se expresa en las dicotomías formal e informal, legal e ilegal, marginal e integrado, fue argumentada en que el espíritu empresarial popular era externo a la modernidad, que en el mercado laboral la condición de cuenta propia llevaba al subempleo, que el capital tenía baja productividad por el escaso desarrollo tecnológico y alto peso del trabajo y que los mercados tenían una regulación reducida, y escaso control y competitividad.

Este conjunto de características conducía a perfilar lo que en ese momento se concibió como si fuera lo mismo: economía informal igual a pobreza, principalmente, urbana. En la realidad todavía opera esta "confusión", puesto que las economías ilegales se mezclan y mimetizan en los mercados informales, con la finalidad de que los mercados ilegales se reproduzcan camufladamente dentro de ellos y de que la lógica ilegal se subsuma en la informal.

En síntesis, las *economías informales* serían las actividades económicas que tienen baja productividad, alta evasión tributaria, no se registran en las cuentas nacionales –salvo estimaciones de su participación en el mercado de trabajo–, tienen trabajo precario (sin seguro social, sueldos bajos) y presentan falta de cumplimiento de las normas urbanas, comerciales y laborales (Portes y Haller, 2004), mientras las *economías ilegales* serían aquellas actividades de producción, distribución y consumo que están tipificadas directamente como actividades delictuales.

En definitiva, estas últimas son actividades contrarias al derecho, por ser antijurídicas y delincuenciales, cada una de sus fases punibles. Además, estas fases están concatenadas entre sí bajo la lógica de un "sistema interdelincuencial": esto es, que cada fase no puede ser entendida si no es en relación con las otras.

Sin embargo, tales definiciones son insuficientes; se hace imprescindible, por un lado, diferenciar los conceptos de economía ilegal con el de economía informal, en tanto son realidades diferentes, y desarrollar el concepto de *economía social* (Polanyi, 2003; Coraggio, 2011) para construir una visión más comprensiva del fenómeno, en la que se deje de lado el

enfoque compartimentado de lo económico para inscribirlo en un enfoque sistémico que incluya, además, lo político, lo cultural y/o social, y adicionalmente, para tener una perspectiva, que vaya más allá de la economía de mercado o de la economía centralmente planificada.

Por otro lado, se hace cada vez más necesaria dicha diferenciación porque el monto de los recursos económicos que mueven las economías ilegales continúa incrementándose significativamente gracias a los enlaces con los mercados legales e informales mediante, entre otros, el lavado o la lógica de subsunción de lo informal a lo ilegal y de los dos a lo legal.

Tampoco se pueden descartar los recursos que se infiltran en el Estado bajo las modalidades de "plata" (corrupción), "plomo" (intimidación) y "democracia"[3] (elecciones) para, de esta manera, minarlo a través de la reducción de la eficiencia de sus políticas y de la pérdida de la legitimidad institucional. Asociado a este proceso depredador, aparece la noción de *Estado fallido*, que opera menos como un concepto analítico y mucho más como una *política de certificación* de las acciones antinarcóticos que llevan a cabo los Estados.

Hoy, en América Latina es muy difícil no sentir la presencia del peso de las economías ilegales. Para tener una idea de la magnitud de los valores que se manejan en estas economías criminales, vale la pena tomar en cuenta que la CEPAL para el año 2013 estimó que la región recibió una inversión externa de 137 mil millones de dólares, un monto relativamente inferior a los recursos de lavado proveniente del narcotráfico. Según James Petras (2001), los bancos internacionales a principios de este siglo recibieron no menos de 500 mil millones de dólares al año provenientes de mercados ilícitos.

En general, estos recursos provienen de la matriz de las economías ilegales, originados en el narcotráfico, las armas, el contrabando[4] o la trata de personas, entre otros, dado que son omnipresentes por la magnitud de

3 En varios lugares de la región se ha detectado la presencia de capitales procedentes de las economías ilegales para el financiamiento de campañas electorales y también en la presencia de candidatos salidos de sus mismas filas.

4 México es el primer país de América Latina y el cuarto del mundo –luego de Rusia, China e India– en materia de contrabando y piratería. Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) el contrabando en las zonas fronterizas durante 2005 fue de aproximadamente 200 mil millones de dólares (*La Jornada*, 4/07/2007).

las transacciones y la alta rentabilidad. Además, hay que tener en cuenta que están articuladas –bajo distintas vías– a las áreas legales y formales de la economía (organismos bancarios y financieros, turismo, construcción, comercio), haciendo parte de su funcionamiento. Una y otras se han hecho necesarias e, incluso imprescindibles.

Pero también se visibilizan porque empiezan a generar no solo ilegalidades en distintos ámbitos de la economía ("presta diarios", usura, "vacunas" o peajes) sino también un conjunto de hechos delictivos con altos grados de violencia como son: sicariato, secuestro, ajuste de cuentas, entre otros.

Otra característica de las economías ilegales y delitos conexos tiene que ver con su nueva territorialidad: hoy existen tres lugares estratégicos donde se expresan con fuerza,

Primero *las fronteras* que se modifican sustancialmente. Siguiendo a Castells (2011) se transita, del espacio de los lugares al de los flujos, expresado en una modificación de la frontera, originalmente sostenida por el intercambio desigual entre países colindantes (contrabandista), a otra donde el tráfico global entre países es cada vez más distante y distinto (traficante).

En esta mutación hay fronteras que cumplen la cualidad de lugares estratégicos de la economía criminal, lo cual los lleva a tener condiciones diferentes a las otras, donde su función global es menor o inexistente.

Unas y otras se han convertido espacios estratégicos de las economías criminales, tanto que han tenido un nivel de crecimiento asombroso, donde las tasas de homicidios son las más altas. Pero también existe una trasposición de estos mercados hacia el mundo de las plataformas o de los hubs, términos que provienen de las nuevas tecnologías de la comunicación.

La condición de *router* o *hub* de la frontera; hace referencia a los lugares de conexión, intercambio y distribución de bienes, personas o servicios. Se trata de lugares específicos que funcionan como nodos de integración de las redes de fronteras (transfronterizas), a partir de las cuales tienen simultáneamente interconexión con diferentes lugares del mundo, más allá de estos espacios de integración.

En segundo lugar, están *las ciudades de frontera*, que son los espacios preferidos por la nueva economía, por el consumo masivo, por el crecimiento de la violencia, debido a su conversión en *nodos* estructuradores de las regiones transfronterizas; tanto porque los mercados y los delitos conexos

tienden a concentrarse en ellas, como porque asumen la función de plataformas universales. Hoy el crecimiento poblacional de los países está concentrado prioritariamente en estas ciudades, así como de la economía.

Y, en tercer lugar, los *paraísos fiscales* que es el gran espacio donde se realizan las transacciones económicas mundiales. Así, unos y otros son reconstituidos con la globalización, el desarrollo, la tecnología y la reforma del Estado, que actúa sincréticamente.

Con este trabajo se busca sensibilizar sobre el peso que tienen las economías ilegales,[5] el vínculo que establecen con la nueva realidad delictiva y en la conformación de una inédita organización territorial en nuestros países. En otras palabras, se plantea la necesidad de estudiar con mayor profundidad esta nueva problemática, que tiene implicaciones en diversos órdenes. Este artículo es una primera aproximación sobre el tema y, por el momento, está más vinculado a preguntas e hipótesis que a respuestas que esclarezcan la relación entre los mercados ilegales, las violencias y los territorios.

El contexto de los mercados ilegales

Desde las últimas décadas del siglo pasado, se desencadenó en todo el mundo un proceso de transformación de la economía, al extremo que muchos autores (Castells, 2011) e instituciones (OCDE)[6] hablan de la existencia de una *nueva economía*. En este proceso existen dos elementos protagónicos: por un lado, las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento (Castells, 2011).

Y, por otro, la presencia de nuevos actores que encarnan modernos modelos de gestión. Sin duda, las economías ilegales son parte y un componente adicional de esta transformación, gracias a las mutuas y nuevas interconexiones con las economías legales.

5 En el caso de este artículo nos referiremos más a las economías ilegales provenientes del narcotráfico, en tanto las lógicas de funcionamiento de las relacionadas, por ejemplo, a las armas y a la trata de personas, tienen una lógica muy distinta, a pesar de estar articuladas en algunas fases del proceso general.

6 La Organization for Economic Cooperation and Development (OCDE) creó el Foro Nueva Economía para debatir sus alcances y sus características, con importantes economistas e instituciones del mundo.

En el nuevo sistema económico global se observa una expansión de las economías criminales, conformando una inédita *coyuntura delictiva*, marcada por la lógica de los mercados ilegales y por los actores que la sostienen, inscritos en la *Red Global del Crimen*. De esta manera, no solo que existe una división del trabajo al interior de cada una de estas organizaciones, sino del conjunto del territorio mundial, dadas las características de este modelo de acumulación.

La violencia moderna, que opera como estructuradora del conjunto de las violencias en estos momentos, subsume a la violencia tradicional, gracias a que la razón de su existencia es la obtención de beneficios económicos mediante operativos de diversos tipos de ilegalidades.

Por ejemplo, todo objeto robado o producido ilegalmente debe integrarse al mercado para nuevamente realizarse mercantilmente, produciendo una división del trabajo muy clara: por un lado, están los que realizan las operaciones de robo y, por otro, los que introducen el objeto robado al mercado.

Este proceso se desarrolla mediante redes criminales que tienen dos características: una, que cada red se especializa por tipos de giros (joyas, celulares, drogas) y otra, que se estructuran desde la oferta con los contactos que tienen los ladrones para introducir lo robado al mercado o desde la demanda, sustentada en contratos preestablecidos, propuestos por los comerciantes de productos robados (Ávila y Pérez, 2012). Es más, este es un mecanismo a partir del cual el mercado ilegal utiliza al mercado informal para lograr liquidez monetaria. De allí que una buena política de seguridad debe ir de la mano con buenas políticas económicas que ataquen cada uno de estos eslabones y circuitos.

El cambio se prefigura desde la década de los ochenta, cuando en América Latina se vive el proceso de reconstitución de la violencia y de los delitos, de los tradicionales a los modernos debido, entre otras cosas, a dos cuestiones singulares:

- La *reforma del Estado*, vinculada al estímulo y promoción de la economía de mercado (privatización, desregulación, competitividad y apertura), incentivó la expansión de las *economías ilegales,* a la par que debilitó al Estado, resignando las posibilidades de regular los mercados,

de reducir las inequidades socioeconómicas y de representar el "interés general". Adicionalmente, el Estado perdió la capacidad de gobierno de la violencia porque se rezagó ante la alta flexibilidad y dinámica que tiene el crimen y porque fue penetrado por el mercado ilegal.

- La *privatización* de la producción y la libre comercialización de –por ejemplo– armas, tecnología y guardianía privada permitieron la mercantilización del servicio, con lo cual el derecho universal a la protección –que debía garantizar el Estado– se convirtió en una mercancía que tiene que ser pagada. Con este cambio sustancial, se impuso la desigualdad de acceso a la protección.

  Por otro lado, hay que entender que se produce la pérdida del monopolio de la fuerza estatal en beneficio del sector privado; por ejemplo, el caso de la guardianía privada que hoy tiene el doble de efectivos policiales, comparativamente con los policías públicos en América Latina.

  El sector privado de la seguridad ofrece una gama no menor de 50 tipos de servicios, entre los que están: armas, seguros, inteligencia, guardianía, traslado de valores, alarmas, protección, blindaje, gestión de riesgo, negociación de secuestros, tecnología, entre otros.

No se puede dejar de mencionar que la *apertura económica* permitió dinamizar la economía mundial y desarrollar, de manera paralela pero articulada, la economía legal con la ilegal. La lógica *offshore*[7] (extraterritorialidad) adquiere un peso creciente con la generalización y fortalecimiento de los beneficios y servicios prestados por los *paraísos fiscales*,[8] lugar en el que los mercados legales y los ilegales se encuentran; así como del significado que adquieren los *precios de transferencia* que produjeron una pérdida tributaria de 361 mil millones de dólares para los Estados nacionales (Cristian Aid Report, 2009).

De manera paralela, las políticas de seguridad sufren un cambio sustancial con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los EE.UU. Desde

7 Hace referencia a la extraterritorialidad de las inversiones, a la constitución de empresas y a la apertura de cuentas bancarias, entre otras, gracias a la existencia de determinadas ventajas comparativas con el lugar de residencia habitual; como pueden ser los beneficios fiscales, poca carga burocrática, privacidad y sigilo bancario, etc.

8 La OCDE estima que el 21 % de los recursos depositados en paraísos fiscales proviene de mercados ilegales. En el mundo existen alrededor de 74 paraísos fiscales.

ese momento, se confirma que las políticas de seguridad pueden –en ciertos casos– generar más violencia que protección, posicionándose con fuerza los conceptos y prácticas de las *guerras preventivas* (expresidente Bush), de las *guerras necesarias* (expresidente Obama) o de la *extraterritorialidad de la justicia* (expresidente Uribe); que tantos muertos han producido y tanta devastación siguen produciendo. En este contexto, se producen las invasiones de los Estados Unidos a Afganistán e Irak y, también, la de Colombia a Ecuador en la región amazónica de Angostura.

A partir de ese momento, se vino una ofensiva de la "cooperación internacional" destinada a reformar el conjunto del sistema penal en América Latina (Policía,[9] Justicia[10] y cárcel[11]), en la dirección de enfrentar lo que definieron como las tres amenazas mundiales: el terrorismo, la migración y el narcotráfico.

Con esta visión nuestros países perdieron la "*soberanía del delito*" porque las políticas se diseñaron para reducir las amenazas a la seguridad nacional de otros países y no para mejorar la seguridad ciudadana de los nuestros. Estas tres fueron calificadas por los Estados Unidos como las mayores amenazas en las relaciones internacionales y, por tanto, el punto de partida para el diseño de nuevas políticas de seguridad "hemisféricas" y mundiales.

El TNI y WOLA (2010) señalaron que:

> Los países latinoamericanos no siempre han tenido leyes de drogas tan duras, el fenómeno data de las últimas décadas. Aunque en varios países éste se produjo claramente en el contexto de regímenes autoritarios, visto de manera general en la región, *el endurecimiento de las leyes obedeció a la presión internacional* de instrumentos de condicionamiento, concretamente las tres grandes convenciones de drogas de Naciones Unidas promovieron el endurecimiento de las penas por delitos de drogas. Estos tratados obligaron a los países a adaptar su legislación nacional criminalizando todos los actos

9 Allí se inscribió la denominada "Reforma a la policía" que finalmente tuvo dos ingredientes principales producidos exógenamente: la privatización y la militarización.

10 Entró con fuerza el "populismo penal" con profundas reformas a los códigos penales donde se ampliaron los tipos penales, se incrementaron sustancialmente las penas y se bajó la edad de la imputabilidad penal, entre otras.

11 La privatización de la cárcel se difundió por toda la región, como un intento fallido para resolver la crisis carcelaria, que provino principalmente de las políticas penales (populismo penal) y de la guerra al narcotráfico.

> –menos el consumo– relacionados con el mercado ilícito de las sustancias controladas. En algunos casos, las legislaciones en la región fueron más allá de las exigencias de los tratados. Los países andinos en particular se sometieron a las presiones de la 'guerra contra las drogas' del Gobierno estadounidense. Los EE.UU. condicionaron su asistencia económica y los beneficios comerciales a la aceptación de su propia estrategia antidrogas. (p. 5)

Un ejemplo que claramente grafica lo dicho: llama la atención que en nuestros países no exista una relación directa entre las denuncias de los delitos que hace la población y las políticas de seguridad ciudadana que se llevan a cabo. En Ecuador –como en otros países– no se persiguen los delitos denunciados por sus habitantes, tal como se puede leer en los siguientes datos: en el año 2005 las denuncias por delitos contra la propiedad fueron el 61,10 % y solo el 0,66 % por sustancias estupefacientes; no obstante, el 62 % de la población privada de libertad fue por delitos de estupefacientes.

Dos años después, esto es, en el 2007, la tendencia se reafirma: las denuncias por delitos contra la propiedad (robos, hurtos) y las personas (homicidios, sexuales) fueron el 72,45 %, produciendo una reclusión por estos delitos del 4,42 % del total de los privados de la libertad. En contrapartida, las denuncias por estupefacientes fueron del 0,34 % que condujeron al 71,78 % de las sentencias. Pero no solo no se persiguen los delitos nacionales, sino que esta política que privilegió un tipo de delito poco denunciado, produjo la crisis del sistema carcelario en Ecuador y en muchos países de la región.

Por otro lado, la revolución científico-tecnológica en el campo de las comunicaciones generó mayor conectividad y movilidad de los factores de la producción, lo que facilitó a la integración de los mercados legales e ilegales mediante el lavado de activos, las transacciones electrónicas y la constitución de nuevas modalidades de gestión supraterritoriales (acercamiento de los territorios distantes).

Aparecen nuevos delitos como son los informáticos o los de órganos humanos, ambos vinculados a las tecnologías. Estos últimos son posibles gracias al avance de la medicina, al enrolamiento de personal altamente calificado en los circuitos de los mercados ilegales y a la posibilidad del traslado de los mismos en buenas condiciones de refrigeración y asepsia.

En suma, las economías ilegales tienen un sentido, objetivos, organización como sujeto social, asociación entre distintos actores delincuenciales bajo la modalidad de redes y definición estratégica del conjunto de las acciones criminales (planificación, inteligencia). Por eso se puede afirmar que desde el inicio de este siglo está marcado por la presencia en la economía, la sociedad, el territorio y el Estado de importantes organizaciones de redes criminales.

Definitivamente hubo un incremento delincuencial proporcional al debilitamiento del Estado (privatización) y al sentido de lo público. Como resultado se tiene, a su vez, un nivel preocupante la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas en la región: la policía pasó de 30 % en 1996 a 39 % en 2007; las Fuerzas Armadas de 41 % al 51 %, y el sistema judicial apenas rebasó del 33 % al 30 % (Latinobarómetro, 2007).

La nueva arquitectura delictiva

La *nueva economía* emergente proviene, entre otras causas, y con especial referencia a las redes de narcotraficantes, de una reestructuración general de las lógicas de producción de los mercados ilegales a escala planetaria, provocando tres signos distintivos de la nueva arquitectura:

- La internacionalización de la gestión del conjunto de los circuitos y cadenas de las nuevas organizaciones delictivas, que proviene de los altos niveles de c*onectividad*, que aceleran la integración de los territorios distantes y permiten un aumento de la *movilidad* –por tanto, de articulación– de los factores de producción, otorgando una base material para la interacción en tiempo real de todas las unidades a nivel planetario.

- El surgimiento de una nueva arquitectura productiva sustentada en empresas organizadas a escala mundial, destinadas a manejar de manera más eficiente las diferentes etapas de la cadena de valor. Se evidencia una descomposición mundial de los procesos productivos, no solo en el territorio (espacios dispersos) sino también en cada una de

las actividades propias de las fases del proceso general, usando las modalidades de tercerización,[12] franquicia[13] y/o *holding*[14] según las condiciones de cada lugar (local), y conformando un sistema organizacional compuesto por *redes y nodos* estructurados a nivel mundial (global);[15] con una cualidad única: cuando las partes orgánicas son atacadas, por ejemplo, por la policía, el todo no se contamina ni se afecta.

En los lugares dispersos actúan las modalidades de *tercerización* y *franquicia*, mientras en el contexto global opera el *holding,* contándose así con una estructura organizacional altamente eficiente e inmune a las acciones del sistema penal. Cuando la policía desarticula una banda, cartel o mafia criminal, la propia organización la reemplaza inmediatamente (con otro grupo local o fracciones del mismo) o se reconstituye gracias a su alta flexibilidad (cambia rutas), para seguir funcionando sin problema alguno; esa es la ventaja de este gran *holding*.

- La integración de los mercados ilegales con los legales condujo a que los límites entre ellos se "licuen", mucho más en los países o localidades con economías de servicios que tienen baja calidad institucional y mercados con alta inserción internacional. Es por eso que esta *red de redes* forma *zonas francas* que permiten la integración a distintos niveles: enlaces interdelictivos (armas con drogas, por ejemplo), vínculos de lo ilegal con lo legal (como el lavado), relaciones transfronterizas de un lado con el otro y articulaciones entre lo disperso localmente y lo integrado globalmente.

  Estas zonas francas no son solo de integración de las actividades ilícitas sino también de resguardo al delito y de protección a los delincuentes (confianza, organización y cultura), gracias a que los

12 En el sector de los narcóticos se usa mucho esta figura económica para la realización de tareas especializadas en ciertos tramos de las rutas de procesamiento (laboratorios) o comercialización (microtráfico) porque se busca el conocimiento del lugar, eficiencia y, sobre todo, disminución del riesgo.

13 Concesión de derechos económicos bajo un modelo o lógica general, de tal manera que la administración de ciertas actividades aisladas sea autónoma, pero con rígidos parámetros generales.

14 Se refiere al conglomerado de empresas que permiten mejorar las economías de escala, dividir el trabajo para mejorar productividad, integrar actores dispersos, romper con la jerarquía rígida y –en este caso en particular– vincular los mercados legales y los ilegales.

15 No es casual, por ejemplo, que los "*Urabeños*" o los "*Rastrojos*" colombianos tengan en la actualidad vínculos y relaciones internacionales con grupos italianos, mexicanos, ucranianos, rusos o españoles.

"capitales" ilegales adquieren un poder económico y político privilegiado en estos *lugares de excepción*.

Todo esto es posible debido a los nuevos actores que están detrás del proceso: la institución delictiva transita desde las organizaciones aisladas (crimen organizado) hacia un sistema integrado de organizaciones internacionales, constituidas bajo la forma de una *red de redes* de carácter global. Estas se gestionan desde el espacio virtual y desde las zonas que tienen baja vulnerabilidad y riesgo, ubicadas estratégicamente entre los territorios de producción y de consumo, siguiendo las rutas más comunes del intercambio comercial legal.

Gracias a esta estrategia, las organizaciones delictivas han logrado un nivel de penetración sin precedentes en el territorio, el Estado, la economía y la sociedad, lo que les ha otorgado un peso económico significativo para ser políticamente más influyentes en todas las escalas e instancias en las que actúan.

Expansión de las economías ilegales

Las economías ilegales están cambiando el sistema mundial por el monto de recursos económicos que mueven, por su presencia en los Estados, por la inversión en los mercados legales y por su arraigo en la sociedad (cultura). Se estima un movimiento de una masa monetaria proveniente de mercados ilícitos de una magnitud insospechada.

Según Braslavsky (2012): los cálculos indican que todos los años se lavan a nivel mundial unos 600 mil millones de dólares provenientes de negocios ilícitos.

Los datos más recientes muestran que la industria financiera, que experimentó un vertiginoso ascenso en la década de 1990, no se ha salvado del ataque. Más bien, todo lo contrario: el blanqueo de dinero y la evasión de impuestos han crecido en proporción al tamaño del sistema financiero internacional, e incluso más rápido.

En 1998, el entonces director del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, estimaba que el flujo global de dinero negro representaba entre el 2 y el 5 por ciento de la economía mundial, una cifra

que consideraba que superaba lo imaginable. Sin embargo, otras estimaciones más recientes sitúan el flujo de dinero negro hasta en un 10 % del PIB mundial (Naím, 2006).

Esto significa que en seis años este dinero se duplicó, lo cual muestra una tendencia alcista de cantidades inconmensurables. Si dicha tendencia de crecimiento se mantiene hasta ahora, ¿cuál sería en este momento el aporte de los mercados ilegales a la economía mundial?

En América Latina, a principios de este siglo (año 2002), habría existido un movimiento económico de recursos ilegales del 6,3 % del PIB (Naím, 2006). Quince años después solo México, Brasil y Argentina contarían con montos de alrededor de los 25 mil millones cada uno; Colombia y Chile bordearían alrededor de 15 mil millones. Perú –según el fiscal general tendría un monto de alrededor de 10 mil millones, Ecuador con 2.200 millones y la suma de los países centroamericanos con alrededor de 25 mil millones. Por todo esto, se puede afirmar que en la región la cifra debe ser superior a los 155 mil millones de dólares, cantidad que es más alta que la inversión externa.

Como se observa en el Cuadro 18, el peso relativo de los mercados ilegales (narcotráfico) vinculados al PIB del país o de la región es mayor o menor dependiendo del lugar que se encuentre en la cadena de valor; por ejemplo, los países más próximos a los lugares de demanda son los que tienen los precios más altos (México y Centro América y El Caribe), mientras los que están más cercanos a los espacios de producción tienen los más bajos (Colombia, Ecuador, Perú, el Área Andina).

El alto peso relativo en Centroamérica probablemente tenga que ver con el hecho de que por allí transita el 82 % de la cocaína y por el bajo peso que tiene el PIB. En el caso de Brasil, en cambio, tiene que ver con el gran tamaño de su economía. Los precios en el Área Andina están relacionados a los territorios de producción y a que todavía no se ha incrementado el riesgo que introduce el traslado del producto (circulación). Sin duda, se trata de valores muy significativos y lo más grave es que se encuentran en franco crecimiento, lo que implica un incremento de la penetración en la economía y el Estado.

También tiene que ver con el hecho de que el monto del lavado de los recursos provenientes de la droga es directamente proporcional al precio

Cuadro 18. Mercados ilegales (narcotráfico) en relación al PIB y a la población

País	PIB (miles de millones de dólares corrientes)	M. Ilegal (miles demillones de dólares corrientes)	M. Ilegal/PIB	Población	M. Ilegal (dólares/persona/año)
México	1.150	37	3,22 %	114.793.341	322,3
Brasil	2.477	20	0,81 %	196.655.014	101,7
Argentina	448	20	4,46 %	40.764.561	490,6
Centroamérica y Caribe	355	25	7,04 %	79.904.215	312,9
Colombia	333	10	3,00 %	46.927.125	213,1
Chile	249	10	4,02 %	17.269.525	579,1
Perú	180	4	2,22 %	29.399.817	136,1
Ecuador	78	2,2	2,81 %	14.666.055	150
Mundo	**699.800**	**600**	**0,10 %**	**6.974.242.787**	**86,03**

Fuentes: elaboración propia a partir de CEPALSTATS para el PIB del año 2011 y del Banco Mundial para la población 2008-2012.

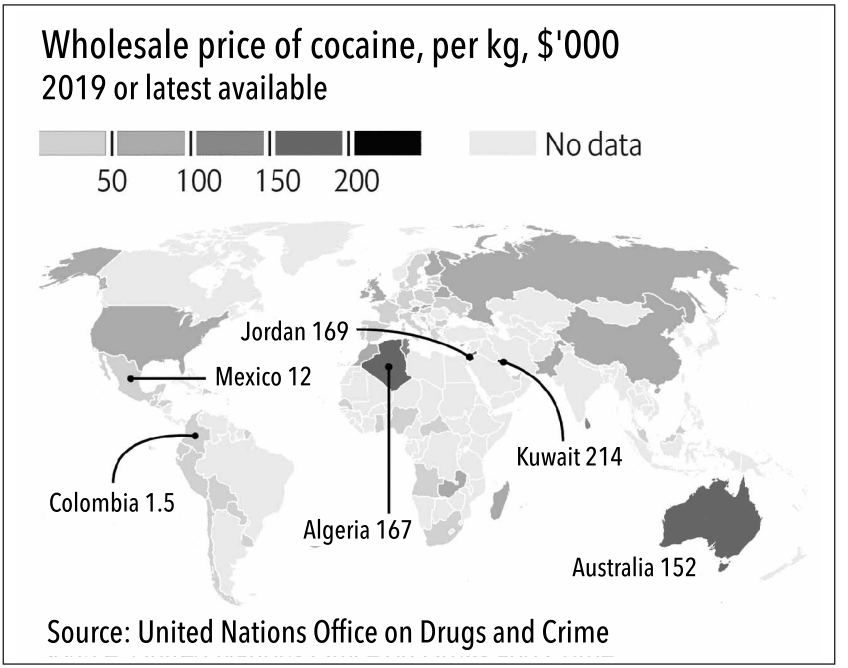
de los narcóticos en cada lugar: en Colombia –donde se produce– el kilo de cocaína vale 1.800 dólares, en Panamá –que es parte de la ruta– está en 3.000, en la frontera México y EE.UU sube a 50 mil y en las calles de Nueva York –donde se consume–, sube a más de 100 mil dólares. Por eso, según estudios de la Universidad de Florida, se estima que el 80 % de los recursos se quedan en EE.UU y Europa, y el resto en las zonas de producción y de tránsito (rutas).

El precio de la droga no se determina por las actividades de producción (cuando se añade valor), sino por las de circulación (riesgo) y de proximidad a la demanda (consumo). Queda por estudiar lo señalado: quién controla el proceso de acumulación, independientemente del precio que tenga en cada uno de los lugares y fases del proceso: el de consumo.

En el Gráfico 43 se describen los precios de la cocaína y, además, su expansión territorial a nivel planetario que muestra la universalización del consumo.

¿En dónde está este dinero? ¿En qué sectores de la economía se distribuye esta masa monetaria? Para responder la pregunta hay que recurrir a las experiencias internacionales donde se han hecho estudios. Forgione

Gráfico 43. El precio de la cocaína en el mundo



Fuente: The Economist (2022).

(2012) estima –para el año 2009– en 446 mil millones de dólares el monto vinculado al tráfico de cocaína; a ello hay que sumar las otras drogas (marihuana, químicas, opio) y los otros sectores de ilegalidad (tratas, armas, contrabando, evasión tributaria).

En Italia, según el mismo autor, la facturación anual de la mafia está entre 120 a 180 mil millones de euros, de los cuales, por un lado, entre el 40 y el 50 % sirve para reproducir el ilícito, activando este segmento del mercado; esto es, para el pago de corrupción, droga, tecnología, armas, sueldos y sicariato, entre otros rubros (Forgione, 2012); y por otro, entre el 50 y el 60 % de este monto entra a la economía legal; monto –no menor a 300 mil millones de dólares a nivel mundial– que inyecta a la economía legal recursos frescos y, lo que es más claro, conduce a borrar los límites entre los mercados legales e ilegales.

Esta gran masa monetaria penetra la economía, la sociedad y el Estado. La economía de mercado se beneficia por el dinero ilegal que se destina a

reproducir el ilícito, así como por el que se invierte en los mercados legales menos regulados, que tienen rápida liquidez y que son relativamente funcionales a la reproducción de los ilícitos.

Se trata de la inyección de dineros frescos que potencian sectores de la economía como el turismo (restaurantes, hoteles), la construcción (vivienda, oficinas), el comercio (centros comerciales) y ciertos servicios (transporte, finanzas).

Hay que indicar que en cada país o región estos procesos se adecúan a las condiciones particulares del lugar; para de esta forma integrarse a la economía legal (blanqueo). De allí que las redes criminales no puedan entenderse por fuera del conjunto de relaciones que se estructuran entre los actores legales e ilegales y de las que participan directa e indirectamente en las actividades criminales.

En la sociedad se desarrollan nuevas culturas vinculadas a la ganancia rápida y fácil, a las nuevas formas de consumo, a los nuevos contenidos de las narco-telenovelas y a la música (narco-corridos) y, también, a la nueva capacidad de generación de empleo, que es uno de los mayores amortiguadores sociales y de grupos de apoyo para legitimarse.

Colombia, México, Estados Unidos, entre otros países, han producido una infinidad de películas vinculadas al narcotráfico que, a su vez, han traído un gran debate público y novedosos estudios académicos; probablemente las telenovelas colombianas sean las que mayor éxito han despertado, no solo entre los televidentes, sino también entre los académicos.

El Estado también es objeto de penetración mediante cuatro formas: primero, al atravesar las fronteras de los países y generar problemas internacionales; segundo, enquistándose en las estructuras estatales, desgastándolas, y haciéndolas permisivas al ilícito mediante el uso de recursos económicos (corrupción) o de intimidación (extorsión); tercero, la creación de fuerzas militares paralelas que disputan el poder estatal; y cuarto, usando la democracia para representarse directamente.

En definitiva, las instituciones estatales son minadas por la corrupción y por la creación de estructuras paralelas de poder, las cuales han conducido a la expresión de "Estado fallido", que no es otra cosa que una forma de "certificación" que hacen los gobiernos poderosos a las políticas antinarcóticos de los países donde se producen buena parte de los estupefacientes.

Este movimiento económico es explicable, entre otras cosas, por el gran cambio que vive el sector narcótico en la economía mundial: se trata de uno de los más dinámicos, más grandes y, probablemente, más modernos del planeta. Por eso se puede afirmar, con fundamentos, que las economías ilegales nutren el sistema económico mundial, lo que permite avizorar que el siglo XXI se caracterizará por la presencia de las redes mafiosas en la economía.

Los territorios de las economías ilegales

La producción social del espacio de las economías ilegales se ha transformado profundamente, siguiendo de alguna manera la lógica de la economía legal y de las grandes empresas globales, porque están pegadas y son parte de ellas. Como ya se explicó, en las economías ilegales se vive un cambio del sujeto social de una *organización delictiva* local hacia otra conformada por *redes mundiales* que operan como sistemas integrados de espacios de distinta escala.

Dentro de esta dualidad se constituyen nuevos modelos de gestión donde los *espacios dispersos (locales)* cumplen condiciones estratégicas dentro de la *estructura general (global)*, como pueden ser: la reducción de la vulnerabilidad gracias a la existencia de instituciones con limitado control institucional (débiles) y la buena ubicación en la cadena productiva (conectividad, posicionamiento, ventajas comparativas), para de esta manera reducir el riesgo y potenciar la productividad.

La tradicional separación territorial entre países productores, consumidores y de tránsito de narcóticos tiende a transformarse debido al desarrollo tecnológico, que permite tener nuevas variedades, por ejemplo, de coca, con semillas para sembrarse en nichos distintos y de ser inmunes a las aspersiones de glifosato, y a la presencia de una multiplicidad de drogas que se producen industrialmente en cualquier lugar y, por tanto, independientemente de las condiciones propias de un hábitat natural.[16]

No es menos importante la descomposición internacional de los procesos productivos y la globalización del consumo, que se observa con la caída

16 Según el informe de la Comisión de Asuntos exteriores del Parlamento Andino (2012) en Europa entre 1997 y 2009 se identificaron 110 nuevas sustancias psicoactivas industriales.

de la demanda de cocaína en los últimos años en EE.UU y el incremento en Europa y América Latina. Según Gratius (2012):

> En las Américas hay 8,4 millones de consumidores de cocaína, un 68 % en EE UU, un 29 % en América del Sur y un 3 % en América Central. Estas cifras señalan que ha aumentado de forma alarmante el consumo de cocaína en los países sudamericanos, principalmente en Brasil que es el segundo país de demanda en las Américas, seguido por Argentina y Chile. México es el único país donde el consumo de heroína es elevado. (p. 6)

Hoy en día, la marihuana (cannabis) se puede sembrar en distintos climas y en diversas escalas. Estados Unidos y Europa la producen, así como América Latina y África; mientras paulatinamente el procesamiento de la cocaína se va liberando de las zonas de producción para relocalizarse en lugares más próximos a la demanda.

La antigua distinción espacial entre los países productores y consumidores tiende a diluirse, y, también, a desvanecerse; tanto que el diseño de las políticas diferenciadas entre oferta y demanda, muy propias de la política de la "guerra a las drogas", pierde sentido.

La focalización de la política antinarcóticos en las fases de producción y circulación generaron un alto nivel de violencia en estos lugares y prácticamente ninguna en los espacios de la demanda. Se volvió recurrente la frase dicha por varias autoridades de México, Guatemala, Colombia y El Salvador de que "nosotros ponemos los muertos y ustedes…" las armas, las políticas, la acumulación económica.

La OEA (2013) en su informe de drogas señala que "Los intensos niveles de violencia asociados al narcotráfico –especialmente en países afectados por la producción, tránsito y tráfico de drogas ilegales– han sido el factor principal de alarma" (p. 5). Sin embargo, no menciona que esta violencia se origina en las políticas de guerra impulsadas por la misma institución, justamente en esas zonas y no donde se concentra la demanda.

En el Cuadro 19 se puede observar la dispersión del consumo a lo largo del mundo, según tres tipos de drogas.

Si se vincula el Gráfico 43, *El precio de la cocaína en el mundo,* con el Gráfico 44 *Delincuencia transnacional organizada,* pueden observar tres situaciones singulares:

Cuadro 19. Número de consumidores de droga entre 15 y 64 años en el año 2010

Drogas / Regiones	Cannabis		Cocaína		Opiáceos		Total (Lím. Superior)	
	N° (millones)	%	N° (millones)	%	N° (millones)	%	N° (millones)	%
Unión Europea	28,7-29,2	48,6	4,3-4,7	29,9	1-1,1	37	35	44,4
Estados Unidos	22,5	37,4	8,4	53,5	1-1,6	53,9	32,5	41,3
América Latina	8,4	14	2,4-2,6	16,6	0,18-0,27	9,1	11,27	14,3
Total (Lím. Superior)	**60,1**	**100**	**15,7**	**100**	**2,97**	**100**	**78,8**	**100**

Fuente: Gratius (2012).

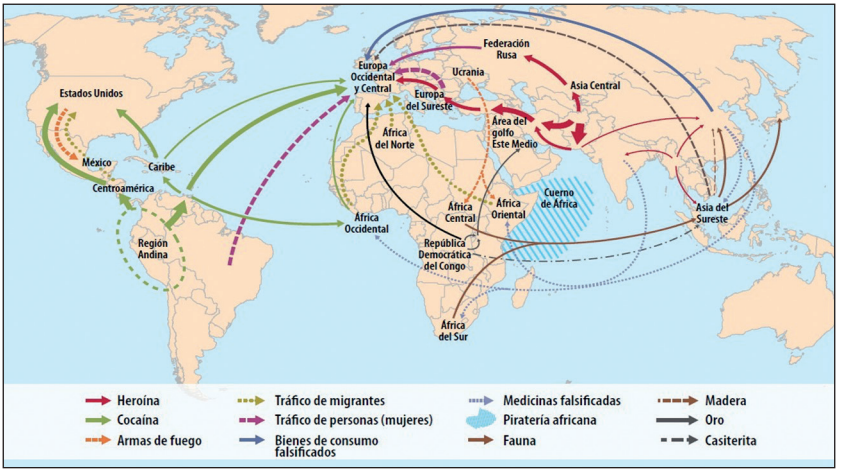
- El gran nivel de difusión que tiene el consumo de las drogas a escala planetaria, tanto que se puede hablar de la globalización del consumo;
- La concentración de la demanda de los opiáceos y de la cocaína sigue teniendo primero a los Estados Unidos y luego a Europa, situación que evidencia que los EE.UU se mantiene como el mayor consumidor del mundo; y
- El sostenimiento de la división territorial del trabajo según las fases de producción, circulación y consumo de las drogas a lo largo del mundo.

Por otro lado, si bien la marihuana es la droga que tiene el mayor nivel de difusión y consumo en el mundo, no se puede negar que la cocaína es la que tiene el mayor peso dentro de la estructura de las economías ilegales, debido a su alto precio y a su lógica de producción-acumulación.

Claramente se ha desarrollado un proceso de globalización de un menú muy amplio de drogas (naturales, industriales), donde –en la actualidad– hay un producto que ejerce la condición de *núcleo funcional* de articulación del conjunto del mercado de narcóticos, así como de los mercados ilegales de, por ejemplo, la trata de personas o de comercialización de armas de fuego: la cocaína.

El espacio global en el que operan los mercados ilegales de la droga está constituido por una maquinaria institucional –productiva y financiera– que sigue la lógica organizativa de las empresas formales modernas, con

Gráfico 44. Delincuencia transnacional organizada



Fuente: UNODC (2010).

alta dispersión territorial y división del trabajo, entre las que se puede mencionar –como ejemplo– a Nike o General Motors cuyas estructuras no son muy distintas a las del, por ejemplo, el Cartel de Sinaloa o a las de la mafia de la 'Ndrangheta. Es más, en muchos casos no se debe descartar que se encuentren articuladas, de tal manera que es cada vez más difícil distinguir unas de otras.

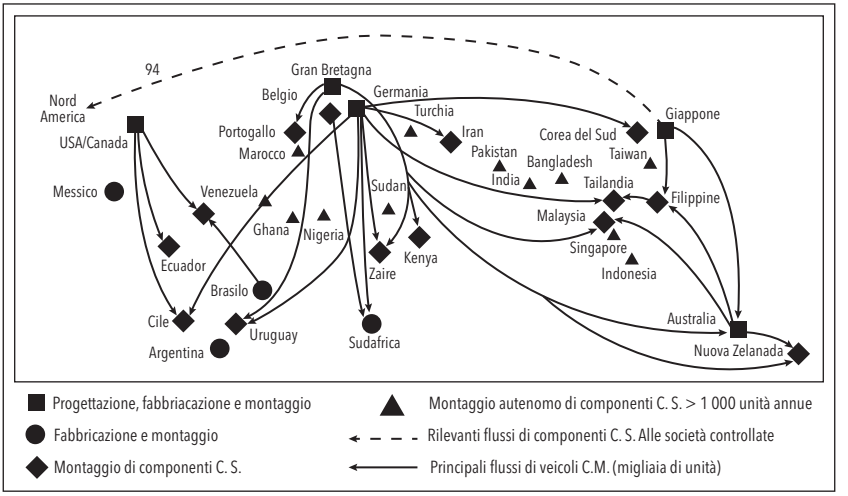
En el Gráfico 45 *El caso de General Motors* y en el Gráfico 46 *El caso de la red de Nike*, se pueden observar las lógicas organizativas de los grupos empresariales legales, con alta interconexión, dispersión territorial y división del trabajo y, comparativamente, en el Gráfico 44 *Delincuencia transnacional organizada,* con las estructuras criminales que estructuran los mercados ilegales de narcóticos.

Es claro el despliegue de las actividades económicas a escala planetaria, siguiendo la lógica de mejorar los beneficios monetarios en contextos de menor riesgo relativo (seguridad para el sistema ilegal) para obtener mejores ventajas comparativas en cada una de las fases del proceso productivo.

En el primer caso, un Estado débil puede ayudar a garantizar las actividades criminales porque baja el riesgo en las operaciones delictivas y en el segundo, un país con mercados abiertos y grandes, con requerimiento de

dineros frescos, con tercerización laboral y con regulaciones bajas, entre otros, son atractivos para el lavado, la inversión y para el desarrollo de ciertas actividades ilegales.

Gráfico 45. El caso de General Motors



Fuente: Celata (2007).

Gráfico 46. El caso de la red de Nike

Fuente: Dicken (2007).

La explicación de la similitud organizacional va de la mano con dos elementos claves: por un lado, la articulación entre los mercados legales e ilegales que nace de la mutua necesidad; los ilegales para "existir" deben lavar dinero en los mercados legales y los legales para competir, reproducirse y ampliarse necesitan dineros frescos; y por otro, porque, como ya se explicó, adoptan la misma lógica de integración sustentada en las modalidades de *holding*, tercerización y franquicia, dotando a lo ilegal de un grado de eficiencia mayor en todos los circuitos y fases, y diseñando un sistema de seguridad que se desactiva en cada una de sus partes cuando la policía lo ataca, sin afectar al todo.

El caso del *Cártel de Sinaloa* ilustra bastante bien la metamorfosis propia de estas agrupaciones, porque *dejó de ser un cártel y también de Sinaloa*. Cambió la lógica de gestión, pareciéndose cada vez más a los gigantes globales, aunque con mucha más flexibilidad gracias a su condición de *holding* que articula países y empresas de distinto tipo y procedencia, tanto por razones económicas como de seguridad. Incluso, ellos mismos modificaron su denominación original de Cartel de Sinaloa por el de *La Federación*.[17]

Hoy, el Cártel de Sinaloa es más una organización del tipo red de redes, que trasciende su anclaje espacial original en el Estado de Sinaloa para manejar, primero, un territorio más amplio en México; segundo, para controlar la ruta del Pacífico hacia Estados Unidos; y tercero, para inscribirse en la región más dinámica de la economía mundial: la cuenca del Asía-Pacífico. Por eso hoy se hacen conocer también como el *Cártel del Pacífico*.

El Plan Colombia y el efecto de las políticas focalizadas

Muchos cambios vienen de la mano de la *nueva economía*, pero adicionalmente de los impactos que produce el Plan Colombia, convertido en el proyecto estrella de los postulados de la política de la "guerra a las drogas" diseñada por los EE.UU; tan es así que contó con un presupuesto de alrededor de 10 mil millones de dólares provenientes de la Cooperación de

17 Una federación es una agrupación institucionalizada de entidades relativamente autónomas.

Estados Unidos y, ahora se conoce –gracias al *The Washington Post* (2013)– de una cantidad adicional y similar de dinero para actividades encubiertas; que en total bordearían los 20 mil millones de dólares.[18]

Esta propuesta arrancó a principios de este siglo y se desarrolló según los típicos postulados de las *políticas focalizadas de seguridad y antinarcóticos,* impulsadas desde los organismos de cooperación internacional. Las *políticas focalizadas* son acciones estratégicas que pueden dirigirse a un subgrupo social (prevención secundaria o terciaria), a un tipo penal (narcotráfico) o a un territorio (región, zona).

En general, la práctica ha demostrado que la focalización tiende a sostener la heterogeneidad y a incrementar a corto y mediano plazo la dinámica, flexibilidad y grados de la violencia delictiva, dentro de un marco de integración delincuencial que tiende a: i) Fragmentar la sociedad, romper los lazos sociales y estigmatizar poblaciones; ii) Profundizar la lógica interdelictual (como sistema delictual); iii) Negar el sentido del "efecto lugar" como el espacio donde el delito existe: lo local articulado a una lógica organizativa global.

El Plan Colombia generó algunos efectos visibles. Por un lado, al "interior" del país, están los tres temas más publicitados de la supuesta eficiencia y bondad de la propuesta: la contracción de las áreas de cultivo de las drogas.

Por otro lado, generó el incremento de la productividad; la reducción significativa de algunos indicadores de violencia como los homicidios, secuestros y delitos conexos; y en tercer lugar, no se puede desconocer que los golpes internos en Colombia, producto de la represión policial y militar propia de la guerra a las drogas, también condujeron a la desaparición de los grandes *carteles territoriales* (Cartel de Cali o Cartel de Medellín) a la par de la erosión de los liderazgos fuertes y personalizados (Pablo Escobar, Rodríguez Gacha); esto, a su vez, condujo al aparecimiento de nuevos carteles o bandas criminales (BACRIM), que son más pequeñas pero más funcionales al nuevo contexto del mercado mundial de narcóticos.

18 Este programa secreto en Colombia, aseguró *The Washington Post* (2013), "es una de las mayores acciones de inteligencia encubierta desarrollada por Estados Unidos desde los atentados del 11 de septiembre de 2001. La ayuda para combatir a la guerrilla contó con un presupuesto adicional de unos 9.000 millones de dólares de la ayuda militar estadounidense del Plan Colombia, que inicio en el año 2000".

Hay que resaltar la existencia de algunos impactos poco difundidos, como son, por ejemplo, el costo ambiental y la vulneración de los derechos humanos por la erradicación química de la droga en las áreas geográficas de mayor cultivo.

Se han producido, también, desplazamientos forzados de población civil por parte de actores armados: AUC o paramilitares, fuerzas del orden público y ejércitos irregulares. El Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC) estimó que entre 4.9 y 5.9 millones de colombianos fueron desplazados por la violencia, convirtiendo a Colombia en el primer país del mundo en esa materia. México, en este último tiempo, también padece las mismas circunstancias.

Se debe considerar algunos impactos adicionales que se produjeron "hacia afuera" de Colombia, no solo respecto del incremento de los delitos conexos o del aumento de los grados de violencia, sino también de la rearticulación de los mercados ilegales de forma general.

Para comprender estas consecuencias es necesario tener en cuenta dos expresiones: el llamado *efecto globo*, que se produce cuando las políticas contraen el fenómeno que se quiere controlar en el lugar donde se la aplica, pero genera un abultamiento en el espacio circundante inversamente proporcional; y el caso del *efecto pulga*, en que la aplicación de una política en un lugar genera un salto del problema hacia otro espacio (nuevas rutas), otro momento (otro día u otra hora) u otras actividades (de robo a sicariato).

Los dos efectos tienden a dotar a la criminalidad de una gran dinámica y flexibilidad, así como mostrar la cara inversa: las políticas públicas se caracterizan por tener una muy alta rigidez.

En el caso de la focalización de la política antinarcóticos –fundamento central de la llamada "guerra a las drogas"– se dirigió primero hacia la esfera de la producción principalmente localizada en los países andinos (Plan Colombia) y luego hacia los ámbitos de las fases de circulación-rutas, cuando el problema se les desbordó a las zonas de México y Centroamérica (Plan Mérida). Esta política muy poco hizo en los espacios de demanda o consumo (EE.UU, Europa).

Es necesario resaltar la presión sobre las áreas de cultivo produjo el desplazamiento de la producción de cocaína en Colombia hacia Venezuela, Bolivia, Perú y Brasil y la relocalización de los laboratorios de procesamiento hacia las rutas más importantes o, directamente, hacia los lugares de consumo.

El Plan Colombia generó –por el efecto globo– la articulación de las distintas fases de la producción de narcóticos (cultivo, procesamiento, rutas, consumo) mediante un conjunto de actores (bandas, cárteles o mafias) controlados –por lo pronto– por los cárteles mexicanos (Sinaloa, Jalisco Nueva Generación).[19]

En este caso, la atomización de los grandes carteles colombianos fue altamente funcional a la reestructuración del sector a nivel mundial, porque supieron ubicarse dentro de una organización internacional sustentada en una –red de redes– una importante división del trabajo entre los distintos nodos ubicados a escala planetario.

Esta integración incrementó el nivel de productividad de los narcóticos, amplió la oferta diversificada de los tipos de drogas y logró importantes enlaces con otro tipo de delitos (armas, tratas) y otros mercados (legales, informales).

Por eso, hoy existen laboratorios de procesamiento de cocaína con alta tecnología que pueden localizarse más cerca de las rutas y, sobre todo, de la demanda, modificando y pluralizando los destinos del consumo. De este modo, se ha mejorado la competitividad gracias a la tecnología y a la reducción del costo del transporte de los precursores químicos. Hoy, se encuentran *laboratorios fijos,* a distinta escala, y *móviles*, que pueden procesar cocaína de alta calidad y a buen precio, movilizándose por territorios previamente definidos.

Si antes los carteles colombianos exportaban cocaína, hoy lo que exportan es la materia prima, para posteriormente producir la agregación de valor en los lugares más próximos a la demanda; con lo cual la región entra en la lógica económica de siempre: proveer materias primas (*commodities*) para que los países más desarrollados industrialicen la producción y, gracias a ello, logren mayor acumulación de capital.

Se debe tener en cuenta dos situaciones adicionales: el crack y la pasta base, que son los residuos del proceso, son los productos dirigidos al consumo de los más pobres y de los países de la región, mientras que la de mejor calidad se enfila hacia los lugares de mayor consumo.

19 Según el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 15 países de América Latina están vinculados directamente al Cártel de Sinaloa.

Antes de la aplicación del Plan Colombia, los carteles colombianos eran las grandes estructuras organizadas que controlaban todas las fases del proceso de la cocaína (producción, procesamiento, comercialización-tráfico), debido a que la fase de producción se constituyó en el eje organizador de todo el proceso.

De ahí que los carteles colombianos fueran de origen territorial: el Cartel de Medellín o el de Cali, entre otros. Adicionalmente, controlaban las rutas y el ingreso al mercado más grande del mundo: los Estados Unidos, a través de Florida.

Estos carteles se convirtieron en el "comando central" y en el "núcleo funcional" del conjunto del proceso y, por lo tanto, en los beneficiarios directos de los negocios del narcotráfico. Hoy en día, esta situación se ha modificado; se tienen beneficios según el lugar en que se ubique dentro de la cadena de valor y del peso existente dentro del *holding* (comando central).

Después de la aplicación del Plan Colombia se constituye una estructura mucho más compleja, donde los carteles colombianos y su base productiva-territorial pierden el peso articulador central que tenía, obligándose a reinventarse en un momento en que los carteles mexicanos empiezan a controlar el negocio desde las nuevas rutas y mercados de consumo que regentan.

En otras palabras, no es la producción de la cocaína la que determina el precio del producto, sino el riesgo y el transporte que viene del tráfico y de las características de la demanda (microtráfico).

En esa perspectiva, se relocalizan las rutas de ingreso hacia el país de mayor demanda del mundo (EE.UU): de Florida manejada por los carteles territoriales-productivos de Colombia hacia la frontera México-Estados Unidos dominada por los cárteles mexicanos; lo cual implica una rearticulación de las zonas andinas de producción (Colombia, Perú y Bolivia) con los lugares estratégicos de las rutas (Centroamérica, México) hacia los espacios de mayor demanda (Estados Unidos).[20]

Esta alianza impulsa exponencialmente a la *Federación*, *Cartel del Pacífico* o *Cartel de Sinaloa,* gracias al control que empieza a ejercer sobre

20 Hay que tener en cuenta que también se trasladaron, entre otros, a Ecuador y Venezuela los laboratorios de procesamiento, hacia Perú, Bolivia y Brasil los cultivos y el consumo se masificó en la región.

los corredores multidestino de productos tales como: drogas, precursores químicos, armas, personas, contrabando, entre otros. Y también, porque la base económica y organizativa de los cárteles mexicanos, aliada a las bandas criminales colombianas (BACRIM) y de otros países del mundo, empieza a impulsar su integración hacia el mercado de la cuenca del Asia-Pacífico, como la región más dinámica de la economía mundial.

En la actualidad, el Cártel de Sinaloa es uno de los grupos económicos más ricos y grandes del mundo; tanto que la Revista Forbes catalogó a su capo mayor, el "Chapo Guzmán", como uno de los hombres más acaudalados del planeta. Y, lo más importante, que ésta "Federación global", según The Economist, administra más de 3500 empresas en alrededor de 50 países ubicados en cuatro continentes, destacándose países como: Estados Unidos, Canadá (Norteamérica), España, Italia, Alemania, Rusia (Europa), China, Japón y 5 países más del Asia, varios del África y prácticamente en todos los de América Latina (Reveles, 2010).[21]

Este proceso expansivo se sustenta en la reconstitución de los cárteles, mediante alianzas o conquistas, que conducen a la concentración oligopólica. Así, por ejemplo, Los Beltrán Leyva denominados por los "Tres caballeros" –socios de los Zetas y de los del Golfo– son dados de baja para ser sometidos a la *Federación*. La Familia Michoacana se reinventa en el Grupo de los Templarios, convertidos en el tercer cártel mexicano.

Cosa similar ocurre al mismo tiempo, aunque en el contexto colombiano, cuando los hermanos Calle Serna –los Tres Comba– de los *Rastrojos* se entregan a la justicia, dejándoles en una condición de debilidad para luego ser absorbidos por los *Urabeños,* que buscan igualmente el vínculo con la cuenca del Pacífico, articulados a *La Federación* y, por esta vía, entrar en los grandes mercados mundiales.

La recomposición de estos grupos mexicanos y colombianos son dos caras de la misma moneda, que siguen a la tendencia mundial; por eso, entre otros, también está la mafia italiana denominada como la 'Ndrangheta, que tiene actividades en 32 países del mundo, incluidos 8 en Sudamérica, 14 en Europa, 4 en África, y en los Estados Unidos y el Canadá (Forgione, 2012).

21 "La del Pacífico es, hoy por hoy, una verdadera confederación, una organización criminal perfectamente globalizada que actúa con una estructura piramidal de empresa próspera" (Reveles, 2010, p. 42).

Es necesario considerar los ejemplos de políticas focalizadas que podrían tener un efecto positivo; entre estos consideramos el de la legalización de la marihuana en Uruguay y en los estados de Colorado y Washington –en los Estados Unidos–, que han reconocido estos cambios como punto de partida para construir una nueva política antinarcóticos. Dentro de este territorio global operan estas nuevas organizaciones delictivas, que en América Latina tienen dos lugares estratégicos y privilegiados: las ciudades y las fronteras.

Las fronteras

Las fronteras se constituyen en lugares clave del proceso, a la manera de nodos o plataformas mundiales de integración y proyección de las economías ilegales. La lógica central de estos espacios proviene de las *asimetrías complementarias*; esto significa, que las diferencias entre los Estados colindantes permiten la integración de los ilegales (contrabando) y la separación de los legales.

En esa perspectiva, dos elementos son claves: las economías de frontera crecen porque la separación de los Estados ayuda al delito y frena al mercado legal, y porque, con la reestructuración de la economía planetaria, las fronteras nacionales se convierten en un *sistema fronterizo global*, donde, por ejemplo, la frontera de Guatemala con México esté relacionada estrechamente con la frontera México con los Estados Unidos, formando un sistema global porque por las fronteras pueden pasar armas producidas en lugares lejanos o drogas destinadas a una demanda distante.

En América Latina se evidencia que la integración-separación de las fronteras se constituye a partir de sistemas urbanos plurinacionales, adoptando la forma de una cremallera, como es el caso de las ciudades de la frontera Estados Unidos-México. Este sistema interurbano está compuesto por 22 ciudades intermedias, 11 a cada lado, donde sobresale la binaria Ciudad Juárez-El Paso.

Este binomio opera a la manera de una metrópoli, donde la línea divisoria señala hasta donde va Ciudad Juárez y desde donde empieza El Paso; sin embargo, de esta unidad urbana,[22] cada una de las partes son diversas,

22 La suma de la población de las dos ciudades (Ciudad Juárez y El Paso) es de más de 2 millones doscientos mil habitantes.

tanto que la primera tiene una tasa de 148 homicidios por cien mil habitantes mientras la segunda, El Paso, no llega a uno.

Existen fronteras donde coinciden tres Estados a través de las respectivas ciudades; siendo el más visible el caso de la llamada "*Triple Frontera*". En un mismo territorio se encuentran tres ciudades que producen la integración de tres Estados: Foz de Iguazú en Brasil, Ciudad del Este en Paraguay y Puerto Iguazú en Argentina; en que lo único que las separa es el río Paraná y lo que las integra son las dinámicas económicas ilegales: droga, contrabando, armas, productos robados, etc.

Otra frontera interesante es aquella que encuentra cuatro países con una base urbana compuesta por cuatro ciudades; allí está Manaos en Brasil, Iquitos en Perú, Leticia en Colombia y Sucumbíos en Ecuador que, a diferencia del ejemplo anterior, logran conformar un *sistema urbano multinacional*, que nace del río convertido en la base material de integración. La búsqueda del Pacífico realizada por Brasil permite pensar en un futuro común a las cuatro ciudades, debido al eje multimodal Manaos-Manta; pero también por la necesidad de controlar el flujo de narcóticos al Brasil.

Las ciudades

Las *ciudades*, con el despliegue a escala mundial de la *nueva economía*, conforman una territorialidad constituida por una red mundial que se despliega sobre el planeta. En esta red, cada ciudad funciona como centro de coordinación, control y servicios del capital mundial (Sassen, 1997, pp. 2-3), lo cual implica que cada una de ellas se posiciona en función de las condiciones que ofrezca a la valorización del capital y a la seguridad de los mercados ilegales. En la actualidad, la región más atractiva es, sin duda alguna, la cuenca del Asia Pacífico, lugar al que se dirigen los capitales legales e ilegales de forma mancomunada.

Los sectores de la economía donde tienden a ubicarse estos capitales son muy variables, según la sociedad que se trate, aunque la mayoría de ellos sean de base urbana. Por ejemplo, el sector inmobiliario es una actividad económica donde tiene mucha incidencia; en la actualidad, en las ciudades más grandes de América Latina hay un crecimiento del sector que tiende a ser explicado como si existiera una burbuja, una sobreoferta o un *boom*

inmobiliario difícil de ser explicado sin considerar el papel de la economía ilegal.[23] El sector comercial, automotor y de turismo son otros sectores atractivos para el lavado de activos provenientes de las economías ilegales.

Las ciudades son proclives a los negocios porque las economías ilegales son parte constitutiva de las mismas: producen riqueza, atraen inversión externa y tienen una masa de consumidores concentrada. En mercados como los que hemos visto, con alta presencia de ilegalidad no es nada difícil que estos capitales formen parte de la economía urbana, tanto formal como informal.

Como una manera de ejemplificar esto, se pueden señalar tres casos altamente llamativos donde se impulsan estas economías ilegales en las ciudades:

En el ámbito del *comercio informal*, ubicado en ciertos lugares típicos de nuestras ciudades; se deben resaltar, por ejemplo, a La Merced en Ciudad de México, Polvos Azules en Lima (3.200 vendedores) o las Bahías en Guayaquil. El caso de los San Andresitos en Bogotá, es muy revelador: el comercio en este lugar movió en el año 2004 una cantidad nada despreciable de 2.500 millones de dólares.[24] Son lugares donde lo informal y lo ilegal se encuentra, en tanto venden productos de contrabando o robados bajo condiciones propias de la informalidad que no paga arriendos, impuestos o tasas.

La droga que circula en Brasil en el mercado interno es administrada y controlada por los *Comandos*, que operan desde los centros de reclusión (Garzón, 2008). Uno de los casos más emblemáticos es el del Primer Comando de la Capital (PCC), que desde la cárcel de San Pablo maneja el narcomenudeo de los propios reclusorios, así como en las "biqueiras".

En el año 2006, el PCC organizó, desde la cárcel –como respuesta a un intento de reubicación de internos– la paralización de San Pablo, la ciudad más grande de América Latina, produciendo la muerte de alrededor de 80 personas, el incendio de al menos 30 autobuses y saqueos generalizados. Lo mismo ocurrió en la cárcel de Envigado donde estaba recluido Pablo Escobar o "Don Berna" y lo que sigue ocurriendo en los reclusorios de México, Colombia, Venezuela, Guatemala, Chile y Ecuador, entre tantos otros.

---

23 Probablemente, el caso más llamativo sea el de Panamá, convertido en un lugar muy atractivo para la compra y venta de la producción inmobiliaria debido a que el dólar circula libremente y a que cuenta con incentivos tributarios y financieros, dada su condición de paraíso fiscal. El volumen de construcción es claramente mayor a la demanda del mercado local.

24 Es una cantidad cercana al Presupuesto de Administración Central del Distrito Capital en el año 2005.

Las cárceles en América Latina se han convertido en los lugares de mayor violencia de la sociedad y en el nodo a partir del cual un segmento importante de los mercados ilegales se organiza.

El *jogo do bicho* es una especie de lotería popular –se juega con símbolos de animales y no con números– que nació como un mecanismo de financiamiento del zoológico de Río de Janeiro en el año 1892. Pronto se popularizó para ser controlada en la actualidad, un siglo después, por organizaciones ilegales conocidas como los "bicheros".

Su popularidad creció gracias a una política de afincamiento en lo popular mediante el financiamiento a las escuelas de samba del carnaval, la generación de empleo y el desarrollo de actividades filantrópicas, las cuales les permitieron expandir el mercado de la lotería y, sobre todo, diversificar sus actividades económicas con el tráfico de drogas, de armas, del impulso a las milicias parapoliciales y de las máquinas tragamonedas, entre otros. Hoy, es una organización delictiva que actúa en 25 de los 26 estados del Brasil.

Un caso de tercerización interesante son las denominadas oficinas de cobro, originalmente nacidas en Medellín y promovidas por Pablo Escobar. El objetivo inicial era contar con una instancia semiautónoma del Cartel de Medellín para que preste servicios en ciertas tareas "sucias" de la organización, sin que sus estructuras sean vulneradas, su imagen deteriorada y su legitimidad erosionada.

Sus miembros fueron militares desmovilizados, paramilitares o miembros del narcotráfico. Si antes trabajaban solo para el Cartel de Medellín, desde fines de los noventa se independizan para prestar servicios al mejor postor, logrando generalizarse por el territorio colombiano e, incluso, llegar, entre otros, a México, Guatemala, Brasil y España.

Por ejemplo, *Los Zetas* nacen en México a fines de la década de los años noventa como un grupo armado vinculado directamente al Cartel de El Golfo. Su membrecía proviene de los grupos de élite de los ejércitos mexicano y guatemalteco. Con el tiempo se separan del Cartel de El Golfo, porque con la información que tienen creen que pueden constituir su propia organización.

Sin embargo, no controlan los puertos ni las rutas directas a los EE.UU, y tampoco tienen los contactos donde se concentra la demanda

de la droga. Estas limitaciones les impiden dar el salto, lo cual les obliga a realizar actos violentos para financiarse. Este ejemplo muestra el límite que tiene el modelo y la razón por la cual en Colombia las oficinas de cobro se mantuvieron en lo suyo. Sin embargo, los Zetas son en la actualidad uno de los grupos más poderosos de México.

Se puede afirmar que el menú de los servicios es muy amplio, pues van desde el cobro de deudas de todo tipo (monetarias, ajuste de cuentas), secuestro de personas, garantizar las rutas de los distintos tráficos, extorsionar, asesinar (sicarios), quemar buses, incendiar comercios o casas, distribuir droga, repartir propaganda.

Cada uno de estos servicios tiene una tarifa que se negocia y es la base para una rápida y copiosa acumulación de capital. En general, en estos casos de penetración en la informalidad (ferias, mercados, y jogo de bicho) y de desarrollo de un esquema de tercerización dentro de la estructura general del narcotráfico (oficinas de cobro) existe rápida rotación del capital, alta rentabilidad y total liquidez.

En los tres ejemplos se puede apreciar una gran capacidad de generación de empleo. La industria mafiosa, entre sectores legales, ilegales y sumergidos, emplea el 27 % de la población activa de Calabria, el 12 % de la Campania y el 10 % de la Sicilia; prácticamente, casi el 10 % de la población activa de las principales regiones del Mezzogiorno italiano (Forgione, 2012).

Por esta razón tiene un impacto en la economía formal y, por tanto, deslegitimarse, por los fuertes vínculos con los sistemas globales de la ilegalidad que no hacen otra cosa que demostrar claramente que las economías ilegales penetran los mercados formales e informales, haciéndose imprescindibles para su sostenimiento.

Los mercados ilegales prosperan en sus vínculos con otros segmentos del mercado informal y legal, para lo cual se engranan con los servicios de protección, los mecanismos de corrupción, las modalidades de extorsión e intimidación, todos con costos adicionales. Estos procesos requieren de la provisión de logística mínima para sus acciones, con el consiguiente desarrollo de actividades que les da legitimidad frente a la población (trabajo, vivienda, carnaval, fútbol) y con el desbroce del camino (limpieza social), entre otros. Todas estas acciones son ilegales y muchas de ellas conducen a la violencia.

El resultado: la tasa de homicidios de América Latina se duplicó en 20 años y lo que es más grave, los grados de violencia son aún mayores. Hoy, el delito se realiza con premeditación, mayor tecnología, con una importante organización y es de carácter internacional. Los mercados ilegales necesitan múltiples violencias, porque ellas son consustanciales de los mismos.

Así, por ejemplo, en Honduras el 62 %, en Colombia el 47 % y en Ecuador el 17 %, de los homicidios se producen bajo la modalidad del sicariato; con lo cual, si la tendencia sigue, se convertirá en la principal causa de los homicidios en la región.

Y el sicariato, como es conocido, se ejecuta desde entidades organizadas para tal efecto. Pero no solo que hay un aumento de los homicidios, sino que también –según el Latinobarómetro del 2010– han crecido las demandas de seguridad ciudadana, a un ritmo mayor: en el año 2000 se ubicaron en el cuarto lugar, en el año 2005 pasaron al segundo puesto y en la actualidad están posicionadas sólidamente como la primera reivindicación de la sociedad latinoamericana (Carrión, 2012).

Los mercados ilegales operan, de cierta manera, como el Rey Midas: donde llega el ilícito crece la economía criminal, mientras su sostenibilidad depende de los grados de violencia que general. Es decir, que los efectos de lo ilegal no solo dinamizan esta economía, sino que, llegado un cierto nivel, por los efectos perversos que tiene (violencias), puede producir una contracción de la economía legal, según el lugar y el momento que se trate.

En un estudio sobre México se argumenta que existe un umbral de violencia, sobre todo relacionado con el narcotráfico, a partir del cual se contrae la actividad económica en general. Por debajo de este umbral de violencia, los individuos y las empresas internalizan el aumento en costos de seguridad y protección, así como de contracción del tiempo de la actividad mercantil, las cuales se reflejan en la reducción de la oferta laboral.

Una vez que el conflicto violento escala sustancialmente, las decisiones económicas de mediano y largo plazo de los agentes económicos se ven afectadas de forma negativa, observándose una contracción importante de la actividad económica. Decisiones que a su vez se convierten en razones de mayores violencias; esto es, en una *causación circular* sin fin.

México ha perdido más de 110 mil personas en el sexenio del gobierno de Felipe Calderón, gracias a su política de guerra a las drogas importadas

desde Colombia (y esta venida de los Estados Unidos, donde se la concibió). El temor y la inseguridad se han convertido en los principales imaginarios de la ciudad latinoamericana (Silva, 2003) y la seguridad es la primordial demanda de la población.

Conclusiones

Hoy en día, las economías ilegales generan varios delitos conexos y buena parte de las violencias; pero también los grados de violencia crecen y las acciones delictivas se realizan de forma organizada e internacionalmente. Un espacio clave para esta expansión está directamente relacionado a las fronteras, como espacios que separan-integran a dos o más Estados bajo la dinámica de un *sistema fronterizo global*.

Hoy, muchas de estas regiones fronterizas viven una paradoja: un auge económico que atrae población y que genera un crecimiento de los niveles de violencia, ambos superiores a los promedios nacionales.

Desde principios de este siglo, las regiones fronterizas se convierten en lugares estratégicos de los mercados ilegales más rentables del mundo, tales como los narcóticos, las armas, la trata de personas, los precursores químicos y el contrabando, entre otros.

A partir de este momento, las fronteras se convierten en "lugares" que cumplen funciones similares a las de un nodo de integración por donde ingresan y salen –en tiempo real– productos (narcóticos), insumos (precursores químicos) o servicios (salud, santuario) que vienen/van, desde/hacia distintos lugares del planeta. El lugar se convierte en un campo de fuerzas donde los agentes sociales, los actores institucionales o las cosas existen y se relacionan con otras fronteras (sistema).

Actualmente, las fronteras no son solo bi o multinacionales, sino también fronteras globales, que integran los mercados ilegales gracias a tres factores claves: su posición estratégica en la nueva lógica de las economías ilegales, la fragilidad institucional y la distancia a los centros de poder.

Por la masa monetaria que manejan y por la lógica global de sus actores, se puede afirmar que las economías ilegales modifican las dinámicas del sistema económico mundial; al extremo que el siglo XXI puede ser

considerado el siglo de las redes mafiosas de la economía por el impacto en los Estados (corrupción, erosión), en los mercados legales (penetración) y en las economías informales. Esta situación hizo a la red de redes criminales más internacional, más rica y políticamente más influyente que nunca (Naím, 2006).

La crítica neoliberal al Estado no permitió ver la consolidación de una economía mafiosa cada vez más fuerte; se limitó a mirar la corrupción y no lo que ocurría en los mercados formales. Tampoco hizo una autocrítica respecto del rol que tuvo el proceso de privatización, debilitando el poder estatal, y la apertura en el crecimiento de esta nueva economía y de los delitos conexos.

Finalmente, cabe reflexionar sobre el papel hegemónico del sistema económico desde la perspectiva de la expansión de las economías ilegales. En esa línea, el fortalecimiento de la economía neoliberal por la vía de los procesos de privatización, de la apertura de la economía y del ajuste estructural, produjeron el debilitamiento del poder estatal en todo sentido, lo que se hizo patente en procesamiento de los delitos. A su vez, también condujo a la incomprensión que las economías ilegales e informales *no* son subterráneas o paralelas, porque están totalmente vinculadas a la economía legal.

Frente a esta situación, se postula que la idea de la Economía Social y Solidaria bien podría aportar no solo a la comprensión de la economía en su conjunto, sino también a pensar en mecanismos de control de las economías ilegales.

Los grupos criminales generaron una presencia a lo largo del planeta siguiendo la lógica de la dispersión de las actividades en el territorio y de integración en la red del ciberespacio. En los territorios prosperaron donde había instituciones públicas y privadas débiles y contaban con buenos servicios (logística, conectividad). A partir de esta dinámica general, el territorio de América Latina se integró como proveedor de *commodities*, servicios y productos de demanda a escala mundial.

Otra conclusión a la que se puede llegar a partir de lo desarrollado en el texto es que la mejor política para enfrentar estas redes ilegales no debe ser el uso de la policía o las Fuerzas Armadas, por más internacionalizadas que estén. Más bien, habría que pensar en elementos que deberían ser fundamentales:

Por un lado, para la integración que, por ejemplo, disminuya las asimetrías complementarias entre los países fronterizos, impulse la armonización legal en los bloques regionales y,

Por otro, desarrolle una política económica que restrinja los paraísos fiscales, mejore la distribución de la renta, descentralice los tributos (aranceles a las fronteras) y actúe sobre la totalidad de las fases de los ciclos de producción de las drogas y en general de estas economías criminales a nivel mundial.

V
Violencias objetivas: algunos tipos

Las pandillas: un calidoscopio en construcción[1]

El fenómeno de las pandillas no es una problemática nueva, aunque sí lo es su crecimiento, expansión y transformación; motivo por el cual la percepción de la temática ha ido en aumento, así como las políticas públicas que se vienen aplicando.

Hoy, en algunos países de la región es un tema central que –incluso– ha llegado a ser parte cumbres presidenciales subregionales, y todo ello a pesar de que se tiene un conocimiento relativo, debido a la poca importancia que se le ha asignado al tema en distintas investigaciones.

Las pandillas son un fenómeno que muestra claramente el sentido de la pluralidad de las violencias, en tanto las relaciones sociales, políticas, culturales y económicas que le dan sustento son específicas. Así como hay una violencia de género que tiene lugar en las asimetrías de poder, también existe una típicamente juvenil que nace en el conflicto que plantean las fronteras generacionales en el ámbito de las relaciones entre distintos grupos etarios.

En consecuencia, la pandilla se convierte en el sustituto institucional que construye el joven para sentir la posibilidad de ser parte de la vida cotidiana; es un mecanismo frente a la escasa libertad que tiene en el espacio privado–doméstico, que lo obliga a disputar el espacio público que le es esquivo.

1 El presente artículo se desarrolló sobre la base de Carrión (2008), el cual consistió en la presentación de la Revista URVIO No. 4. (Actualizado a 2023).

Las pandillas existen desde hace tiempo

El fenómeno moderno de las pandillas puede encontrarse desde principios del siglo XIX, en esa mezcla de los *guetos* construidos por la segregación territorial y la marginación social, sobre todo en el ámbito de la juventud urbana.

La crisis de las instituciones de socialización como la familia, la escuela, el trabajo y el espacio público; de la inadecuación de los modelos de consumo que los medios de comunicación construyen y que el mercado desarrolla[2]; de la reducción de las oportunidades para los jóvenes; de la necesidad de construir mecanismos de autodefensa y protección; de la apropiación del desarrollo tecnológico; de las migraciones internacionales y de las políticas de seguridad ciudadana, entre otras, son razones para su desarrollo y existencia.

En el caso de la socialización de los jóvenes, hay que comprender que la pandilla, la jorga, el grupo, sea de música o de fútbol, se convierten en los sustitutos institucionales que ellos construyen para sentir la posibilidad de ser parte de la vida cotidiana, como mecanismo frente a la escasa libertad que tienen en los espacios públicos, privados y domésticos.

La expresión de la búsqueda de un espacio alternativo les obliga a disputar el espacio público que –a su vez– les es altamente esquivo, porque su apropiación social y simbólica tiene una condición de ocupación excluyente entre ellos y la autoridad. Aparecen en este juego contradictorio expresiones de resistencia y emancipación; como también de estigmas y emblemas socialmente formados.

Las pandillas y el espacio público

El joven emancipado de su familia, propia del entorno privado-doméstico, encuentra en el espacio público-colectivo un escenario de expresión simbólica y de integración social. Ahí, intenta ejercer el sentido de pertenencia y de autoridad, para sentirse parte de una elite reconocida por los medios de comunicación y por las políticas públicas, así sea en la confrontación cotidiana.

2 Según Perea (2008) el mercado en la época actual estaría marcado por la innovación y el movimiento, desprovistos de norte y sujeto.

El espacio público se convierte en un elemento constitutivo de seguridad e identidad del grupo; allí construyen su comunidad de sentido callejero, barrial, urbano e incluso –en la actualidad y en ciertos casos– virtual.

Es en el espacio público donde los jóvenes empiezan a hacerse sentir gracias al uso de la tecnología, la música, el baile, el deporte, el grafiti, el alcohol y la persecución policial, lo cual trae inicialmente un desconcierto colectivo y luego políticas que los convierten en chivos expiatorios de las iniciativas clásicas de mano dura.

Allí se visibilizan gracias a la disputa de la esfera pública, en particular con su presencia cuestionadora y con la acción estigmatizadora que construyen los medios de comunicación (imaginarios estigmatizantes), convirtiéndoles en problema social que requiere de acciones anti delincuenciales. Enfrentar un tema cultural y económico, paradójicamente, desde la policía.

Son perseguidos y desplazados del espacio público. Para el efecto, se utilizan las llamadas eufemísticamente estrategias de *prevención situacional*, que no son tan distintas a las de ajardinamiento usadas en su momento histórico –bajo el pretexto salubrista y de ornato– para desplazar del espacio público a las poblaciones juveniles o de grupos sociales marginales. En ese proceso de persecución, los jóvenes asumen la estrategia de la "clandestinidad": su lenguaje y simbología se cierra en el grupo, y son replegados a buscar nuevos espacios donde expresarse.

Se recluyen en lugares poco funcionales para sus actividades, donde no hay distinción entre las acciones propias del espacio público-abierto y las de este espacio privado-cerrado ("discoteca"). En general, las condiciones del lugar no son las más adecuadas, aunque tienen una virtud, tanto para los jóvenes como para las autoridades: son ámbitos invisibilizadores, por eso existe complicidad de lado y lado.

Sin embargo, esta salida transitoria tiene un límite dado por su eslabón más débil: la informalidad con la que se lleva a cabo la actividad. Las normas de seguridad no se cumplen (accesos, escapes), se desarrollan actividades reñidas con el lugar (bengalas), consumo de productos psicotrópicos (licor, droga) y sobreactuación policial (batidas, controles), entre otros.

Durante estos últimos años –en algunas ciudades de América Latina– han ocurrido hechos trágicos que lamentar –ni aislados ni casuales–, al interior de ciertas "discotecas" donde algunos jóvenes se divertían a su manera.

Allí están los ejemplos de "Cromagnon" en Buenos Aires, de "Utopía" en Lima, de "Factory" en Quito y de "News Divine" en México, entre otros.

Las pandillas crecen

Desde fines del siglo pasado y principios de este se percibe un aumento importante del número de pandillas y de pandilleros, así como de su organización, a tal punto que se ha convertido en un tema central de las políticas públicas de seguridad ciudadana y un tema singular de los medios de comunicación (Santillán y Varea). Un cambio notable: ya no se trata de organizaciones vinculadas a las formas de socialización juvenil, sino también a sus articulacioes con el narcotráfico.

Las pandillas se generalizan

No se trata de una realidad exclusiva de un lugar en particular sino de un fenómeno que se ha extendido por el territorio planetario. Es fácil reconocer que lo que ocurre en Río de Janeiro está presente en San Salvador, Ciudad del Cabo, en Nueva York o continentes como, Europa, África o Asia.

Sin embargo, es importante señalar que esta difusión tiene dos expresiones: la particularidad de las pandillas, como las de Río de Janeiro con las de Medellín; y la integración de las mismas (Maras de El Salvador con las de Nueva York); lo cual debe llevar a romper con políticas homogéneas y a desarrollar políticas de cooperación internacional horizontal.

Las pandillas cambian

Hoy, el fenómeno es totalmente diferente al que era, no solo por el contexto en el que se desarrolla, sino también por los nuevos componentes que lo definen: tecnología, transnacionalización, lugares. El proceso fundacional –plural e impreciso– diferente y en muchos casos reiterado de su origen (se refundan varias veces), según el momento y el lugar, conduce a la existencia de una mitología fundacional que le otorga elementos identitarios comunes, pero también diversos.

Las pandillas se reterritorializan

El anclaje territorial inicial que caracterizaba a la pandilla, de base local-barrial, es superado por la existencia de la pandilla transnacional global-virtual. El fenómeno migratorio, las nuevas tecnologías de la comunicación y la apertura de los mercados internacionales dan lugar a nuevas estrategias de los grupos de emigrantes juveniles, que logran establecer lazos entre los lugares de origen y destino como territorios primero diferenciados y luego indiferenciados, gracias a la integración virtual (internet y web). Esto significa que la pandilla –que tiene como origen el control de su espacio inmediato– termina transformando su espacio barrial en uno virtual.

En la transformación de la base territorial de origen local-barrial, la migración, las nuevas tecnologías de la comunicación y la apertura de los mercados tienen mucho que ver. Con ellas aparecen nuevas estrategias de los grupos de juveniles, logrando lazos entre los lugares de origen y destino; lo cual significa que la pandilla que tiene origen en el control de su espacio inmediato termina transformándose en uno virtual. Se hacen globales y en ese contexto son presas del comercio ilegal de armas, del narcotráfico, de la movilidad ilegal de personas, entre otros.

Las pandillas se visibilizan

Los jóvenes empiezan a hacerse sentir gracias a la tecnología, la música, el baile, el deporte, el grafiti, el alcohol y la persecución policial (asociación ilícita, actitud sospechosa), lo cual genera inicialmente desconcierto y luego políticas que los convierten en chivos expiatorios para aplicar iniciativas de mano dura e inmigratorias. Posteriormente se visibilizan gracias a la disputa de la esfera pública, en particular con su presencia en el espacio público y por la acción estigmatizadora de los medios (imaginario), que los convierten en un "problema" social que requiere de acciones antidelincuenciales.

Las políticas se especializan

Hoy, son el centro de las políticas públicas de los países centrales y de destino de las migraciones que invocan su seguridad nacional para aplicar

acciones antiterroristas y antimigratorias, dentro de los países en desarrollo que convocan a la seguridad pública porque requieren de neoenemigos internos para sostener sus instituciones tutelares (policía, justica y cárcel).

En estas *nuevas guerras*, los neoenemigos internos fundamentan la seguridad ciudadana al calor de las propuestas de seguridad nacional impulsadas en Centroamérica (migración), o las de seguridad pública en Río de Janeiro (antinarcóticos), criminalizándolas e impidiéndoles la transición hacia la constitución de derechos.

Frente a las políticas de mano dura, que han fortalecido, como respuesta, el lado violento de las pandillas, aparecen intentos interesantes en Barcelona y Quito, donde la tónica es la inclusión y no la exclusión, rompiendo la lógica de que el primer contacto con el sistema legal sea la policía (Goubond).

Estudios sobre pandillas

Las pandillas fueron estudiadas desde las construcciones empíricas de los hechos delictivos, a través de su crecimiento o de la explicación causal (factores de riesgo), que solo sirvieron para revelar algunos factores visibles[3] y, lo más grave, para criminalizarlas y excluirlas del orden social (antisociales).

Según Rubio, el BID ha hecho en Centroamérica cinco encuestas sobre las conductas juveniles, las cuales llevan a descartar las hipótesis que la pobreza es una condición necesaria y suficiente para explicar el vínculo de los jóvenes a las pandillas.

Pero también tenemos entradas que buscan respuestas en las relaciones que establecen con ciertas instituciones como la familia, el espacio público y la Policía-Fuerzas Armadas; como también de las políticas que se aplican para contrarrestarlas. Adicionalmente se renuevan los estudios de la violencia y la seguridad, que llevan a repensar los fenómenos migratorios, de la exclusión y de la cultura de los jóvenes, entre otros, con entradas sociológicas, antropológicas y etnográficas[4].

3 "Tal análisis debe ser escrito "contra" el positivismo caduco del canon criminológico, que pone énfasis en un cientificismo, empiricismo y conductivismo carente de todo contexto histórico y de toda sensibilidad "sub-cultural" (Brotherton, 2008).

4 "Esta perspectiva contrasta con la ortodoxia positivista y limitada de la mayoría de los tratados sobre bandas que aparecen en la literatura criminológica, dominada por los Estados Unidos" (Brotherton, 2008).

Se debe comprender las pandillas como elementos englobantes y estructurales propias de la juventud, en contextos de migración, cultura y socialización. El nombre de "bandas latinas" ya tiene su carga negativa simbólica, destinada a construir miedos alrededor de la migración o del rol ambivalente de los medios de comunicación que constituyen estigmas que luego se hacen emblemas de las pandillas. Y en este juego de las culturas el peso que tienen los mitos, las leyendas y las metáforas es sustancial.

Cuando creíamos que los escuadrones de la muerte que azolaron Centroamérica y Brasil en la década de los setenta habían desaparecido, aparecen los casos de Colombia o Ecuador para decirnos que el fenómeno está presente. Se observan acciones de política de características extralegales, privatizaciones, ausencia de información oficial, impunidad, justicias paralelas, grupos de exterminio. Es más, se puede afirmar que muchos de los "amotinamientos carcelarios" que se suceden periódicamente en la región están inscritos en esta lógica selectiva del exterminio.

La ciudad de Santiago es reputada por su baja tasa de homicidios y también por las altas desigualdades persistentes. Sin embargo, hay procesos de construcción social del miedo a partir de políticas sociales que no consideran la fragmentación urbana entre la "ciudad propia" y la "ciudad bárbara" y entre la "ciudad material" y la "ciudad imaginada". Una situación de este tipo conduce a una violencia muy particular.

El sicariato: un asesinato calificado[1]

> La 'Virgen de los Sicarios', María Auxiliadora debe, según la creencia, perdonar a sus hijos y proveerlos de destreza y fortaleza para que no fallen en sus 'trabajos'.
>
> Fernando Vallejo (2006)

Introducción

En la antigua Roma, sicario significaba hombre-daga; donde "sica" es una daga pequeña y fácil de esconderse tras la ropa para apuñalar a los enemigos políticos. En la actualidad, es una organización compleja que encarna un sistema interdelincuencial, en el que se produce una articulación de varios delitos bajo una lógica estructural, que opera con dinámicas propias y que se expresa de dos formas: en cadena –uno tras de otro en secuencia– y/o en simultáneo.

Allí están, por ejemplo, la asociación para delinquir, el porte de armas, el robo de motos para el cometimiento de los hechos delictivos y el pago por el asesinato (sicariato), entre otros.

En este sistema complejo aparece una organización criminal, que primero mata por encargo a cambio de una compensación económica y luego se convierte en una instancia autónoma de control de territorios, instituciones y sociedades. Nace como una forma de terciarización de un servicio.

Esta forma delincuencial no es nueva en el mundo,[2] ni está ausente de Ecuador y América Latina; todo lo contrario, hoy es una de las formas más

1 Artículo realizado en base a: Carrión (2009a). El sicariato: ¿Un homicidio calificado? *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (8), 7-9; y Carrión (2009b). El sicariato, Una realidad ausente. *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (8), pp.29-40. (Actualizado a 2023).

2 Quizás uno de los homicidios más sonados a nivel mundial haya sido el asesinato de John F. Kennedy en manos del sicario Lee Harvey Oswald, quien posteriormente es asesinado por Jack Ruby.

significativas del llamado homicidio agravado, por su importante incremento absoluto y relativo, así como por el cambio permanente que vive.

Su expresión fenoménica final –participación en el número de homicidios– empieza a ser significativa en determinados países y a tener efectos devastadores en todos. La magnitud del sicariato está creciendo de manera sostenida y de forma preocupante, situación que puede percibirse a través de algunos ejemplos, entre los que se encuentran los casos de Ecuador, que se estima en 14 % los homicidios producidos de esta manera.

Al respecto Alston (2010) establece que:

> Ha habido incrementos significativos en el número de asesinatos contratados durante los últimos años. Se estima que el 11-14 % de homicidios (cerca de 450 muertes) en el Ecuador es cometido por sicarios, con la más alta incidencia en Guayas y Esmeraldas.

Sin embargo, esta tendencia en la actualidad es mucho más marcada. Según el exministro del Interior, Juan Zapata (2023), el 91 % de los asesinatos son de origen criminal. Las provincias de Manabí, Guayas, Esmeraldas, Sucumbíos. El Oro y los Ríos tienen una participación muy alta debido a su ubicación estratégica dentro del mercado de la droga.

En términos de países, Colombia tiene el 47 %[3], en México, que fueron 1.537 los fallecidos[4] y en Honduras 1.719 (Trotti, 2010). Lo mismo ocurre en Brasil, Venezuela, Perú, Honduras y Guatemala, para citar otros países emblemáticos de la región.

En el Cuadro 20 se pueden observar los datos de los dos países fronterizos con Ecuador –Colombia, Perú– y con otro en el cual existen grandes mediaciones entre estructuras criminales –México–. Queda claro que México y Colombia tienen los niveles más altos en términos absolutos y relativos.

3 "Al menos el 47 por ciento de los asesinatos registrados en el país durante el 2010 fueron cometidos por sicarios. Eso es lo que dicen *los estudios de la Policía Nacional*, que ubican la llamada 'violencia instrumental' (es decir, que el asesino cumple órdenes de un tercero) como la primera causa de homicidios en Colombia". (El Tiempo, 15/02/2011).

4 "Tan solo en el último año se cometieron en todo México 1.537 asesinatos del tipo de las llamadas "ejecuciones" o "ajustes de cuentas" y que no fueron otra cosa que homicidios, la mayoría de ellos cometidos por los grupos armados o de sicarios al servicio de las organizaciones del tráfico de drogas en el país, de acuerdo con un recuento elaborado por *El Universal* (Gómez, 2006).

Cuadro 20. Sicariatos y homicidios en Ecuador, Colombia, Perú y México. Periodo 2015-2022.

Año	Ecuador					Colombia				
	Población	Sicariatos[1]	Tasa Sicariatos (100.000 Hab.)	Total Homicidios	Sicariatos respecto homicidios (%)	Población	Sicariatos[2]	Tasa Sicariatos (100.000 Hab.)	Total Homicidios	Sicariatos respecto homicidios (%)
2015	16278844	31	0,19	1052	2,9	47119728	4080	8,66	12460	32,7
2020	17510643	11	0,06	1372	0,8	50930662	6914	13,58	13953	49,6
2021	17751277	20	0,11	2495	0,8	51516562	8161	15,84	13873	58,8
2022	17989912	46	0,26	4824	1	51874024	7772	14,98	13442	57,8
Año	Perú					México				
	Población	Sicariatos[3]	Tasa Sicariatos (100.000 Hab.)	Total Homicidios	Sicariatos respecto homicidios (%)	Población	Sicariatos[4]	Tasa Sicariatos (100.000 Hab.)	Total Homicidios	Sicariatos respecto homicidios (%)
2015	29964499	97	0,3	2247	4,3	119938473	16120	13,44	20762	77,6
2020	32625948	358	1,1	2711	13,2	126014024	28831	22,88	36773	78,4
2021	33035304	687	2,1	2784	24,7	126705138	28268	22,31	35700	79,2
2022	33396698	3675	1,1	2855	12,9	130118350	26277	20,19	32223	81,5

[1]Art. 143 del Código Orgánico Integral Penal de Ecuador. Tipificado como Sicariato.
[2]Art. 104 del Código Penal Colombiano. Tipificado como Homicidio bajo agravante de precio o promesa remuneratoria.
[3]Art. 108 del Código Penal de Perú. Tipificado como Sicariato.
[4]Art. 315 del Código Penal Federal. Tipificado como Homicidio calificado con premeditación por retribución dada o prometida.
[5]Valor correspondiente a Lima Metropolitana.
Fuentes: elaboración propia a partir de información de: INEC (2010), Ministerio del Interior (2015), Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (2023), Ortiz (2022; 2021), El Comercio (2021) (Ecuador); Banco Mundial (2023), DELFOS (2023), Futuros Urbanos (2022) e Infobae (2022) (Colombia); CEIC (2020), INEI (2019), Observatorio Distrital de Seguridad Ciudadana (2022), Espinoza (2023) y Angeles (2023) (Perú); INEGI (2020), Banco Mundial (2021), CRIMPOL (2022) (México).

Ecuador el más bajo, pero seguramente en este caso explicable gracias a la baja denuncia y la deficiente calidad técnica de la construcción de la información.

Paralelamente al posicionamiento del sicariato como un delito con particularidades propias y alarmante número de homicidios por encargo, tenemos que sus efectos son absolutamente devastadores: pérdida de legitimidad de las instituciones del sistema penal (Policía, Justicia y cárcel);

incremento de la impunidad, impulso de ciertos valores religiosos, de consumo ostentoso o de ingreso fácil; aumento de los grados de violencia y del fortalecimiento del capital social negativo (entramado de redes sociales o la organización de la violencia delictiva).

Pero lo más grave de todo esto tiene que ver con la ampliación de los mecanismos de aplicación de la justicia por propia mano y la legitimación de la violencia como mecanismo de resolución de conflictos. En otras palabras, esta figura de la violencia del sicariato termina por configurar un contrapoder que rompe con la lógica del monopolio de la fuerza y con el sentido universal de la justicia –encarnados por el sistema penal– porque tiende a consolidarse una "justicia paralela", informal y fragmentada, impuesta mediante la violencia del sicariato.

Es por esta complejidad que el sicariato no puede ser entendido simplemente como el cometimiento de un homicidio, por más agravado o por encargo que sea. Se trata de un tipo de violencia delictual que tiene su propia lógica, derivada de un complejo sistema social (capital social negativo) en el que existe una "tercerización del servicio" del asesinato y en el que actúan, por lo menos, cuatro actores explícitos, en muchos casos en conflicto: el contratante, el intermediario, el ejecutor y la víctima; los cuales pueden ser una o varias personas y, en lo posible, cada una de ellas no debe conocerse.

Entre la víctima y el asesino no existe relación alguna, como ocurre en los otros tipos de homicidios; se trata de un asesinato por delegación. Es más, cada uno de estos actores tienen dinámicas propias y en sus relaciones los equilibrios tienden a modificarse por los conflictos inherentes. Por ejemplo, como el sicario o el intermediario cuentan con mucha información, en un momento determinado pueden convertirse en víctimas de otros sicarios. ¡Es una ley implacable!

Antes del surgimiento del sicariato como fenómeno generalizado y con patrones claros de funcionamiento, en el país hubo un tipo de ajuste de cuentas no mercantilizado, vinculado a las convicciones de quienes asumían la necesidad de eliminar transitoriamente a un adversario (intimidación) o definitivamente (homicidio), sean por intereses políticos, sociales o económicos.

El cacique local, generalmente un terrateniente, requería de los servicios de una fuerza de choque para defender sus intereses políticos y

económicos; para ello generaba un grupo funcional y dependiente del hacer política local, que debía lealtad al líder y a sus actuaciones clientelares.

En términos nacionales, el ajuste de cuentas ocurrió, por ejemplo, en la época *velasquista*, con unos agentes policiales denominados "Los Pichirilos" quienes eran pagados con fondos reservados del Ministerio de Gobierno; o los denominados "Pepudos" vinculados a un partido populista guayaquileño, que llegaron a recibir el manejo parcial de las aduanas de Guayaquil.

El asesinato de Abdón Calderón Muñoz en 1978, el homicidio del Juez de la Corte Superior de Quito, Iván Martínez Vela, en 1988 y los ajusticiamientos a 18 ejecutivos carcelarios ocurridos en los últimos años. También, el requerimiento de los servicios de ciertos cuerpos irregulares vinculados, por ejemplo, a los hacendados bananeros de las provincias de Los Ríos o Esmeraldas, a los terratenientes de Cotopaxi y Chimborazo o a los colonizadores de la región amazónica.

El desarrollo del fenómeno a nivel nacional se produce con el crecimiento del narcotráfico en Colombia –a mediados de los años ochenta del siglo pasado– cuando el negocio de la droga requería de una fuerza irregular que desbroce las amenazas que producía el Estado (jueces y policías que reprimen), el sistema político (parlamentarios que dictan leyes de extradición) y la sociedad (periodistas que denuncian).

Los sicarios se convierten en elementos necesarios para el desarrollo del narcotráfico, convirtiéndose en acompañantes del itinerario de la droga y de su transnacionalización. Pero también, de otros mercados ilegales (tratas, armas, contrabando), como de ámbitos sociales y políticos.

La actividad del sicario, como en cualquier otro sector de la economía, terminó legitimada por los resultados; tal es así que al sicario se le busca por su eficiencia en resolver las diferencias y competencias en las relaciones especiales, negocios, propiedades e ilícitos.

En Medellín, se ofertaban los servicios a precios según las cabezas de policías, políticos o jueces, para lo cual se crearon las llamadas "oficinas de cobro". La ruptura de la ligazón directa al narcotráfico permitió que el sicariato crezca, se diversifique y multiplique. Una cosa parecida ocurrió con el paramilitarismo colombiano, que buscaba focalizar sus esfuerzos destructivos, sin afectar su imagen.

El sicariato se ha hecho funcional, tan es así que es contratado para eliminar redes sociales, fuerzas irregulares y grupos de apoyo vinculados a la política, periodismo y academia.

Desde este momento, el servicio tiene dos modalidades: freelance, es decir, una oferta que opera en el mercado según el mejor postor, bajo la forma de un "vengador social"; y tercerización, es decir, la venta de un servicio por parte de una organización que actúa en cualquier lugar, aunque privilegiando la demanda de alto nivel (narcotráfico). Sicarios colombianos de exportación, asesinaron al presidente de Haití (2021), al fiscal de Paraguay (2022) y a un candidato a la presidencia de Ecuador (2023).

El surgimiento de esta oferta fue posible gracias a la ruptura con la organización delictiva paramilitar o narcotraficante, la cual permitió que este servicio *sui generis* se diversifique y generalice hacia sectores más sensibles de la sociedad: la resolución de conflictos y problemas rutinarios de la vida cotidiana, mediante la fuerza o el temor.

De esta manera, las infidelidades conyugales, apuestas, deudas, arbitrajes futbolísticos o cualquier problema que requiera intimidación o, incluso, la eliminación del otro se pretendió solventar con el sicariato. A partir de ello, el sicariato hace metástasis en la sociedad y deja de vincularse exclusivamente a un solo territorio, generalizándose por la sociedad y por un espacio multiescalar, nacional e internacional.

El diario de Bogotá *El Tiempo* (08/07/2007) señala el caso de la banda "Tres Puntillas" (llamada así porque a sus víctimas les ponen tres clavos en la frente), que operaba desde 1997 en siete países: Brasil, Estados Unidos, España, Venezuela, Ecuador, México y Panamá; la cual ha matado a más de 200 personas y ha sido contratada por mafias y particulares que pagan por aniquilar a sus enemigos sin dejar rastro. En México (Escolar, 2005) se desarrolló la banda de "Los Zetas", que era el grupo de sicarios más violento y peligroso de la historia del narcotráfico. Nace de un comando de operaciones especiales del Ejército mexicano, que pasó de combatir a los narcos en la frontera con Estados Unidos, a trabajar para ellos.

En el estado de Pernambuco, Brasil, nacieron los sicarios llamados "Homicidios S.A." a los que se les atribuye un millar de asesinatos en el Noreste de este país. En Río de Janeiro y San Pablo también actúan otras bandas de sicarios que siembran terror en la población.

El fenómeno del sicariato es heterogéneo y complejo, tanto que, además de esa división del trabajo entre actores que encarnan fases del ciclo, se puede expresar a través de dos modalidades explícitas:

- El *sicariato profesional*, que puede desarrollarse articulado estructuralmente a un grupo delincuencial particular y altamente organizado, como puede ser el narcotráfico o lo paramilitar, para llevar a cabo sus intenciones generales: controlar mercados, fortalecer rutas irregulares, someter autoridades, desbrozar caminos o producir limpieza social, entre otros.

  Esta modalidad profesional puede también provenir de una demanda de servicios a un grupo constituido de manera autónoma –bajo modalidad de franquicia o tercerización–, que obviamente es más seguro para cada una las partes, porque no existe una sujeción que genere enlaces interdelincuenciales mutuamente peligrosos.

  El sicariato profesional, articulado o autónomo, realiza acciones de ajuste de cuentas sociales, políticas, económicas o judiciales solicitadas expresamente bajo un nivel de organización bastante sofisticado (intermediación segura), armas de fuego modernas (tecnología), información confidencial, medios de movilización adecuados (motocicletas) que, en su conjunto, tienden a incrementar los costos del "servicio". En estos casos, generalmente las víctimas están vinculadas al sistema judicial, a la policía o a ciertos grupos de interés que, por ejemplo, apoyan las políticas de restricción al narcotráfico (policías o jueces) o a ciertos actores que controlan los mercados o rutas (otros cárteles).

  El sicariato es la expresión de punta del asesinato en la región, venido de un hecho sin precedentes: la formación de bandas criminales que cobran fuerza sin par; al extremo que empiezan a imponer las condiciones a sus contratantes y a penetrar en sus propios negocios, invirtiéndose la ecuación.

  En Colombia, las llamadas "bandas emergentes o criminales" (BACRIM) han obligado a un viraje en el foco principal de la Política de Seguridad Democrática, porque la principal causa de muerte en el país viene del sicariato.

  El caso de los Zetas en México, que originalmente fue el brazo armado del Cártel del Golfo, logra autonomía en 2008 y en la actualidad se convierte en uno de sus principales contradictores y enemigos. Las

"Águilas Negras" en Ecuador o las "Tres puntillas" en ocho países de la región, también son ejemplos de sicarios profesionales que tienden a imponer las condiciones más allá de la venta de sus servicios.

- La otra modalidad es el *sicariato social*, que nace del efecto espejo que genera su modalidad profesional, en tanto su lógica tiende a replicarse en el conjunto de la sociedad.

  Sin embargo, si existen elementos que los diferencian, aunque no tan significativamente, como son, por ejemplo, las finalidades: resolver los problemas de la vida cotidiana mediante el uso de la fuerza, bajo la modalidad de un "vengador social" que se convierte en un depositario para hacer justicia. Es una especie de justicia por la propia mano y se ubica preferentemente en las desavenencias sociales de la vida cotidiana.

  En este caso, la ausencia de una institucionalidad legítima y eficaz para el procesamiento del conflicto social –propio de la vida diaria– conduce al ajuste de cuentas o la justicia por la propia mano en casos tales como: conflictos por tierras, malos repartos económicos, cobros de deudas, retos pasionales, problemas laborales o intimidaciones legales, entre otros.

  Este tipo social del sicariato hace metástasis en la sociedad en contextos de debilidad institucionalidad, es el que produce la mayor cantidad de víctimas y es el más difícil de identificarlo. Por eso también se hace más complicado formular políticas públicas para controlarlo. Se trata de un fenómeno generalizado, en que la víctima puede ser cualquier persona, porque las motivaciones son muy variadas; por lo cual es más difícil y complejo distinguir entre un homicidio común y el producido bajo la modalidad de sicario.

Según las características de la víctima, el lugar de contratación varía: mientras en el caso del sicariato profesional, el "servicio" sigue normas complejas en cada una de las fases y los actores son altamente calificados; en el sicariato social los actores y las fases del ciclo son más difusos, al extremo que en muchos casos se consigue sicarios a través de ciertos informantes en determinados barrios o burdeles. Y el precio del "servicio", por lo tanto, también varía según el tipo de la víctima y del sicariato. El profesional es más costoso.

Por la magnitud del fenómeno, por su incremento sostenido, por la difusión social, por los impactos que tiene y porque se trata de un tipo de violencia particular, es necesario investigar y debatir el tema de forma amplia. El debate todavía no se instala con la importancia que tiene, por lo cual hay que abrir esta posibilidad. No es posible seguir trabajando con los homicidios como si fueran los que determinan la violencia y sus características, además de no reconocer que existen varios, uno de los cuales, es el sicariato. Este fenómeno del sicariato cuestiona la lógica uniforme de los homicidios en la región.

El fenómeno del sicariato no ha estado ausente del Ecuador, no es un hecho delictivo que "llega desde afuera" y tampoco es reciente.[5] En el Ecuador el sicariato existe desde tiempos inmemoriales, aunque desde principios de los años noventa del siglo pasado tiende a incrementarse y a cambiar sustancialmente, debido a la influencia del narcotráfico y del paramilitarismo colombiano. Si bien el número de homicidios no es tan significativo como en Colombia, México o Brasil, sus efectos son devastadores a todo nivel. Sin embargo, constantemente se niega su existencia por parte de distintos actores. ¿Por qué esta paradoja?

El sicariato no es solo un fenómeno de unos sujetos aislados que usan la violencia para cometer homicidios por encargo; es algo mucho más complejo que ello, debido a que su realidad está construida sobre la base de un conjunto de redes que permean la sociedad y sus instituciones y de una construcción valórica en términos económicos (toda vida tiene un precio) y culturales (el vértigo, el ascenso social).

Este fenómeno es un proceso que está creciendo en la obscuridad porque se niega su existencia o porque se lo recubre bajo el manto de la definición de homicidio agravado, aunque todos saben de su realidad a través de los medios de comunicación, menos los que deben velar por su control. El jefe de la Policía Judicial de Pichincha, Rodrigo Tamayo, señala: "No consideramos la existencia del sicariato. Lo que aceptamos es el homicidio agravado."

Y esta negación solo abona en su crecimiento, en el desarrollo de las actividades que le dan sustento, en la deslegitimidad de las instituciones y –lo más grave– en que no se le enfrente adecuadamente.

5 El comandante General de Policía del Guayas, Euclides Mantilla afirmó que "siempre ha habido este tipo de crímenes" y que si se han incrementado es porque "los delincuentes no tienen miedo de matar e ir a la cárcel, porque la administración de justicia es corrupta".

La importancia del sicariato no estriba solo en el número de homicidios cometidos, que ha ido subiendo aceleradamente en el país, o en los grados de violencia explícita que encierra, sino en el impacto que produce –sin infiltrarse físicamente– en las instituciones tutelares del sistema penal clásico (Policía, Justicia y cárcel), en las instituciones de la sociedad civil (medios de comunicación, institutos académicos) y en la vida cotidiana (cultura de resolución de conflictos al margen del Estado).

Para nadie es desconocido que el sicariato desinstitucionaliza y genera una cultura del éxito rápido, amparada en el advenimiento de una nueva élite poderosa sustentada en el dinero fácil y en el poder del temor (es un mecanismo de ascenso social, aunque sea temporal). Tiene una gran caja de resonancia en los medios de comunicación, porque les llama poderosamente la atención el grado de violencia de las ejecuciones, lo espectacular que resultan sus acciones y porque siempre se dirigen a ciertos actores públicos conocidos.

Es un homicidio que tiene particularidades propias, tanto por el nivel de violencia y profesionalismo con que se ejecuta, como por la sofisticación de las actividades y relaciones sociales previas al hecho delictivo. Pero también, por los efectos posteriores que encierra: toda vida adquiere un precio y todo ser humano está sujeto al escrutinio de una persona que puede definir –por sí y ante sí– el valor que tiene su muerte.

El gran salto del fenómeno tiene lugar con el desarrollo del narcotráfico en Colombia a mediados de los años ochenta del siglo pasado; cuando el negocio de la droga crece internacionalmente, al extremo de que requiere de una fuerza irregular ligada al proceso general.

Los sicarios se convierten –en este contexto– en un elemento orgánico imprescindible para la supervivencia y el desarrollo del narcotráfico, y termina por visibilizarse como un actor explícito del negocio de la muerte y la intimidación. Es un acompañante indispensable del itinerario de la droga, por donde se extiende y, por lo tanto, se transnacionaliza.

En los barrios populares de Medellín se ofertaba públicamente los precios por las cabezas de policías, políticos y jueces. Se creó las "oficinas de cuentas de cobro" y se desarrolló toda una estructura orgánica, primero vinculada directamente a los carteles de la droga y luego independizada bajo la modalidad de la *tercerización o intermediación*, por razones de

seguridad y eficiencia. Esta ruptura de la ligazón directa al narcotráfico permitió que el sicariato –además de la internacionalización indicada– crezca, diversifique y multiplique.

Algo similar ocurrió con el fenómeno del paramilitarismo colombiano, que buscaba focalizar los hechos destructivos. El sicariato ha sido totalmente funcional, tan es así que ha sido contratado para eliminar políticos, de fuerzas irregulares, grupos de apoyo, periodistas y académicos de izquierda.

Desde este momento el servicio genera dos modalidades altamente diversificadas; una bajo la forma *"freelance";* es decir, personal e independiente destinada al mejor postor, bajo la forma de un "vengador social"; y la otra, mediante la forma de "*tercerización*", que cuenta con un nivel de organización significativa para actuar en cualquier espacio, aunque privilegiando los delitos vinculados a la organización del crimen de alto nivel (narcotráfico).

El aparecimiento de estas dos modalidades de oferta del sicariato fue posible gracias a la ruptura de su sujeción a un tipo particular de organización delictiva (paramilitarismo, narcotráfico), a la que era funcional; pero también, gracias a que este servicio *sui generis* se diversificó y generalizó hacia la parte más sensible de la sociedad: la resolución de conflictos y problemas rutinarios de la vida cotidiana, mediante la fuerza o el temor.

La violencia terminó legitimada por la contundencia de los resultados; tan es así que se buscan sus servicios para resolver las diferencias respecto de un negocio, de una propiedad de tierras, de un acoso sexual, de infidelidades conyugales, de apuestas, de deudas impagas, de arbitrajes futbolísticos y de cualquier problema que requiera de intimidación o, incluso, de la eliminación del otro.

El comisario jefe de la Brigada Central de Delincuencia Especializada de Madrid, Ángel Luis Galán, dice que el sicariato:

> (…) es un delito muy notorio, por su difusión en los medios de comunicación. Los asesinos por encargo suelen venir de Sudamérica, actuar y salir inmediatamente de España, lo que hace la investigación muy compleja y lleva a que la mayoría de estos casos queden sin esclarecer. Según el responsable policial, si bien es cierto que este tipo de crímenes han aumentado en los últimos cuatro o cinco años en España, representan el 10 % de los que se registran en otros países como Francia, Alemania, Italia o EE UU y están muy lejos de las cifras «desorbitantes» de naciones como México, Brasil o Colombia (Agencia EFE, 2005).

Estos casos que se realizan por fuera de las fronteras originarias ilustran muy claramente el fenómeno de la "*tercerización*" del servicio, ejecutadas por empresas (bandas) organizadas para el efecto. En los tres ejemplos hay fuertes indicios de la presencia de ex militares o ex policías y fuertes nexos con el narcotráfico.[6] Situación que ha ido cambiando con el tiempo, porque el reclutamiento de sicarios hoy es mucho más amplio. El contratar a un sicario aislado, muestra las características del tipo del sicariato que podría ser definido como de "*venganza social*".

El fenómeno es más complejo de comprenderlo de lo que uno supone debido a que resulta imposible recoger información en las instituciones que deben producirla: policía, policía judicial y fiscalía. En principio, como el sicariato no era un delito reconocido legalmente, la información oficial no daba cuenta del fenómeno; pero desde la aprobación del Código Orgánico Integral Penal ya se registra esta información, con lo cual ya se puede hacer un seguimiento.

El objeto de estudio: el sicariato

El sicariato es, en la actualidad, un fenómeno económico donde se mercantiliza la muerte de una persona, en relación a distintos mercados –de oferta y demanda– que se desarrolla en función de un tipo específico de víctima y de la motivación del contratante. Es un "servicio" por encargo o delegación que carece de mediación estatal y sí de una importante "mediación social", que lleva a la pérdida del monopolio legítimo de la fuerza estatal; es el clásico evento de la formación de una justicia mafiosa donde la violencia se convierte en el mecanismo de resolución de conflictos sociales propios de la rutina de la vida cotidiana.

El servicio es contratado para que se lleve a cabo un ajuste de cuentas (traición, venganza), se ejerza justicia por propia mano (violación, crimen) o se lleve a cabo un acto de intimidación (competidor, política) a cambio de una compensación económica previamente pactada. Se trata de un

6 Ese podría ser el caso del grupo denominado "Hijos de San Lorenzo", grupo creado para eliminar delincuentes en la zona de Esmeraldas, fronteriza con Colombia.

servicio a la carta y al mejor postor que lleva a la existencia de distintos tipos de mercados, en atención a la víctima (juez, comerciante), a la razón del contratante (venganza, soplón), al contexto del evento (vulnerabilidad, riesgo), a las condiciones del sicario (experiencia, eficiencia) y al lugar del cometido (barrio, municipio o internacional).

El sicariato encierra un conjunto de relaciones sociales particulares donde –al menos– operan cuatro actores claramente identificables, explícitos y directos, producto de una "división del trabajo" que establece funciones claras; entre ellos están:

- *El contratante*, que puede ser una persona aislada que busca solventar un problema por fuera de la ley (celos, odios, deudas, tierras), una organización delictiva formal[7] (limpieza social, eliminación enemigos) o informal que requiere imponer su lógica del negocio ilícito (narcotráfico, crimen organizado).

- *El intermediario*, es el actor que opera como mediador entre el contratante y el victimario. Es un personaje clave que hace invisible al sicario frente al contratante y viceversa, lo cual le da un poder muy grande pero también lo pone entre la espada y la pared por el nivel de conocimiento que tiene del contratante. La cárcel es hoy en día un espacio privilegiado para este actor. Pero como se necesitan mutuamente hay una relación perversa de convivencia perpetua. Cuando el contratante se salta la instancia de intermediación lo hace muy vulnerable y, generalmente, se refiere a los actos propios de la vida cotidiana.

- *El sicario*, es el ejecutante final del objetivo de asesinar o escarmentar a alguien; lo cual le hace altamente vulnerable por el riesgo que corre cuando comete el ilícito y también porque termina siendo el eslabón más débil del proceso, en tanto no conoce al contratante, al intermediario y a la víctima (actores compartamentalizados), pero algunos de ellos *sí* lo conocen a él.

7 Tipo "mano blanca", como de la Guardia Nacional Somocista, utilizada para actividades de limpieza social y de retaliación política. Esto también ocurrió en Argentina (AAA) y Brasil en contextos dictatoriales. Existe en muchos países de la región la "pena de muerte" extralegal, donde la ejecución se encomienda a terceros, se reclama Ley de fuga o se explica por los excesos que se cometen.

Hay una relación de conocimiento de arriba hacia abajo, que hace que su sobrevivencia dependa de dar muerte; pero su eficiencia incrementa su vulnerabilidad: ser testigo lo convierte en potencial víctima de otro sicario porque "sabe mucho".

En general, el sicario es un tipo joven que ha sido reclutado de sectores de ex policías, ex militares, narcotraficantes, guardias privados, guardaespaldas, guerrilleros, pandilleros, paramilitares y brigadas barriales, entre otros. Se contratan sicarios individuales para realizar sus actividades criminales a *víctimas en barrios, discotecas, cantinas, billares, burdeles y hasta, en algunos casos, por internet*. En cambio, el crimen organizado tiene redes claramente construidas bajo la forma tercerizada, lo cual le garantiza el trabajo y la inmunidad.

- Por último, está *la víctima*, que, dependiendo de la "justicia" que quiera impartir el contratante, puede definirse en dos tipos: una vinculada al crimen organizado (narcotráfico), donde el perfil de la víctima depende del lugar en que se ubique dentro del mercado laboral: juez, policía, magistrado, periodista o político; es decir, una persona (funcionario/a) que se encuentra dentro del llamado "orden público"; y la otra, puede ser cualquier persona que tenga un entredicho con otra. Es decir, que la víctima se define según la relación que tenga con el contratante y sus intereses.

Cada uno de estos actores sociales pueden ser personas aisladas o instancias orgánicas. La mayoría de estos son diversificados y no se conocen entre sí, lo cual les da una mayor fuerza frente al Estado de derecho. Así, quien hace de sicario no conoce a la víctima ni tampoco el entorno, característica negativa para el trabajo de ajusticiamiento, pero positiva para el momento posterior al crimen, ya que el no dejar huellas facilita no ser aprehendido. De todas maneras, el desconocimiento que tiene el sicario de la víctima, le obliga a desplegar acciones de inteligencia para determinar temporalidades, lugares y condiciones.

La invisibilidad del sicariato ¿por qué?

La invisibilidad del fenómeno del sicariato se construye bajo un conjunto de elementos simultáneos,[8] dentro de los cuales sobresalen los siguientes tres elementos: primero, la definición de la violencia a través del concepto de delito; es decir, la necesidad de que sea un hecho de violencia tipificado dentro del ordenamiento jurídico, ya que si no consta en el código penal no existe y tampoco tiene pena.

Cuando el sicariato no estaba tipificado como delito no existía, pero sí el resultado del mismo como el homicidio. Si esto era así, era difícil establecer políticas individualizadas para este tipo particular de delito. Hoy, la cosa es distinta, porque desde 2014 consta en el COIP, artículo 143, la definición de sicario en los siguientes términos: "la persona que mata a otra por precio, pago, recompensa, promesa remunerativa u otra forma de beneficio para sí o para un tercero, será sancionada con una pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años".

En segundo lugar, por el hecho de que la criminalidad se lee siempre a partir de eventos *ex post*, donde nunca aparecen las circunstancias que lo rodean (un muerto es un muerto, nada más). En el caso del sicariato, los elementos circundantes son fundamentales para calificarlo y, sobre todo, para diseñar las políticas públicas que permitan la contención de este tipo singular de homicidio.

En tercer lugar, hay fuerzas obscuras interesadas en que no aparezca el sicariato y se mantenga en el anonimato. El sicario ejecuta el homicidio y la intimidación dentro de las instituciones *públicas y líderes de opinión*, generando un efecto mucho más eficiente y sutil que la infiltración, para sacar provecho de las mismas fomentado el temor, que es un gran aliado para sus fechorías.

Debido a que no existía en Ecuador, hasta 2014, una normativa legal, el sicariato no era registrado institucionalmente. Lo más grave era que las

8 Para la Policía Judicial de Pichincha ya en 2003 existía el sicariato en el Ecuador, a pesar de no estar tipificado penalmente. Tan es así que Juan Sosa, jefe de esta entidad afirmaba que "son delincuentes comunes con un contrato de trabajo", para explicar los asesinatos que han ocurrido en Quito y en los cuales los victimarios han sido presuntos sicarios. Para Sosa "un sicario es un profesional, un experto en armas que hace un 'trabajo' limpio y no deja huellas; está entrenado para matar y sabe lo que hace" (Revista Blanco y Negro, 2003).

instituciones negaban su existencia y al hacerlo escondían su negligencia. Por otro lado, las mismas autoridades políticas negaban el sicariato por temor a que afecte la imagen del país o la ciudad y eso redunde en impactos económicos negativos.

El sicariato es uno de los delitos donde se percibía la mayor cifra negra dentro de la violencia, pero también el mayor número de casos no resueltos; lo cual revelaba el nivel de impunidad existente. Pero no solo eso: era el homicidio que menos se conocía y, por lo tanto, al que menos se lo combatía explícitamente. También está en el medio su consideración jurídica, que lo define.

Ya con su tipificación algunas cosas cambiaron. Por ejemplo, el registro institucional, la investigación y conocimiento, la articulación con otros delitos (narcotráfico) y el diseño de políticas explícitas.

Características del sicariato: un decálogo

Lo más importante de la información recogida a través de la prensa ha sido la posibilidad de descifrar algunas de las características que rodean al sicariato; lo cual se consigue a partir de las descripciones periodísticas de este homicidio. No se le puede pedir a esta fuente el número exacto de asesinatos cometidos, pero sí se puede encontrar descripciones que lleven a descubrir y sistematizar algunas de las cualidades centrales de la modalidad de actuación de los delincuentes (sicarios).

Lo primero que se debe decir es que el sicariato no es un homicidio común; para esa afirmación se deben analizar una serie de factores contextuales y sociales del homicidio cometido bajo esta denominación. En otras palabras, hay una serie de características que lo hacen especial y diferente al resto de los homicidios.

Este delito es parte de la violencia moderna, es decir, de aquella donde hay premeditación para cometer un hecho criminal y hay organización, es un servicio necesario e imprescindible para la existencia de la organización delictiva en general (narcotráfico, trata de personas, órganos).

Es un apéndice donde uno y otro se necesitan mutuamente, donde ambos existen por la relación funcional que mantienen. Pero no solo proviene del crimen organizado, en sus distintas formas, sino también del

conflicto propio de la ritualidad de la vida cotidiana, en lugares donde la institucionalidad es precaria y donde las propuestas de "mano dura" se han generalizado y legitimado socialmente.

Para el análisis de las características del sicariato, hemos organizado la información proporcionada por los medios formales de comunicación en función de diez indicadores que tienden a delimitar el fenómeno, los cuales no guardan ningún orden ni jerarquía, tan solo están expuestos uno a continuación del otro. Es un análisis realizado para el año 2007 previo a la aprobación del COIP en 2014, que ya tipifica penalmente al sicariato, utilizando como fuentes centrales a los medios de comunicación.

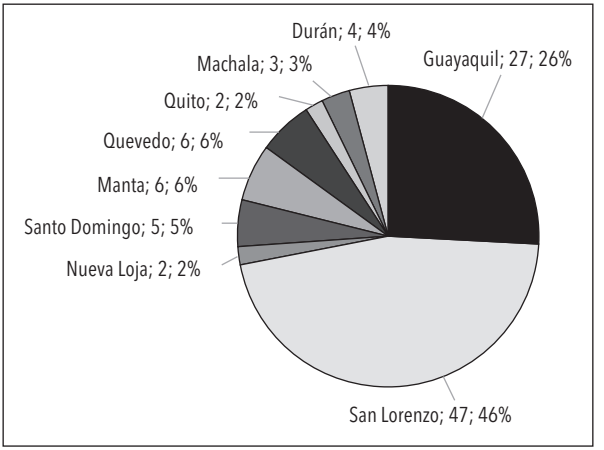
La lógica territorial del sicariato

El sicariato en el país no se distribuye equilibradamente en el territorio, hay una lógica de implantación espacial que se expresa formalmente en los siguientes términos: a) la mayoría de los homicidios cometidos por sicarios son urbanos en desmedro del campo; b) existe una concentración de asesinatos de esta modalidad en la costa y en la frontera norte, mientras en la sierra (con la excepción de Quito) y en la Amazonía (con excepción del cordón fronterizo norte) son prácticamente inexistentes (ver Gráfico 47).

En números absolutos, San Lorenzo tiene casi la mitad de los homicidios por sicariato en el país (47,5 %), le sigue Guayaquil con casi un tercio (27,3 %) y luego no se quedan atrás Manta, Sucumbíos,[9] Quevedo, Santo Domingo, Durán y Quito. Si bien el número de homicidios no es tan significativo en el conjunto nacional (alrededor del 10 %), sus efectos son devastadores en los ámbitos de la impunidad, de los valores que genera, de la violencia que tiene y del desarrollo de un entramado de un capital social negativo que tiende a ampliarse para hacer justicia por propia mano y para legitimar la violencia como un mecanismo de resolución de conflictos.

9 En Sucumbíos, los asesinatos causan temor en la población. Así lo asegura el alcalde de Nueva Loja, Máximo Abad, quien afirma que los sicarios actúan como 'cazadores' de vidas humanas. Abad responsabiliza al Plan Colombia del incremento de los crímenes en su ciudad. "Hace dos años, en Lago Agrio, hubo más de 20 muertos en un mes" (Revista Blanco y Negro, 2003).

Gráfico 47. Ocurrencia de homicidio agravado por ciudad (2007- abril 2008)



Fuente: elaboración de Diana Mejía en base a información del Diario "El Comercio", "El Universo" (2010).

La afirmación del número de homicidios cometidos en el territorio nacional tiene que ser relativizada por las características de la fuente de información utilizada, lo cual no invalida la tendencia general señalada. Más aún, si en algunas ciudades en que no aparecen registros de homicidios atribuibles al sicariato, sí han existido noticias de las demandas de seguridad ciudadana que han hecho las poblaciones y sus autoridades.

Así tenemos, por ejemplo, que en la provincia de Sucumbíos –un lugar donde se conoce que existen muchos casos– hubo una marcha ante la Corte Superior de Justicia por los asesinatos cometidos en contra de la intendenta Irene Guerrón y del concejal César Basurto; por su parte Santo Domingo en el 2007 protestó por el aumento del sicariato; Quevedo pidió la declaratoria de emergencia de la ciudad; mientras en otras ciudades ha habido marchas para que el Gobierno asuma de manera urgente el tema.

Según el *Diario El Universo*, en Guayaquil es posible que haya un surgimiento de bandas paramilitares dedicadas a las actividades de limpieza social: de delincuentes, de mendigos, de personas con diversidad de preferencias sexuales y de gente estigmatizada socialmente. Mientras en Quevedo, Durán, Daule los fiscales y abogados reciben constantemente

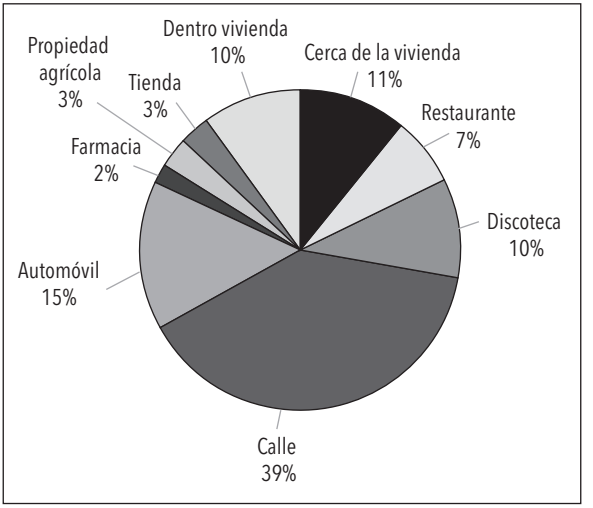
amenazas de muerte, además de que algunas cooperativas y negocios deben pagar impuestos ("vacunas") para no ser objeto de retaliaciones que intenten someterlos a los dictados de la organización delictiva.

El lugar del crimen

El crimen se lo ejecuta en un espacio donde el sicario puede generar supremacía sobre la víctima y obtener ventaja para escapar sin ser identificado y menos aprehendido. Son lugares donde la víctima no puede protegerse ni solicitar ayuda para defenderse y a los cuales se acostumbra acudir permanentemente, sea porque va o porque llega; por eso la cantidad de los homicidios que se cometen son próximos a la vivienda y sus alrededores (ver Gráfico 48).

El sicario estudia perfectamente los movimientos cotidianos de la víctima para luego tomar la decisión del lugar adecuado donde cometer el delito. La sorpresa y el dominio del espacio donde se ejecutará el delito le otorga al sicario un dominio sobre el escenario y la víctima.

Gráfico 48. Lugar de crímenes y víctimas de sicariato (2007 - abril 2008)



Fuente: elaboración de Diana Mejía en base a información del Diario "El Comercio", "El Universo" (2010).

Si sumamos los eventos que se producen cerca de la casa, dentro del vehículo y en la calle podemos llegar a la conclusión que el lugar privilegiado para la ejecución del homicidio es el espacio público y, en segundo término, los lugares propios de la vida cotidiana: la farmacia, la tienda, el restaurante y la discoteca. Los homicidios dentro y fuera de la vivienda llegan al 50 %, lo cual demuestra que el sicario se encuentra al acecho en uno de los lugares de mayor intimidad: la familia.

En la actualidad, estas mecánicas han cambiado sustancialmente, porque la mayoría de los hechos se cometen a la luz del día, con presencia de varias personas (por eso los muertos colaterales), hay masacres colectivas, ocurren en fiestas, restaurantes, velorios, clínicas. Estos casos muestran, por un lado, mayores destrezas de los sicarios (organización, tecnología) y por otro lado, la necesidad de emitir mensajes poderosos a la sociedad, a los otros grupos criminales y al Estado.

Medio de transporte

Así como la selección del lugar es importante para la ejecución del homicidio, también es significativo escoger el medio de transporte para ejecutar a la víctima; es más, el lugar y el medio de transporte tienen una relación estrecha, en el sentido de que se selecciona el uno en función del otro. Debe ser un medio que le permita ejecutar eficientemente el acto criminal y luego escapar sin dejar rastro.

De allí que el medio de transporte que muestra mayor versatilidad y flexibilidad para cometer el ilícito y luego fugar sin ser detenido ni detectado es la motocicleta; al extremo de que hoy en día se identifica al homicidio realizado por un sicario por el solo hecho de usar este medio de transporte; en otras palabras, es un instrumento que lo delata claramente.

A ello se debe sumar que, en la actualidad, los sistemas de videovigilancia se han generalizado gracias a creación del ECU 911 en diciembre de 2011, lo cual ha obligado a construir nuevas estrategias: utilización de vehículos robados y sin placas, pasamontañas, afectar las cámaras, mayor inteligencia y profesionalismo; todo lo cual ha producido un incremento en el precio del “servicio”.

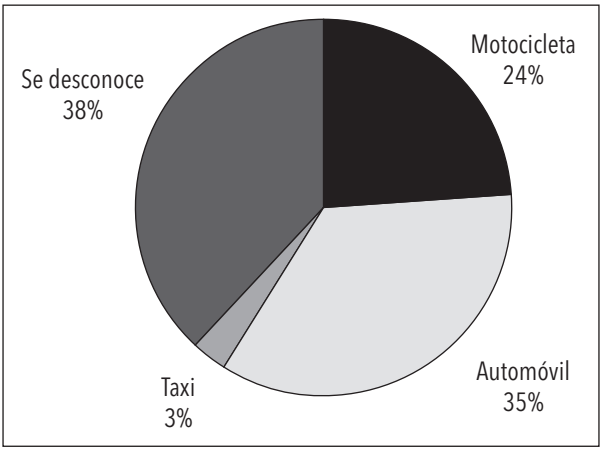
Son claros los datos obtenidos en los diarios estudiados, no hay un solo sicario que haya cometido el delito como peatón; para el efecto siempre utiliza un medio de transporte motorizado: el automóvil es el más común con el 38 %, seguido de la motocicleta con el 32 %, esta última incrementándose en el tiempo (ver Gráfico 49).

Si bien la moto es el medio que se usa cada vez con más frecuencia, no se puede dejar de lado la utilización del automóvil (incluidos taxis). Desgraciadamente, no se conocen los datos respecto de la propiedad de los vehículos, pero todo hace presumir que se trata de medios de transporte previamente robados para cometer el homicidio; lo cual lleva a la conclusión de que en un homicidio ejecutado por un sicario existen varios delitos previos y simultáneos, como, por ejemplo, la posesión de armas sin permiso, la asociación para delinquir, el robo de bienes (vehículos), vandalismo a bienes públicos, las infracciones de tránsito y el homicidio mismo.

La impunidad

Uno de los elementos claves para cometer el hecho delictivo del homicidio es la impunidad reinante y cuando ella es vulnerada, siempre aparece un

Gráfico 49. Transporte utilizado por sicarios (2007 - abril 2008)



Fuente: elaboración de Diana Mejía en base a información del Diario "El Comercio", "El Universo" (2010).

mecanismo que restituye la libertad del sicario[10] mediante la fuga, la corrupción o la intimidación de los jueces. De allí que el sicario le tenga más temor a otro sicario que al Estado, a sus instituciones y a sus leyes.

La impunidad en el sicariato es generalizada y muy alta, lo cual demuestra la eficiencia de su actividad y también de la precariedad institucional del Estado. Así, el sicariato se convierte en un elemento que erosiona y deslegitima el sistema legal y penal, con lo cual el fenómeno tiene terreno fértil para desarrollarse porque entra en un sistema de *causación circular*: es decir, el sicariato encuentra lugar donde las instituciones son precarias, pero también las debilita más mediante la intimidación y la corrupción.

Con la información de los periódicos utilizados, se puede afirmar que el sicariato garantiza "el trabajo" contratado y la impunidad del conjunto de los actores del homicidio (contratante, intermediario, sicario). De los casos contabilizados como homicidios cometidos por sicarios, solo el 3 % fueron detenidos, el 71 % se fugaron y el 26 % la fuente no señala, lo cual hace presumir que también huyeron, tal como se puede observar en el Gráfico 50.

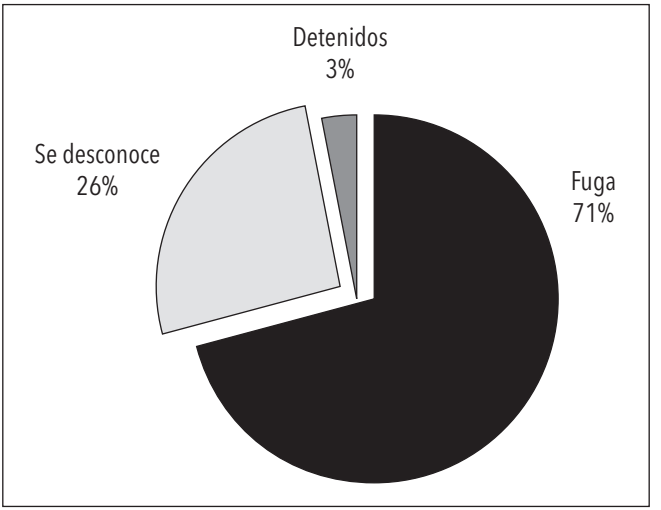
El sicario

El sicario es un asesino profesional, en el sentido que vive de eso y lo hace eficientemente, de modo que en muchos casos cobra por adelantado o, en otros, por cuotas con garantías de cobro (la vida misma). No se cuenta con información del sicario (ofensor) debido a que, por un lado, la prensa generalmente recoge solo el acto homicida y no hace el seguimiento posterior; y, por otro lado, a que por lo general el victimario no es apresado y por lo tanto no se puede conocer su perfil.

De todas maneras, algo se conoce, por inferencia de lo que ocurre en otros países similares al nuestro, gracias a investigaciones cualitativas y cuantitativas realizadas.

10 Este proceso de liberación o muerte del sicario tiene que ver con la necesidad de preservar la identidad de la cadena de mando o si se quiere, en términos económicos, de los circuitos de intermediación.

Gráfico 50. Condición jurídica de los sicarios (2007 - abril 2008)



Fuente: elaboración de Diana Mejía en base a información del Diario "El Comercio", "El Universo" (2010).

En el homicidio participa una o varias personas, jóvenes, hombres y de estratos medios y bajos, que han construido una cultura del vértigo, donde los valores religiosos, del dinero fácil y la condición de vengador social, entre otros, les son muy atractivos. El sicario desarrolla a través de su actividad homicida y la compensación económica, una imagen de ascenso social y, sobre todo, de inclusión y reconocimiento por parte de la sociedad.

Según la información de la fuente utilizada, la mayoría de los hechos delictivos son cometidos entre dos personas (17,23 %), cada una de las cuales tiene una función específica en el acto criminal (uno ejecuta y otro maneja el vehículo).

En segundo lugar, está el homicidio cometido por una persona (5,7 %), que generalmente obedece al crimen de tipo *venganza social*.

En tercer lugar, está el que se comete entre tres personas (4 %). Sin embargo, en la mayoría de los casos, la prensa no recoge el número de los sicarios, por la falta de información existente (50,66 %).

Estas modalidades han evolucionado sustancialmente, porque hemos tenido masacres como la del puerto pesquero de Esmeraldas o la de la Playita

del Guasmo, entre muchas otras, que se cometieron ya no en moto o con dos personas, sino con lanchas a motor con grupos de actuación militar.

La eficiencia del servicio

Al sicario no le queda más remedio que ser eficiente, caso contrario su vida corre peligro. Éste puede morir en el acto, por la legítima defensa que ejerza la víctima, por la acción de las fuerzas del orden o porque el intermediario o contratante pueda considerar que "sabe mucho".

Si el trabajo no es eficiente, el pago no se justifica ni se efectiviza y se vuelve difícil obtener un contrato posterior. Un sicario siempre está al acecho de otro sicario. Por otro lado, solo el 5 % de los homicidios realizados por sicarios se pueden considerar equivocados; es decir, que no se asesinó a quien se suponía debía morir. Sin embargo, este dato debe relativizarse, en el sentido de que en muchos casos los sicarios dejan este tipo de mensajes a terceros.

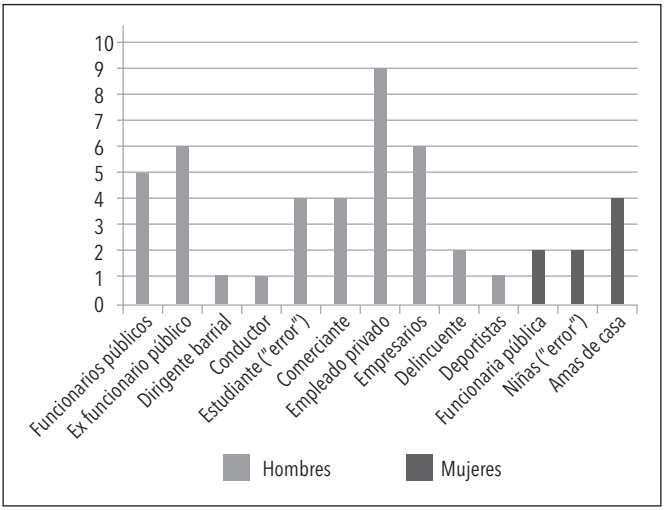
Perfil de la víctima

El perfil de la víctima es fundamental para determinar a qué segmento del "mercado" está dirigido el "servicio tercerizado", sea de *venganza social* o *crimen organizado*. De esta manera, cada segmento conforma un entorno social, técnico y económico que varía notablemente.

De todas formas, existen algunas constantes comunes, tal como puede extraerse de la información de los diarios estudiados; por ejemplo: la mayoría de las víctimas son jóvenes (el 60 % están entre 20 y 30 años); en términos de género, las mujeres –que son minoría– mueren por "error" o venganzas pasionales y en los hombres –que son mayoría– predomina el ajuste de cuentas, la intimidación y la venganza (ver Gráfico 51).

Si originalmente la víctima no tenía antecedentes penales, en la actualidad tanto la víctima como el victimario los tienen. Este hecho evidencia que el sicariato actualmente se produce entre personas con historial delictivo, o lo que es lo mismo, la existencia de un conflicto entre estructuras criminales.

Gráfico 51. Víctimas de sicariato por género (2007 - abril 2008)



Fuente: elaboración de Diana Mejía en base a información del Diario "El Comercio", "El Universo" (2010).

Las víctimas vinculadas a actividades económicas (empresario, comerciante o empleado) representan el 40 %, los/as funcionarios/as públicos/as el 27 % y el "resto" el 33 %. De los asesinatos a funcionarios/as públicos/as y a personas vinculadas a la economía se puede deducir que provienen del *crimen organizado* (intimidación legal) como de la cultura de la reciprocidad (mal reparto, competencias desleales), y los restantes aparentemente de la *venganza social.*

Los precios

Se trata de un mercado manejado de manera clandestina y explícita, aunque no regulado –por obvias razones–. El mercado es barrial, local, nacional e internacional y tiene dos segmentos claramente definidos: el primero, hegemonizado por bandas especializadas en delitos vinculados al *crimen organizado*, donde los precios son relativamente *más* altos.

El segundo, en el que operan sicarios con bajo nivel de organización, especializados en delitos de la vida cotidiana y donde los precios son bastante

fluctuantes y sujetos a negociación. La intermediación entre el contratante y el sicario es también un elemento fundamental en la determinación del precio y está más vinculado al primer caso.

En suma, tenemos un mercado segmentado donde el precio del "servicio" fluctúa enormemente. En general, el valor más alto difundido por la prensa es de 25 mil dólares y el más bajo de 300 dólares; eso significa que el precio del delito varía según un menú muy amplio y diverso de opciones donde la víctima, la logística, el riesgo y la intermediación, entre otros factores, determinan el precio final.

Las fuentes de información

Las fuentes tradicionales de información, como son las denuncias y los registros policiales, son importantes pero insuficientes. Sin duda ayudan mucho para cuantificar los *delitos*, pero poco para conocer el entorno, las circunstancias y, sobre todo, las relaciones sociales (organización subyacente) que están detrás de cada uno de estos actos. Es más, el sicariato no se registra porque no fue un delito tipificado legalmente hasta 2014.[11]

Es importante, por un lado, corregir las fuentes clásicas, no solo para reducir la llamada "cifra negra", sino para conocer realmente el fenómeno de la violencia y, por otro, empezar a recuperar y construir nuevas fuentes de información.

Con este estudio de aproximación al sicariato, queda claro que la prensa es una fuente de información muy importante; no tanto para cuantificar el delito –porque los datos no son representativos ni tampoco se registran todos– sino para entender la lógica del contexto en el que se comete el delito: el lugar, el medio, los victimarios y las víctimas que rodean al crimen. Este conjunto de fuentes tampoco es suficiente para entender en profundidad el sicarito: habrá que hacer estudios etnológicos y antropológicos, así como también económicos y sociológicos.

11 "Así como lo que no aparece en los medios no existe o lo que no está en el presupuesto no se ejecuta, lo que no es un delito no se considera violencia" (Carrión, 2008).

Los diarios estudiados se caracterizan por ser nacionales, lo cual significa que las noticias que recogen obedecen a esta lógica y, cuando se trata de recabar información del lugar donde se publica, hay un claro énfasis en lo local. Esto último no invalida el valor de las fuentes de información para caracterizar el sicariato, pero es importante considerar sus limitaciones.

Los medios de comunicación: entre lo visible y lo oculto

La prensa ha logrado visibilizar un fenómeno que se encontraba en la obscuridad y, además, llamar a la consciencia de las instituciones por la existencia del problema. Es un homicidio que por su espectacularidad y violencia se hace más notorio gracias a los medios de comunicación o, en otras palabras, conforme el sicariato ha crecido la información mediática lo ha acompañado.

Se debe rescatar que la prensa seria puede ser una fuente de información muy importante para descifrar y analizar ciertos fenómenos delictivos como el sicariato. Sin embargo, hay que tener claro el dilema siempre presente entre los elementos *ocultos* y *visibles* propios de este tipo de crímenes.

Los elementos que son posibles de estudiar a través de la prensa son los visibles, lo cual quiere decir que es necesario ir hacia otras fuentes para interrogarnos respecto de los ocultos: comprender el nacimiento, y el desarrollo del fenómeno a través de los actores intervinientes y de las relaciones constitutivas; es decir, comprender algunas cualidades de la sociedad donde se explicitan.

En definitiva, buscar causalidades de las violencias en los atributos de edad, género, familia y escuela, entre otros elementos, no hace sino esconder las dinámicas profundas existentes en la vida cotidiana de la sociedad.

Conclusiones

Si bien es cierto que el fenómeno del sicariato no es nuevo en el Ecuador ni proviene únicamente del exterior, se debe reconocer que desde mediados de los años 80 se vive un proceso de internacionalización de este delito, que tiene como epicentro a Colombia gracias al desarrollo de los carteles de la droga, al paramilitarismo y también al denominado Plan Colombia.

Existen grupos que han expandido sus tentáculos de servicios por fuera de las fronteras, primero, porque es una condición de existencia del crimen organizado que requiere del acompañamiento en el proceso de internacionalización; y segundo, porque llegó un momento en que el sicariato rompió los lazos orgánicos *tercerizándose* para ofrecerse al mejor postor en el lugar que sea. En términos de Briceño León (2008) se generalizó el "derecho de matar", mediado por el mercado.

El sicariato no es homogéneo en un doble sentido: por un lado, en términos de la víctima, se trata de acciones de ajuste de cuentas sociales, políticas, económicas o judiciales ejecutadas por el *crimen organizado* y donde el homicidio tiene un nivel de organización bastante sofisticado: armas de fuego, motocicleta, conocimiento del espacio de la vida cotidiana, alto costo del contrato, intermediación compleja y una víctima vinculada al sistema judicial, policial o a grupos políticos.

Y, por otro lado, un ajuste de cuentas por relaciones sociales, tierras, repartos económicos o intimidaciones legales. Según la víctima el lugar de contratación varía: en el primer caso, el servicio es profesional y se requieren contactos de alto nivel (intermediación); en el segundo, se lo consigue a través de ciertos informantes claves existentes en determinados barrios, burdeles o, incluso, en el internet.

Es un fenómeno en crecimiento que tiene un alto grado de violencia, que genera un fuerte impacto social y que es desconocido por las autoridades. Crece en un contexto de legitimidad de las propuestas de "mano dura", porque la población reivindica con fuerza la pena de muerte y en muchos casos la asume: allí crecen el linchamiento y el sicariato, como dos formas donde la cultura de la reciprocidad o la Ley del talión (ojo por ojo, diente por diente) tienden a legitimarse y a producir una causación circular difícil de romperse. Es una venganza

social sin mediaciones estatales, ejecutada directamente por medio de un vengador que cobra por su servicio.

La información existente es absolutamente deficitaria: primero, porque lo que no es delito no se *registra* como violencia; segundo, porque las *denuncias* y las *encuestas* de victimización invisibilizan el fenómeno; tercero, porque los *medios de comunicación* son una fuente importante pero limitada; y cuarto, es imprescindible trabajar con información en profundidad haciendo seguimiento de los casos relevantes. En otras palabras, el tema de fuentes es clave.

No se puede trabajar con una sola fuente de investigación, sino con todas ellas, conociendo de las limitaciones de las mismas. Es absolutamente necesario construir el perfil del sicariato en sus distintas versiones para registrarlo, conocerlo y enfrenarlo. Pero también es importante conocer las redes que lo conforman, porque el sicariato es una relación social y un eslabón importante dentro de la cadena del crimen homicida y de la violencia en general.

El sicariato no es un homicidio común, ni tampoco solo un crimen agravado; es un tipo particular de asesinato que debe ser conocido para enfrentarlo en sus estructuras profundas: hay que estudiar los mercados; las redes de actores (contratante, intermediación, sicario y víctima), los vínculos con otros delitos (principalmente los modernos) así como sus expresiones de acción e influencia sociopolítica: impunidad, privatización, mercantilización de la vida, nuevos valores, desinstitucionalización, temor, calidad de vida. El sicariato es mucho más que la compra-venta del recurso de la violencia, porque tiende a constituirse mercancía dentro de los principios de la oferta y la demanda.

Como forma de tramitar los conflictos sociales, el sicariato se convierte en un recurso para desequilibrar relaciones de poder legales e ilegales. Legales en tanto sirve para sortear el legítimo poder judicial e ilegal, en tanto las disputas dentro de las actividades criminales no pueden procesarse dentro del sistema jurídico. Por otro lado, como servicio, el sicariato tiene un proceso de desarrollo que va más allá de la especialización o de la profesionalización (un "menú" de violencias que van desde la golpiza al asesinato), para establecer pautas de conducta dentro y fuera de las organizaciones criminales.

Al parecer su uso puede ser variado, desde actores desprovistos de medios para ejercer violencia (por eso la necesidad de contratarla) hasta actores con recursos violentos que "tercerizan" el servicio por diferentes motivos.

Violencia de género en la ciudad: conflictos y transformaciones[1]

Cuando se piensa en la ciudad y las posibilidades que puede tener el poder local para mitigar los riesgos que enfrentan las mujeres, por razones de su género, en el contexto urbano, es necesario plantear tres ejes de reflexión.

El primero, dentro de la violencia en su pluralidad actual, existe una forma particular vinculada a relaciones de poder alrededor del género.

En segundo lugar, la ciudad, es el escenario donde esta relación de conflicto y violencia cobra forma, debido a que la urbe está estructurada bajo lógicas patriarcales. Por eso, el espacio urbano incide o introduce algunos factores particulares y/o específicos en la violencia de género.

Por último, hay que reflexionar sobre cómo los procesos de descentralización de los Estados pueden plantear algunas soluciones en torno a la violencia de género que se vive en las ciudades.

Pluralización de la violencia

La violencia ha sido interpretada desde enfoques que tienden a opacar el carácter "relacional" de sus múltiples expresiones. Un caso de esta aproximación metodológica proviene de la consideración como patología, esto es, un problema o una enfermedad. En este sentido, la explicación se

1 Publicado originalmente en Carrión, F. y Torres, A. (2007). Violencia de género en la ciudad: conflicto y transformaciones. En A. Falú y O. Segovia (Eds.), *Ciudades para convivir: sin violencias hacía las mujeres*. SUR. (Actualizado a 2023).

construye desde lógicas salubristas o sanitarias, cuando las violencias provienen de leyes sociales, impidiendo conocer el trasfondo de las relaciones sociales y estructurales de poder en las cuales se enmarcan.

Un ejemplo muy claro y pertinente, al tema específico de la violencia de género, lo ofrece el tratamiento que dan los medios de comunicación a la pornografía y el abuso infantil, en la medida que las personas responsables son representadas como "enfermas" y sus acciones entendidas como derivadas de la "irracionalidad" o la "sinrazón".

Este tipo de tratamiento mediático también suele ser común en la cobertura de los llamados "delitos de pasión", en la medida que los celos desmedidos y la sinrazón que se supone éstos producen, son presentados como justificativos del crimen. Estas explicaciones persisten a pesar de que estos casos suelen darse en entornos familiares violentos y comúnmente están asociados a relaciones de poder basadas en el género.

Otros enfoques reduccionistas hablan de factores de riesgo, causalidades y determinismos. Plantear, por ejemplo, que el hecho de ser mujeres o niños/as constituye por sí mismo un factor de riesgo, niega la posibilidad de conocer las relaciones profundas que determinan la presencia de la violencia. El género, en este sentido, no debe ser visto tampoco como un "atributo", que sería igual a todas las mujeres y los hombres, sino como relaciones de poder histórica y contextualmente situadas.

El panorama actual de la violencia rechaza las aproximaciones desde la causalidad única o múltiple, porque llevan a determinaciones unívocas y mecánicas que terminan por negar los procesos históricos y estructurales de los cuales son tributarias. Para trascender visiones simplistas de los fenómenos violentos es necesario entender que la violencia es una relación social de poder, que debe ser ubicada en contextos y procesos históricos específicos.

Revisando los perfiles delictivos de hombres y mujeres en el Ecuador, es claro que en alguna época los delitos fueron definidos en relación a la moral y la tradición, de hecho, las "casas de reclusión femeninas", que luego se convirtieron en cárceles de mujeres, surgieron en el siglo XIX para el tratamiento de mujeres "desviadas" y estaban a cargo de religiosas cuya función era reencauzarlas (Torres, 2005).

Actualmente, se podría decir que la violencia está profundamente vinculada al narcotráfico, o por lo menos eso es lo que nos revelan los perfiles

de la población penitenciaria del país cuya composición obedece a una serie de factores, principalmente a la lucha antidroga en la región andina y las prácticas de criminalización que esta ha introducido.

Nos enfrentamos a un paisaje plural de la violencia, en el que intervienen nuevos/as actores/as y en el que se ha generado un marco institucional múltiple que supera visiones maniqueas y tradicionales de quienes están involucrados en expresiones violentas. Suelen predominar las interpretaciones según las cuales los buenos son la policía y los malos, los delincuentes. También es común la visión clásica, donde los actores fundamentales son tres: la Policía, la Justicia y la cárcel.

Aparecen, entonces, como figuras fundamentales en la garantía de la seguridad, las instituciones tradicionalmente involucradas en estos procesos, los gobiernos locales, las organizaciones de mujeres, las organizaciones de derechos humanos, el sistema escolar y el sistema de salud.

Esta modificación de los marcos institucionales obedece a la pluralización de las violencias señalada anteriormente, dado que la lógica de la misma en el contexto actual es muy distinta según los sectores en que ésta se manifiesta. Es distinta la violencia política de la pandillera o de la intrafamiliar.

Hoy en día, no se debe hablar de "la violencia", sino de "las violencias", aunque definir y clasificar los distintos tipos de violencias nos plantea importantes retos conceptuales. Buvinic, Morrison y Shifter (2002), por ejemplo, afirman que las dificultades para establecer clasificaciones claras de los distintos tipos de violencias surgen de las variables que pueden ser tomadas en cuenta en su tipificación, ellas son: los individuos que sufren la violencia, los agentes de la misma, la naturaleza de la agresión, el motivo y la relación entre la persona que sufre y la persona que comete el daño (parientes, amigos, conocidos o desconocidos).

Entonces, podríamos hablar de violencias "interpersonales" para agrupar en una sola categoría a la violencia "doméstica", entendida como la violencia entre personas que tienen una relación consanguínea, de matrimonio formal o de tipo consensual y aquella que ocurre entre individuos que no están relacionados de esta manera, denominada "violencia social" (Buvinic, Morrison y Shifter, 2002).

Para zanjar esta clasificación de los tipos de violencias, se debe asumir, por un lado, el concepto de *matriz de la violencia* que las organiza por su

origen y relaciones y, por otro lado, sus variantes internas. Por ejemplo, dentro de la matriz de la violencia discriminatoria se encuentra la violencia de género o intrafamiliar.

Esta clasificación entre la violencia intrafamiliar o doméstica, entendida como aquella que se circunscribe en el ámbito del hogar y a las relaciones de parentesco; y la violencia de género como expresión de las asimetrías de poder que ocurren al interior del núcleo familiar como en la ciudad, en las relaciones laborales, educativas, etc. Es una violencia social, urbana y cultural que se vive en el espacio público, en el espacio doméstico y en el espacio privado.

Allí están, por ejemplo, las violencias de género vinculadas al mundo institucional (discriminación, revictimización), al acoso sexual (trabajo, transporte público), al acceso a la propiedad (herencia, capital), al acceso al trabajo y al nivel de sueldos (división del trabajo, requisitos).

Cada una de estas violencias de género tampoco pueden ser vistas de forma aislada porque en muchos casos pueden ocurrir, unas y otras, de manera simultánea en un mismo fenómeno violento. Y, adicionalmente, no se las puede clasificar como violencias interpersonales, porque eso no especifica nada, debido a que todas las violencias tienen esa condición; es decir, son producto de las relaciones sociales en ámbitos específicos.

En las preocupaciones propias de este trabajo, se plantea la necesidad de ver la interrelación de la violencia de género en el ámbito de la ciudad, o, mejor dicho, entender la violencia de género en el contexto urbano. No obstante, aquí también es fácil caer en una trampa que elude, además, las críticas feministas sobre la construcción de dicotomías espaciales y políticas definidas en torno a lo público y lo privado. Es decir, la violencia urbana puede pensarse únicamente desde lo "público", excluyendo así, por ejemplo, la violencia intrafamiliar.

Así como es necesario definir a la violencia de género como una violencia particular que se vive tanto en lo público como en lo privado (obviamente con particularidades distintas), también es claro que las ciudades tienen el reto de entender las especificidades de las violencias que allí ocurren. Por ejemplo, la violencia que sufren las mujeres en razón de género, no solo en el ámbito público sino también en el privado y en el doméstico; es decir, entender que lo privado y lo doméstico igualmente son parte de la urbe (es decir, de lo público).

Siendo, como afirma Massolo (2006), que el énfasis en las políticas públicas ha estado en el combate a la violencia intrafamiliar y este ha sido por mucho tiempo un tema prioritario en las agendas de los movimientos de mujeres de la región. Se necesita profundizar en los tipos de violencias de género que sufren las mujeres en la ciudad, y más específicamente, en el espacio público.

La ciudad como escenario de la violencia de género

En el Ecuador, datos sobre la violencia de pareja, provenientes de la Encuesta ENDEMAIN del año 2004 (CEPAR, 2006), revelan que los niveles de violencia (sea esta física, sexual o psicológica) que sufren las mujeres, son ligeramente más altos en contextos urbanos que en el campo. Los datos de esta encuesta, no solo reflejan la persistencia de la violencia de género en el espacio doméstico, sino también la eficacia de los modelos de atención, que se supone son más accesibles en las ciudades.

Llama la atención que las mujeres en contextos urbanos se sientan más expuestas a la violencia en las calles que en el hogar, independiente del predominio de la violencia doméstica y/o intrafamiliar.

Así lo demuestra un estudio realizado por Rainero y Rodigou (2003), en el que se constata que entre la población encuestada predomina una sensación de inseguridad, sobre todo, "en las calles del barrio y en horarios nocturnos" (p.15), percepción que es más alta entre las mujeres. Esto quiere decir que la noción de peligro está fuertemente asociada con la calle.

Al igual que en estudios realizados en otras latitudes[2] sobre la construcción del miedo de las mujeres, existe una brecha entre las altas percepciones de inseguridad de las mujeres y los datos estadísticos que demuestran que los hombres jóvenes están más expuestos a sufrir crímenes violentos.

En el caso de Ecuador, según una encuesta realizada por FLACSO (2003) en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, el índice de victimización[3] es más alto entre hombres que entre mujeres (13 % vs. 10,2 %), es decir, que el 54 % de las personas victimizadas reportaron ser hombres y el 46 % mujeres.

2 Para el caso específico de Inglaterra ver Bondi (2006).

3 Según la metodología de la encuesta, en el índice de victimización de individuos se incluye: robo sin violencia, robos con violencia, ofensas sexuales, ataques y amenazas.

No obstante, si vemos los tipos de delitos de los que son víctimas hombres y mujeres, observamos algunas diferencias importantes: los hombres son más propensos a sufrir el robo con fuerza (7,5 % vs. 3,9 %) y las mujeres son más frecuentemente las ofensas sexuales, si comparamos con los hombres (2,7 % vs. 0,3 %) (Pacheco, 2005, p. 40). A pesar de estas diferencias en los tipos de victimización, las percepciones de inseguridad son igual de altas (alrededor del 72 %) en ambos sexos (Pacheco, 2005, p. 51).

Como apunta el trabajo de Massolo (2006), es necesario cuestionar la idea de que el miedo de las mujeres es "irracional" y destacar que estos datos señalan una forma particular de vivir la ciudad por parte de las mujeres, que está definida en gran medida por una construcción del temor y el miedo, ligados a las amenazas con carga de género que viven cotidianamente en la ciudad. En este sentido, las percepciones de inseguridad de las mujeres están mediadas por sus experiencias subjetivas y objetivas del contexto urbano.

El temor a que un robo termine en violación, el acoso constante en las calles por la vía de "piropos" que sufren las mujeres que caminan solas en la calle con ropas "provocativas", son todas fuentes de ese miedo y constituyen amenazas que, además, no suelen estar tipificadas como delitos (Rainero y Rodigou, 2003, p. 15).

En este sentido, se reconoce que uno de los efectos de las percepciones de inseguridad de las mujeres es la limitación de su circulación (Rainero y Rodigou, 2003, p. 16; Valente, 2006), la modificación de sus conductas, y en general, una forma distinta de vivir la ciudad, que varía según la edad, la clase y la pertenencia étnica: además, se caracterizan por lógicas perversas como la "culpabilización" de la mujer que por la falta de "prudencia" se "expone" a ciertos peligros en sus recorridos por la ciudad (Massolo, 2006, p. 9).

Estas constataciones y las preocupaciones presentadas en el trabajo de Massolo (2006) nos plantean una interrogante: ¿la ciudad es un problema o es una solución?

Una opción, la más común, es ver a la ciudad como problema. No obstante, dada la persistencia de las corrientes que enfatizan que la "causalidad" es la forma de explicar la violencia, si consideramos a la ciudad como anómica y como centralidad de los problemas, llegaremos a la conclusión de que la ciudad no es una "causa" de la violencia. Tan así que, los países

que tienen las tasas de urbanización más altas de América Latina, no son los más violentos. Asimismo, las ciudades más grandes de cada uno de los países latinoamericanos no constituyen las más violentas.

Aun así, refutar la noción de lo urbano como problema no implica ignorar los impactos que la violencia produce en la ciudad, impactos que en muchos casos podrían ser considerados irreversibles y que afectan a hombres y mujeres de manera diferenciada. Por un lado, por ejemplo, hay una reducción del tiempo en la ciudad. Cuando se visita cualquier ciudad de América Latina, lo primero que se escucha es "no vaya a salir después de tal hora de la noche" o el "no llegue antes de cierta hora de la mañana". Esto implica que la violencia contrae el tiempo en la ciudad.

Lo mismo ocurre con el espacio, pues hay una reducción notable del uso de los espacios públicos, en tanto son espacios relacionales múltiples. El espacio público se ha privatizado a través de los centros comerciales, de las urbanizaciones cerradas, y, fundamentalmente, de los clubes sociales y deportivos privados.

Con ello, desaparece el sentido de un espacio público "común", conduciendo más bien a un espacio público desigual. Otro efecto perverso de la violencia que se vive en las ciudades es la adopción de barrotes, alarmas, guardias privados, que hoy forman parte del paisaje de la urbe.

En términos de la estructura urbana esto significa que estamos pasando de la segregación urbana –propia de la ciudad industrial– a la fragmentación urbana que empieza a posicionarse con la globalización. Asimismo, por esta fragmentación urbana estamos creando una ciudad llena de extranjeros –lo que hemos llamado "foraneidad" (Carrión, 2003)– es decir, una ciudad llena de ciudadanos/as a quienes se les exige identificación (pasaporte), autorización calificada (visa) y chequeos (scanners aduaneros), para acceder a ciertos espacios, como las urbanizaciones cerradas, los edificios de oficinas, los centros comerciales, entre otros.

En el caso específico de las mujeres, la ciudad tiende a expulsarles, convirtiéndose en una tendencia que antecede al incremento de la inseguridad en las ciudades latinoamericanas. Como afirma Massolo (2006) "las ideas de 'femineidad' y 'masculinidad' tienen un soporte espacial donde se manifiestan: lugares para lo masculino y lugares para lo femenino" (p. 8).

Siguiendo el planteamiento de la autora, el significado otorgado a la designación "hombre de la calle" y "hombre público", es radicalmente distinta de aquella que se le asigna a la expresión "mujer de la calle" o "mujer pública", mientras en el primer caso existe una valoración positiva en el segundo caso la imagen de la mujer en el espacio público alude a una trasgresión de la norma de género, pues "se la señala como libertina, prostituta, provocadora o irresponsable de sus deberes en la familia" (Massolo, 2006, p. 8).

El estigma es su expresión, lo que conduce a una posición de violencia. Por otro lado, la infraestructura de la ciudad, al no ser pensada desde las necesidades de las mujeres y al estar llena de lugares oscuros y deteriorados que son altamente peligrosos para ellas, las violenta.

Otra opción, mucho más constructiva y por la que estaríamos apostando, es ver la ciudad como una solución, antes que como un problema. Según datos de la CEPAL (Jordan y Simioni, 2003), lo que vemos actualmente, por ejemplo, es que en la ciudad es mucho más fácil reducir la pobreza, porque efectivamente la ciudad la ha reducido más que el campo. Una visión de "solución" nos permite, además, alejarnos de esa concepción "victimista" de la mujer en la ciudad que Massolo (2006, p. 9) señala como peligrosa.

Se debe superar esa idea del *urbanismo de las palabras*, en la que se enmarca la *ciudad incluyente*. Es decir, que a la ciudad existente se le incluya los grupos sociales que no acceden a los servicios, bienes y riqueza que la urbe produce. Es una visión de suma, que mantiene inalterable la estructura urbana. Por eso, no es de transformación de la ciudad, porque si así fuera, tendiera a modificar la lógica patriarcal, como también a introducir una estructura multicultural que acoja la diversidad de género, social y étnica de su población.

La visión de que las ciudades representan un ambiente hostil para las mujeres ha sido criticada, porque si bien las mujeres están expuestas a peligros específicos en el contexto urbano, la ciudad también ha constituido para las mujeres espacios de "liberación" y escape a los roles tradicionales que les han sido asignados (Bondi, 2006). Así, la ciudad representa para las mujeres la posibilidad de escapar a estereotipos y acceder a más posibilidades de *ciudadanización*.

De allí que se pueda pensar en las ciudades como espacios de reconocimiento, como también de interlocución con el Estado. Es en ese contexto que las luchas de las mujeres pueden satisfacer sus derechos y deberes, como adicionalmente, extender también a las luchas LGBTIQ que persiguen una mayor tolerancia frente a la diferencia y diversidad sexual (Bondi, 2006).

La ciudad se constituye en un espacio de solución de muchos problemas sociales, en un lugar con gran potencialidad para la inclusión de la alteridad y en una plataforma simbiótica (integración) y simbólica (identidad). Como afirma Bondi (2006) la ciudad puede ser pensada como un escenario en el cual la norma basada en las diferencias de género puede ser "confrontada, transformada y reconfigurada", visión que implica ver a las ciudades menos que como "opresivas" o "liberadoras" para las mujeres, como espacios de complejas y variadas presiones y posibilidades para el "encarnamiento" del género, que además varían con el contexto.

Siguiendo la propuesta de esta autora, una teoría para entender la relación entre género y ciudad implicaría necesariamente tres niveles de análisis: las experiencias encarnadas y subjetivadas tanto de hombres como de mujeres, y las formas de vivir en la ciudad; las relaciones de género como estructuras sociales que inciden en el diseño del espacio urbano y su fragmentación, segregación e inequidad; y el género como "performatividad" que repite o revierte ciertas normas de interrelación con la construcción misma del espacio urbano.

Es decir, ver el género como acto performativo que se ratifica en la repetición de la norma pero que fisura su distanciamiento y cuestionamiento de la misma, presenta grandes potenciales para la generación de órdenes simbólicos nuevos (Bondi, 2006).

El aspecto simbólico es la gran explicación respecto del temor, en este caso vinculado al de la mujer, y es esta construcción social la que termina expulsándola del espacio público. Es necesario preguntarse ¿cómo se construyen estas ciudades? Una respuesta clave e inicial es: a través de los imaginarios (Carrión y Núñez, 2006). Necesitamos ciudades imaginadas por mujeres, porque los imaginarios actuales las expulsan y excluyen y, por lo tanto, las violenta.

El poder local como espacio de resolución de la violencia urbana de género

Como bien señala Massolo (2006), para entender el rol que puede jugar el poder local en la reversión de la violencia de género en las ciudades, es necesario tomar en cuenta que actualmente vivimos un cambio de paradigma: de los conceptos de seguridad pública al de la seguridad ciudadana.

Mientras la seguridad pública busca defender el orden público estatal, frente a un "enemigo interno", a través de tres instituciones nacionales que han sido tradicionalmente entendidas como las garantes de la seguridad: la policía, la administración de justicia y el sistema penitenciario.

La seguridad ciudadana considera que la violencia es generada a partir de las relaciones interpersonales; en este sentido, el objetivo principal es la tolerancia y la convivencia en el marco de los derechos que le asiste a la ciudadanía, frente al Estado.

En Latinoamérica, este proceso ha estado estrechamente ligado a los procesos de transición a la democracia, aunque ciertas instituciones como la policía sean las que menos se han democratizado. Garantizar la seguridad ciudadana con una policía que sigue estando militarizada, implica que no ha abandonado el paradigma de la seguridad nacional que busca "enemigos internos", y que en este caso sería "el o la delincuente" organizado o no. Entonces, nos enfrentamos a un proceso de transición de una seguridad pública que defiende el orden público, dentro de un marco funcional específico, a una seguridad ciudadana que implica revertir la mirada a un enfoque de derechos, en que la población tenga la prioridad.

Lo importante a resaltar es que, en este paso de la seguridad pública a la ciudadana, observamos una diversificación del marco institucional, donde los municipios deberían colaborar cada vez más visiblemente en la garantía de la seguridad de las personas. Los municipios tienen mucho más que ver con la ciudad y están más cerca de la población. En este sentido, el municipio puede ser el espacio donde más fácilmente pueden encontrarse y representarse la comunidad. Es el lugar donde se pueden plantear políticas de prevención situacional, comunitaria y social.

Estas políticas cambian el sentido de las instituciones del sistema penal, porque sus funciones principales pasan de ser garante del orden público, a ser garante de los derechos y deberes de ciudadanos y ciudadanas. Es decir, de fortalecer la condición de ciudadanía.

A nivel mundial existen ejemplos de cómo el poder local se está constituyendo espacio privilegiado para la erradicación y prevención de la violencia de género. Los municipios generan un sistema de atención y prevención de la violencia, principalmente intrafamiliar, de género y contra niños/as, lo cual ha sido posible por la apertura a las demandas del movimiento de mujeres, la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil y la voluntad política que ha influido en las propuestas, planes y acciones.

Experiencias importantes que reflejan cómo estas iniciativas van encontrando sostenibilidad e insertando en la estructura municipal por la vía de la seguridad ciudadana.[4] Tal vez algunos retos pendientes son la incorporación de una agenda tendiente a enfrentar la violencia de género en su vasta complejidad y la evaluación del impacto que están teniendo estas políticas en la disminución real de los niveles de violencia.

Es así que se presenta de forma imperativa la necesidad de construir nuevos imaginarios desde la perspectiva de las mujeres y de género, para generar ciudades "solución", más incluyentes y menos hostiles, antes que ciudades "problema". Asimismo, para que estas preocupaciones comiencen a encontrar salidas es necesario "des-seguritizar" la seguridad. Ejemplos de países en América Latina demuestran que los países que destinan la mayor cantidad de presupuesto a políticas sociales son los menos violentos. Ahí están los casos de Costa Rica, Chile y Uruguay, entre otros.

Por último, debemos analizar la interrogante: ¿quién diseña las políticas de seguridad ciudadana en nuestros países? En el caso de Ecuador, es claro que la cooperación internacional tiene un peso desproporcionado en la definición de las agendas de seguridad. La lucha contra las drogas ha tenido un impacto en las prácticas de criminalización, haciendo, por ejemplo, que, en el 2003, el 78 % de las mujeres recluidas en el país hayan sido

4 Entrevistas realizadas por Andreina Torres a Margarita Carranco, concejala del Municipio de Quito, el 23 de octubre de 2006 y a Lola Valladares, consultora del Municipio de Quito, el 27 de octubre de 2006. Publicadas en el Boletín Ciudad Segura No. 9, del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO- Ecuador.

acusadas de delitos de estupefacientes,[5] lo cual no se concatena con el 85 % de los delitos denunciados, que corresponden a robos y hurtos.

El coyoterismo también se ha convertido en una preocupación prioritaria en la agenda de seguridad del Ecuador, respondiendo no a una necesidad local sino a una percepción de amenaza de otros países. Frente a este escenario, resulta necesario recuperar la posibilidad de diseñar políticas de seguridad ciudadana propias que respondan a las necesidades locales antes que a intereses internacionales, de manera que nuestras ciudades se conviertan en espacios de ciudadanización para todas y todos.

El género de la violencia de género

Hay un tipo de violencia en que están involucradas relaciones interpersonales entre hombres y mujeres, definida como violencia de género. Si partimos de estas afirmaciones podemos convenir que la violencia de género es una violencia particular que proviene de la asimetría en las relaciones de poder entre mujeres y hombres, nacidas de la cultura, la política y la economía.

Con el paso del tiempo estas relaciones han ido evolucionando sus formas de expresión, conocimiento y actuación gracias al empoderamiento logrado por el movimiento de mujeres, como actor central en este tipo particular de violencia. Así, tenemos que primero lograron visibilizar públicamente el fenómeno, luego convirtieron algunas de las formas violentas en delitos, para, finalmente, en la actualidad ser asumidas desde la perspectiva de los derechos de ciudadanía.

Una conclusión importante: si es una relación social históricamente cambiante, su nacimiento y desarrollo es explicable, lo cual quiere decir que este tipo de violencia puede ser revertida con políticas adecuadas.

En el país, la violencia de género empieza a visibilizarse a través de las continuas denuncias de violencia que sufren las mujeres y cómo empiezan estas a tener eco en los medios de comunicación. Pero será con el fortalecimiento del movimiento de mujeres que se logra tener presencia

5 Según datos de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social del Ecuador.

como un campo autónomo de análisis y, sobre todo, de actuación para su contención. Allí aparecen los estudios, los observatorios y las comisarías que dan cauce institucional al proceso.

El código penal empieza a reconocer la existencia de nuevos delitos vinculados a la violencia de género, lo cual produce tres efectos importantes: primero, la violencia de género deja de ser del ámbito privado para entrar al ámbito de lo público (el silencio recibe un fuerte golpe); segundo, puede ser asumida como un derecho a ser reivindicado por la población en tanto ciudadanía; y tercero, se desarrolla un marco institucional público y social de amplio espectro.

Barrios seguros para las mujeres[1]

Antecedentes

En América Latina desde mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado la violencia ha crecido, cambiado y se ha pluralizado. Sus impactos han sido cada vez más significativos: las tasas de homicidios por 100 mil habitantes han pasado de 12 en 1990 a 26 en 2006: esto es, más del doble en 25 años. Y en 2022 ha bajado a 23 homicidios por 100 mil habitantes, lo cual evidencia que se trata de un problema estructural muy complejo.

Una importante explicación de este crecimiento va en la línea del cambio sustancial que vive la violencia en la región, en términos del paso de una tradicional que se funda en la desigualdad social y la cultura lúdica, a otra moderna, donde es clara la premeditación, la organización, la tecnología y la internacionalización.

En otras palabras, ha entrado en la lógica de la combinación y articulación de la violencia organizada, que cuenta como motivación central la búsqueda de ganancias económicas; lo cual no quiere decir que la violencia tradicional –de carácter social– haya desaparecido; por el contrario, se han articulado entre ellas.

Una situación como esta tiende a generar una nueva coyuntura delictiva que está signada por la presencia de una violencia sustentada en estructuras

1 Documento preparado para el proyecto "Ciudades Seguras para las mujeres y las niñas del DMQ" con auspicio de ONU-Mujeres. Artículo publicado en Carrión (2012a), Barrios seguros para las mujeres. *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad,* (11), pp.33-42. (Actualizado a 2023).

criminales que tienen una motivación fuerte en las utilidades económicas; esto es, en mercados ilegales, que se desarrollan con delitos conexos.

Gran parte de los delitos violentos vienen del peso que adquieren los mercados ilegales en el sector público a través de la corrupción, la extorsión y la intimidación; y en el sector privado mediante el lavado (inversión) de recursos económicos. Pero también, prevalecen las violencias tradicionales que vienen del pasado, como son los casos de las violencias juveniles, los robos del patrimonio o sociales (comunitarias, familiares).

Esta combinación de los tipos de violencias muestra que esta nueva coyuntura delincuencial tiende a pluralizar aún más los tipos de violencias y a determinar que los actores violentos transformen la función de las mujeres en estos eventos. Por eso, la mayoría de las "mulas" usadas para el narcotráfico son mujeres o, incluso, para las prácticas delincuencias las mujeres en gestación.

Se debe señalar que los impactos de esta nueva coyuntura delictiva son francamente preocupantes: fallecen en promedio al año no menos de 170 mil personas en estos últimos 15 años, los costos de las violencias significaron 14,2 % del PIB (Londoño, Gaviria y Guerrero, 2000), el temor se convirtió en el imaginario más fuerte de la población (Silva, 2003), las ciudades perdieron ciudadanía, espacio y tiempo (Carrión, 2010a) y desde el año 2007, la seguridad ciudadana se convierte en la principal demanda de la población (Latinobarómetro, 2007).

Pero quizás uno de los elementos más importantes de esta transformación tenga que ver con dos expresiones: por un lado, la transformación de la geografía delictiva, en el sentido de que hoy la violencia es fundamentalmente urbana y fronteriza; porque la mayoría de hechos delictivos se concentran en estos territorios y cada uno de ellos genera nuevos tipos de violencias; y, por otro lado, la visibilidad social alcanzada por la violencia de género se ha mostrado como un componente inédito.[2]

Si se relaciona la violencia urbana con la violencia de género vemos que las vulnerabilidades en el espacio público y privado para las mujeres incrementa los delitos tales como: violencia institucional, psicológica, sexual y física. Atenuar estas formas de violencia implica no solo enfrentar las

2 Según Larrain (2002) la violencia contra las mujeres va entre el 25 y el 50 % de las familias.

asimetrías de poder existentes, sino también tener en cuenta que este tipo de violencia tiene un efecto dominó sobre otros sectores de la población –como los/as niños/as y jóvenes– produciendo, incluso, una transmisión intergeneracional de la violencia.

O sea, una amplificación hacia otros grupos de la población y en momentos posteriores al hecho producido. Un hijo que ve a su padre golpear a su madre, probablemente reproducirá esa conducta poco tiempo después.

En la ciudad, el modelo de desarrollo urbano generalizado tiene tres características que inciden en la violencia de género: la significativa informalidad de los barrios, la desigual producción de los servicios e infraestructuras, el aumento de la segregación residencial y el poco integrador espacio público, los cuales terminan por estimular las actividades ilícitas y generar oportunidades para los actos criminales donde –obviamente– las mujeres terminan siendo las principales afectadas y constituyéndose –por su sola condición de género– en un factor de riesgo.

Estos hechos conducen a que la violencia urbana y la violencia de género se encuentren, produciendo un incremento de sus expresiones y, lo que es más, generando una modalidad específica dentro de la violencia de género: la violencia en el espacio público, en las infraestructuras y en las políticas institucionales.

Una situación como la descrita debería conducir a la producción de políticas de seguridad que deberían ser formuladas de manera integral; mucho más si la violencia de género en el espacio urbano tiende a generalizarse. Por eso, cualquier política de seguridad ciudadana y de reducción de la violencia contra las mujeres en el ámbito urbano debe tener a la planificación urbana como uno de los elementos centrales.

La violencia urbana

Hoy, la violencia es fundamentalmente urbana; en unos casos porque la concentración acelerada de la población tiende a localizarse en las ciudades y en otros, porque se vive un proceso de urbanización de la violencia. Adicionalmente, por las características estructurales de la propia ciudad, es el lugar de mayor densidad de la heterogeneidad: poblacional (edad, etnias,

economía, género), actividades (industria, comercio, administración), espacios (público, privado, doméstico).

Sin duda, esta condición hace que también sea el espacio donde coexisten la mayor cantidad de conflictos, los cuales deben procesarse mediante la interacción social o las políticas públicas, para que no devengan en hechos de violencia. Esta heterogeneidad urbana produce una variedad de espacios para los delitos urbanos, debido a la alta densidad de conflictos en espacios relativamente pequeños. Allí están la desigualdad expresa en la segregación y en la fragmentación urbana, en la exclusión, en la disputa por el espacio público y por los servicios.

Estas modalidades de expresión de la violencia en la ciudad tienden a convertir la violencia en un problema adicional y autónomo del cúmulo de problemáticas de la ciudad. A los problemas del transporte, del espacio público, de la vivienda y del agua potable se suma el de la (in)seguridad; que, además, se convierte en uno de los principales de la ciudad latinoamericana actual.

La ciudad produce violencia, pero, adicionalmente, la inseguridad se convierte en un elemento importante en la producción de la ciudad. El temor es el principal imaginario urbano y es el que aporta significativamente en el funcionamiento y organización del mercado inmobiliario: usos de suelo, tipos de edificios, densidades, etc. Con eso la segregación residencial se incrementa produciendo causación circular. Por ello el miedo, desde esta perspectiva, asume la condición de *principio urbanístico*.

Pero también la violencia produce un tipo de ciudad; allí tenemos, por ejemplo, cuando restringe la ciudadanía por la pérdida de identidad, la reducción de las posibilidades de socialización; el crecimiento de la vulnerabilidad, por asumir el tema individualmente con armas, perros, defensa personal, etc.

Las restricciones del tiempo de la ciudad son claras: ciertos delitos se cometen a determinadas horas, lo cual conduce a comportamientos humanos reñidos con esos momentos. A determinadas horas es mejor no salir de la casa. Pero también existe un problema con relación al espacio: empieza a ser abandonado, restringido o inhibido para ciertas actividades sociales, culturales y económicas. En otras palabras, los elementos constitutivos de una ciudad: ciudadanía, espacio y tiempo son a la vez causa y efecto de la violencia.

En ese contexto, la ciudad como espacio público se ve altamente afectada. La ciudadanía ni se diga y dentro de ella: la mujer. Es lo que genérica-

mente se ha definido como la violencia de género, debido principalmente a que la mujer se hace pública en la ciudad. A partir de ese momento, entra a la disputa por la ciudad, pero a otra sin sentido patriarcal.

La violencia de género

La violencia de género nace de las asimetrías de poder entre mujeres y hombres, nacidas en varios ámbitos de la vida social y cotidiana. En términos culturales, está afincado el machismo, como expresión de actitudes sexistas que conducen al sometimiento de las mujeres al mundo de lo masculino; en relación a lo económico, la problemática incluye la desigual inserción al mercado de empleo, el pago de los salarios y la ubicación en la producción.

En cuanto a la política, existe una democracia restringida por la baja participación y representación de las mujeres, como también de que en las manifestaciones culturales y sociales reproducen la inequidad. Estas cualidades estructurales de la segregación, la inequidad y la desigualdad –llevadas al extremo– conforman un cuadro que genera hechos de violencia de género de distintas formas.

Para que la violencia de género pueda ser visibilizada, debió pasar un largo proceso histórico, nacido de las reivindicaciones feministas en la búsqueda de la igualdad. En ese proceso se va construyendo un sujeto social con identidad y con propuestas concretas, que finalmente desemboca en un real empoderamiento de las mujeres como actor central de las demandas.

El proceso se inicia con las denuncias de las mujeres por el maltrato, la violencia y la desigualdad que permite, en primer lugar, visibilizar y ubicar en la agenda pública el fenómeno; como fueron las continuas marchas, la presencia en los medios de comunicación y los plantones, entre otras manifestaciones públicas, las que permitieron colocar el tema dentro de las agendas públicas y políticas.

Una vez legitimado el movimiento y visibilizado el problema, se produce un salto importante: la conversión de la violencia en un delito; esto es, la tipificación dentro de los códigos penales de algunos de los hechos violentos más significativos hacia las mujeres; lo cual no es solo un hecho

técnico sino un cambio significativo que conduce a grandes acuerdos nacionales para enfrentar la problemática.

Este salto jurídico es muy importante porque desde este momento las mujeres pueden ejercer la equidad de género como un derecho consagrado en los textos jurídicos y, por lo tanto, asumir su condición ciudadana. Es más, la violencia hacia las mujeres deja de ser un hecho aislado para convertirse en hecho explícito, perseguible de oficio.

Es decir, una violencia inscrita dentro de la (in)seguridad ciudadana; que debe ser asumida dentro de los derechos y deberes ciudadanos, para ser procesados dentro de un marco institucional (órganos, leyes, políticas) de amplio espectro (internacional, nacional y local). Además, permite entender la violencia de género en su pluralidad; con lo cual su significado se enriquece y, sobre todo, ampara a las mujeres bajo muchos tipos de delitos, cada uno de los cuales debe ser explícitamente penado.

Obviamente que estos tipos penales no se expresan de manera pura, porque las violencias que sufren las mujeres siempre están presentes de forma interrelacionada. Intentando una sistematización, se pueden señalar algunas de estas formas:

- La violencia simbólica, expresada en estereotipos, roles y prototipos socialmente legitimados.
- La violencia física se expresa en agresiones, golpes y en su manifestación extrema, el femicidio.
- La violencia psicológica que es más de amedrentamiento, sometimiento y de apocamiento.
- La violencia patrimonial que se expresa en el acceso desigual a la propiedad, a la herencia.
- La violencia sexual cuya máxima expresión es la violación, pero también se encuentra el acoso.
- La violencia institucional que tiene como expresión la revictimización o el trato desigual.
- Y la violencia urbana, manifestada en el acceso desigual a los servicios, infraestructuras y al espacio público.[3]

3 En el Ecuador, en el año 2011, un 54 % de las mujeres sufre violencia psicológica, el 38 % física, el 35,3 % patrimonial (transformación, sustracción, retención o destrucción de objetos personales) y el 25 % de tipo sexual (INEC).

Este gran cambio jurídico genera una nueva forma de compresión del hecho: la violencia de género deja de ser un acto estrictamente privado que se realiza en la intimidad del mundo doméstico, para pasar a ser entendido como parte del ámbito público; esto es, por un lado, que no solo ocurre en el mundo de lo doméstico y por otro, que la justicia y los derechos son por definición universales, generales y públicos.

El espacio doméstico y familiar también termina siendo –por el ámbito de la Ley– un lugar donde lo público tiene presencia. Tal acontecimiento histórico da paso a otro cambio: la condición jurídica del hecho tipificado –al interior del espacio de lo doméstico– permite la ruptura del silencio temeroso que existía y por lo tanto permite dotarle de visibilidad.

La violencia de género en la ciudad tiene también un elemento clave: la construcción social del temor o de la percepción de inseguridad, en tanto termina por organizar la vida cotidiana de las mujeres: están los trayectos que las mujeres deben trazar para recorrer la ciudad o para usar un determinado sistema de transporte. Es decir, debe trazarse una estrategia de sobrevivencia para utilizar el espacio público y la ciudad.

Feminicidio: ¿un asunto de mujeres?

En la vigésimo segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua no aparece la palabra feminicidio. Si revisamos históricamente la tipificación penal de los delitos, recién en el 2014, con el COIP, se tipifican algunos delitos contra las mujeres.

Y cuando nos acercamos a la literatura especializada, probablemente Teresa Lagarde (2006), de México, sea una de las que mejor se ha aproximado al tema. Por su reciente tipificación y estudio es una problemática todavía poco reconocida y visibilizada socialmente.

Una situación como la descrita nos conduce a una problemática que tiene dos aristas que deben ser analizadas: por un lado, que se trata de una temática que debe visibilizarse para que "exista" y, por otro, que es un concepto que se encuentra en proceso de constitución. Obviamente, esta doble condición deviene en un hecho adicional: recién es posible contabilizar estos hechos de violencia contra las mujeres y, por lo tanto, es

difícil de tener una buena aproximación de su comportamiento histórico. Para romper con esta realidad hay que tener un objetivo explícito que permita –simultáneamente– desarrollar teórica y metodológicamente el campo, producir información con los instrumentales existentes y diseñar políticas; solo de esta manera se evidenciará su magnitud y se legitimará socialmente como un problema significativo que merece la atención.

El femicidio es el asesinato a una mujer por razones de género, probablemente cometido por una persona cerca a la víctima. Y el feminicidio es un homicidio agravado, donde la víctima es una mujer que sufre este delito por su condición femenina y donde el Estado actúa permisivamente (Lagarde, 2006).

El fenómeno de Ciudad Juárez ha sido un detonante importante en los dos campos señalados; tanto por la visibilidad lograda, por la recurrencia de los hechos, la magnitud y variedad de los crímenes, como porque gatilló el debate internacional en distintos ámbitos: académicos, políticos, jurídicos y periodísticos.

Un hecho reiterado y con altos grados violencia llamó la atención del mundo, al extremo que produjo una mirada hacia a dentro en cada uno de nuestros países y ciudades; donde se "descubrió" que el fenómeno no está localizado exclusivamente en ese lugar de la frontera entre México y los Estados Unidos.

De esta manera, nos hemos encontrado con que en Ecuador y en Quito sí existe femicidio y feminicidio,[4] aunque estén relativamente invisibilizados; de allí que sea urgente conocerlos para entender sus lógicas internas y, sobre todo, para poder enfrentarlo en su real dimensión. Por eso, lo peor que puede ocurrir es ignorar esta realidad, en unos casos velada por los medios y en otros, por las políticas y las teorías.

En Quito, entre el año 2000 y 2006 se registraron, según Enma Ortega y Lola Valladares (2007), un total de 204 homicidios de mujeres en la ciudad, de los cuales 82 (41 %) fueron femicidios. Estos datos –que probablemente tienen un subregistro– evidencian una realidad lacerante a la cual hay que poner la mayor atención.

4 Con el feminicidio de María Belén Bernal, ocurrido en 2022 dentro de la Escuela de la Policía Nacional, planteé en La Asamblea Nacional que se tipifique este delito. Sin embargo, la iniciativa no prosperó.

Si se contrasta en los femicidios de 2022, que fueron 332 solo en ese año, nos daremos cuenta cómo han ido creciendo: entre 2000 y 2006 el promedio fue de 30. Solo en este último año serían 10 veces más que al inicio de siglo.

La ciudad de Quito

En 1990, la tasa de homicidios del Ecuador fue de 6,4 por cien mil habitantes, mientras en 2008 subió a 18,8; desde este momento, se nota un estancamiento del crecimiento; lo cual significa que en 25 años se triplicó la tasa de homicidios;[5] pero también en la actualidad tiende a estabilizarse; lo cual puede decirnos que la violencia se hizo endémica. Tanto que en este último año se ha incrementado notablemente y, lo más complejo, diversificado de forma alarmante. Hoy, en la ciudad hay bombas (coches, gasolineras, comercios), secuestros de oportunidad (*express*, virtuales), extorsiones de distinto tipo (vacunas).

En el caso de Quito, la tasa de homicidios pasa de 10,51 en 2009 a 13,06 en 2010; es decir, un incremento del 24 %, aunque del 2010 al 2011 hay un descenso al 9,75. La tasa en 2021 fue de 5,0 y un año después, 2022, subió a 6,29. Y la tendencia al terminar el año este 2023 sería de 10 por cien mil habitantes.

El incremento de los delitos a la propiedad es de manera sostenida y la verificación de más de 76 puntos de venta de droga en la capital. Una de las características centrales tiene que ver con el comportamiento territorial. Por un lado, se observa la urbanización de la violencia, en tanto que en las ciudades existe un crecimiento de los homicidios del 53 % mientras en el campo solo del 6,1 % y; por otro lado, se percibe un desplazamiento de los hechos delictivos del sur al norte en el país, donde las provincias fronterizas tienen una tasa de 36 por cien mil habitantes mientras el promedio nacional alcanza a 18 (es decir a la mitad).

Adicional a esta movilidad espacial del homicidio, se percibe el aparecimiento de nuevas violencias, entre las que se puede señalar: la violencia pandillera, el secuestro *express*, el sicariato, el narcotráfico y las típicas de la

5 De 1980 a 1990 hay un crecimiento del 37,9 %; de 1990 al año 2000 es de 37,6 %; y del 2000 al 2010 baja a menos de la mitad (17,5 %); cuestión que es más notable en el quinquenio 2005-2010.

globalización con la tecnología. Así mismo, no se puede dejar de mencionar que los delitos de antaño se cometen en la actualidad con más fuerza que antes, gracias –por ejemplo– al incremento del uso de las armas de fuego por encima de las armas blancas y al carácter premeditado que tienen la mayoría de los delitos (organización).

Quizás dos elementos tiendan a explicar esta situación: las transformaciones de los delitos en términos de la existencia de una predisposición explícita a cometer la violencia; lo cual conduce a delitos organizados, desarrollo tecnológico e internacionalización; y el debilitamiento del Estado nacional.

La globalización, localización (municipios) y privatización que transforma el derecho a la seguridad en un servicio mercantil bajo distintas ofertas, tales como: seguros, guardianía, defensa personal, alarmas;[6] ha llevado a construir un sector económico altamente rentable.[7]

Sin duda este proceso ha conducido a la pluralización de actores que asumen posiciones políticas por los intereses económicos que tienen; pero también al incrementar la violencia: aumenta la desigualdad, factor que tiende a reproducirla. Los servicios de seguridad privada no llegan al 5 % de la población y, lo que es peor: "el grado de seguridad que se obtiene es proporcional al precio que se paga" (Petrella y Vanderschueren, 2003).

Esta realidad ha producido una ineficiencia de las políticas de seguridad ciudadana, lo cual le ha puesto en crisis, avizorándose al menos dos caminos claros: el modelo penal (mano dura), sustentado en un sistema jurídico anclado en la tesis de que "todos los caminos conducen a la cárcel". Aunque sea claro que la pena castiga, pero no resuelve el conflicto y, más bien, lo incrementa: primero, porque saca al victimario del sistema delincuencial que pronto es reemplazado por otro; segundo, el paso por la cárcel lo vincula estrechamente a las bandas del crimen; tercero, al salir de la cárcel se encuentra con otra familia y otro medio distinto del que salió; cuarto, los miembros de la familia probablemente terminan asumiendo sus funciones anteriores.

6 En 1990, fueron 54 empresas las empresas privadas registradas en el Ecuador y en 2006 llegaron a la cantidad de 849.

7 La respuesta más inmediata al incremento de la delincuencia ha sido la difusión de agencias privadas de seguridad que en los últimos decenios han aumentado anualmente del 25 % al 30 % en los países del Sur y, del 8 % en los países del Norte.

Y el otro, bajo la fórmula del populismo penal, un endurecimiento de penas, la baja de la edad de imputabilidad penal, nuevos tipos penales; pero también inscritos a la tesis del déficit: faltan leyes, se necesita más presupuestos, se requieren más policías y tecnología. Y por otro, la nueva comprensión de lo que significa la seguridad ciudadana, en términos de protección y garantías; de convivencia y derechos.

Con la descentralización del Estado, el municipio cobra relevancia en las políticas de seguridad ciudadana y dentro de ellas se especifican los modelos, que en el Ecuador se expresan en dos casos relevantes: el de Guayaquil, que se inscribe en una disputa local/nacional sobre los enfoques de política: mano dura, el peso de lo privado y el desarrollo tecnológico; y el de Quito, donde existe cooperación entre los dos niveles de gobierno, gracias a la convergencia en los enfoques y a la existencia de una institucionalidad pública más sólida. Obviamente que en los dos casos prevalecen los signos políticos de las respectivas autoridades locales y nacionales.

También es necesario entender que la violencia se manifiesta a través de tres expresiones: la violencia autoinfligida como es el caso de los suicidios; la violencia colectiva como las guerras o crimen organizado y la violencia interpersonal.

Este trabajo se refiere a esta tercera forma de violencia, donde tienen lugar, por un lado, la violencia intrafamiliar y la violencia de género y, por otro, la violencia comunitaria que se expresa en grupos sociales específicos, como son los de base étnica, religiosa, etarea o territorial; es decir, de la violencia típica de los barrios. Este tipo de violencia se origina en procesos socioculturales a nivel individual, familiar o comunitario.

En esa perspectiva, si los gobiernos locales tienen poca incidencia en los procesos estructurales de la violencia económica y política, así como ninguna en los ámbitos del sistema penal (Policía, Justicia y cárcel), si tienen mucho que hacer en el ámbito de la prevención. En otras palabras, esto que podría percibirse como limitante, termina siendo una fortaleza y un complemento, porque la municipalidad puede generar más ciudadanía y convivencia que seguridad, y lo puede hacer a través de las siguientes áreas de intervención:

- La prevención *situacional*, es la que está destinada a reducir los riesgos y las oportunidades de cometer hechos de violencia y delictivos en

ciertos lugares o sitios que son proclives: falta de iluminación, poca recolección de basura, ausencia de mantenimiento del espacio público, escases de mobiliario urbano, ausencia de vigilancia (directa o indirecta), poca presencia policial en lugares aledaños a recintos educativos o en zonas de tolerancia.[8]

Esta prevención es particularmente importante para disminuir la violencia de género porque, primero, los espacios públicos no son diseñados por las mujeres, segundo, tampoco son concebidos para las mujeres y luego el espacio es más un lugar de acoso (guarida) que de acogida (hábitat).

Las intervenciones en esta estrategia pueden ser de tipo urbanístico (mercados, terminales, calles), de servicios públicos (basura, iluminación), de acceso al hábitat (vivienda, agua) y las explícitas de seguridad (videovigilancia).

- La prevención *comunitaria,* que está destinada a construir y fortalecer el capital social de la comunidad para producir inmunidad al delito y a la violencia: se trata de impulsar y fortalecer la organización barrial, las actividades recreativas y culturales, la potenciación de los programas deportivos y la reducción de la diferenciación en la provisión de los servicios urbanos, entre otros.

  En este ámbito se inscribe la necesidad de disminuir los factores sociales de la violencia comunitaria (exclusión, legalización), de fortalecer la organización comunitaria (ligas barriales, centros culturales), de trabajar con grupos de riesgo (jóvenes, mujeres), con familia (intrafamiliar), con la comunidad (barrio seguro) y en el sistema escolar (de y en la escuela).

  En otras palabras, contar con una comunidad sólida que permita ayudar al procesamiento del conflicto y que se impulse el control del espacio, formando parte del "sistema barrial" de seguridad.

- La prevención *social*, comprende el conjunto de programas sociales destinados a los grupos de riesgo en los barrios desfavorecidos, en

8 Estas zonas pueden definirse por la información territorializada de los delitos y, por la posibilidad de construir en los mismos lugares las llamadas "burbujas seguras", a la manera de las técnicas de acupuntura que actúan sobre el sistema inmunológico del cuerpo. La esquina de las 24 horas, por ejemplo.

las escuelas y en la violencia ejercitada en los hogares. La prevención social no es solamente la puesta en marcha de un programa destinado, por ejemplo, a la reducción de la pobreza, sino la generación simultánea de un valor de "prevención"; esto es, por ejemplo, campañas educativas, mejora de la vivienda, la salud y la educación, así como el impulso de empresas locales que produzcan empleo (servicios, consumo). De tal manera de disminuir la delincuencia y, además, producir una cultura de seguridad.

Estas tres estrategias de prevención se deben especificar en el caso de una ciudad compleja como Quito, que tienen una segregación residencial bien marcada que hace que haya varias ciudades dentro de su distrito metropolitano (ciudad de ciudades), convirtiéndose en un elemento adicional de la violencia urbana. Se tiene el sur proletario, el centro tugurizado, el norte adinerado, con las periferias populares y los valles circundantes, con los estigmas correspondientes.

Una ciudad de este tipo es conflictiva (aunque puede que no sea delictual) porque la población pasa de ciudadanía a foraneidad, cuando supera su propio territorio: quien sale de su hábitat natural es concebido como extranjero en el otro, porque es portador de imaginarios y marcas que lo delatan: la ropa, el tatuaje, el hablado, la música, el grafiti, etc. Además, el flanquear los espacios supone tener pasaporte, visa y aduana. En ese contexto, los barrios son parte de estos estigmas territoriales y operan como ámbitos estancos, diferenciados de otros.

Sin embargo, muchos de ellos (los ilegales, los informales) operan como barrios donde el derecho es una construcción local llena de informalidad: la propiedad, la construcción, el empleo y los servicios no son reconocidos por el conjunto de la sociedad urbana. Por otro lado, existen las facilidades para acceder a los mercados ilegales de armas, de drogas, de servicios (energía eléctrica) y de contrabando, entre otros.

No se puede dejar de lado las percepciones de inseguridad venidas de la falta de empleo, el seguro social, la salud, los desastres e ingresos; que se suman a los temores venidos de la inseguridad ciudadana para crear un estado general de inseguridad, al que debería corresponder a un Estado de protección venido de los gobiernos local y nacional.

Quito –para su gobierno– ha planteado desde 1993, la posibilidad de contar con instancias de gestión menores, con la finalidad de construir mayor proximidad con la población; se trata de las administraciones zonales, que a lo largo del territorio son ocho, inscritos en la Ley del Distrito Metropolitano de Quito (1993).

Entre ellas y al sur del Distrito Metropolitano existen dos administraciones zonales: Eloy Alfaro y Quitumbe. Son lugares que cuentan con más de 800 mil habitantes, tienen datos de pobreza por encima del promedio de la ciudad y existe una importante autopercepción de inseguridad. Es casi un consenso que las economías ilegales, la venta de drogas y alcohol, la presencia de pandillas y grupos delincuenciales, sumado a la falta de control policía y al alumbrado público son los elementos centrales de la inseguridad. Pero también está la Administración Zonal Eugenio Espejo donde se encuentran las funciones centrales de la ciudad, donde se concentra la mayor cantidad de delitos de robo y hurtos.

Ciudad segura para y por las mujeres

La ciudad de Quito es altamente fragmentada, como expresión de una inserción diferenciada de la sociedad y sus actividades en el territorio. Hay dos formas principales que adquiere esa fragmentación:

La primera, que proviene de las condiciones socioeconómicas (segregación residencial) y la otra, de las cualidades de género (espacio público-privado), que terminan por potenciar los conflictos y, en muchos casos, los hechos de violencia. Por eso, un primer nivel de intervención debe venir de las políticas nacionales en materia de regulación legal (leyes modernas) y de impulso a políticas explícitas (marco institucional, estrategias) de integración.

La segunda, que tiene relación con la necesidad de generar una política urbana local que incorpore la variable de género en el desarrollo del urbanismo feminista (Falú, 2016). Para llegar a esta situación se debe contar con una concepción de ciudad compartida, en una doble dimensión: de género y del territorio; para lo cual es imprescindible incorporar a las actoras principales en la planificación, es decir, las mujeres.

También, se hace necesario construir un marco jurídico local con ordenanzas explícitas, de tal manera de regular el funcionamiento de las múltiples instituciones locales (empresas, instituciones, secretarías); así como integrar el conjunto de políticas que se lleven a cabo. Los servicios urbanos deben producir y gestionarse con la lógica general la integración, para reducir las diferencias en los accesos de la población, en particular de las mujeres. Adicionalmente, es necesario que se establezca la transversalidad de género en las acciones institucionales y que exista una integración de la perspectiva de género.

Para que todo esto pueda llevarse a cabo, es necesario que el problema de la violencia de género sea reconocido con amplia legitimidad social; para ello se hace necesario construir y difundir la realidad del problema mediante sistemas de información "feminizados", para captar los temas de fondo. Eso supone diseñar nuevos índices, indicadores y variables que identifiquen el problema; así como recurrir a otras fuentes de información. De esta condición de información se debe pasar al estado de conocimiento; esto es, nacido del análisis y la reflexión de la situación.

En tercer lugar, están las acciones centradas en los *barrios populares*, como unidades carentes de los servicios, equipamientos, vivienda y espacios públicos. Se trata de generar estrategias de prevención en el espacio urbano a nivel de los barrios, de tal manera de reducir la percepción de inseguridad y las probabilidades de la victimización; así como construir una cultura de seguridad.

La construcción de esta infraestructura es muy necesaria: casas comunales, centros deportivos, unidades educativas, unidades de policía comunitaria, videovigilancia y alarmas comunitarias.

En esta perspectiva, la prevención debe conducir al fortalecimiento de la comunidad y para que ello ocurra, la participación es fundamental; al menos, en los planos del diseño, de la ejecución y de la construcción institucional, de manera equilibrada e inclusiva de las mujeres.

El impulso de los Comités Barriales de promoción, planificación y coordinación de la seguridad puede ser muy útil; así como la recuperación de la minga como mecanismo colectivo del trabajo social. La mujer debe representarse por sí misma para que todo este proceso tenga el soporte de sus demandas y realidades, no como concesiones sino como respuestas objetivas.

Eso supone un empoderamiento real en los sistemas institucionales y no solo asumir los roles tradicionales que les han sido asignados.

La prevención debe ir en la línea de construir un nuevo espacio barrial claramente definido, en el que se tenga en cuenta la reducción de los terrenos baldíos convertidos en focos delincuenciales; los espacios públicos sin control social, sin mantenimiento y poco funcionales;[9] los hitos naturales como quebradas o zonas de alta pendiente convertidos en basurales; las áreas deportivas deben ser abiertas para uso sin restricción y administradas colectivamente; detección de puntos críticos (*hotspots*) por consumo de alcohol y concentración de grupos de riesgo (pandillas); la dotación de servicios de iluminación, recolección de basura, inmobiliario urbano y señalética mínima.

La prevención debe tener en cuenta la variable temporal del barrio, en tanto los horarios desempeñan una función medular en la temática del riesgo: por ejemplo, las horas de salida del barrio para cumplir actividades laborales, educativas, así como las de llegada marcan una temporalidad que tiene que ser contemplada.

De igual manera, los días de trabajo y los fines de semana, porque en los primeros se produce una baja en la densidad del barrio y en los segundos un incremento, sobre todo en los espacios públicos. Y no se diga la diferencia sustancial que existe entre las horas del día con respecto a las de la noche o las horas de salida de las escuelas y colegios.

La prevención tiene que producir identidad, para lo cual debe ir de la mano de proyectos culturales, recreativos y deportivos que generen sentido de pertenencia y de apropiación al espacio (patria), de tal manera de contrarrestar el vandalismo y promover la defensa del entorno.

La cultura de seguridad se inscribe en esta perspectiva; no arrojar basura a la calle, respetar los horarios de recolección, cuidar y mantener los espacios públicos, profundizar los mecanismos de solidaridad e inclusión, reducir los factores de riesgo y vulnerabilidad, impulsar formas de convivencia.

Además, debe reducir el hacinamiento, el consumo de alcohol y las prácticas discriminatorias de todo tipo, potenciar el uso creativo del tiempo libre, el trabajo digno y la inserción equitativa en los servicios de salud y educación.

9 Se pueden habilitar espacios familiares para niños, madres y padres, que permitan la socialización de la familia en el barrio.

También, desde la prevención se deben atacar los tipos específicos de violencias como, por ejemplo, la violencia sexual en los espacios púbicos que parte, incluso, del desconocimiento de los derechos y de la falta de tipificación de ciertos actos; lo cual conduce a la realización de campañas de información y, por otro lado, a generar instancias legislativas adecuadas para discutir estos proyectos de Ley.

Un paso previo es necesario: visibilizar este tipo de violencias, con el propósito de debatir el sentido del espacio público como pedagogía de la alteridad y, sobre todo, de una apropiación democrática del mismo. Esto resulta muy relevante ya que el espacio público es de dominio masculino y la sola disputa por la democratización es capaz de producir una ciudad distinta.

Las extorsiones y el secuestro

Introducción

La extorsión y el secuestro son dos tipos penales distintos, pero que se encuentran vinculados entre sí. En muchos casos los secuestros son realizados con fines extorsivos y, además, ejecutados por organizaciones que combinan y articulan actos delictivos distintos.

Estas bandas criminales, si bien se especializan en determinadas acciones delincuenciales, también tienen un importante nivel de diversificación delictiva, con la finalidad de obtener más recursos económicos, sobre todo en ciertos momentos específicos como el actual. También los realizan para obtener mayor nivel de seguridad frente a las acciones que impulsa el Estado para controlarlas.

En Ecuador se estima que existen dos tipos de estructuras criminales claramente diferenciadas: por un lado, las que representan alrededor de 1.500, básicamente destinadas a extorsiones, robos y hurtos. Siguen una línea de especialización por tipos de giros, como pueden ser, el robo de joyas, celulares, automóviles; como también, por fases del delito, específicamente, robo, venta, extorsión o en la prestación de servicios (inteligencia), entre otros.

Y, por otro lado, las que cuentan con una mayor división del trabajo, incluso de alcance internacional, dedicadas principalmente a actividades dentro del narcotráfico (*Red Global del Crimen*). Se estima en un número de 22, muchas de las cuales provienen de la división de ciertas estructuras madres. Por eso," se habla de 8 como si fueran las más importantes, por historia, efectivos, actividades, tecnologías y vínculos internacionales". Sin embargo, unas y otras se integran para desarrollar acciones delictivas comunes.

Las extorsiones

Los antecedentes históricos de la tipificación de delito de extorsión se pueden encontrar en el derecho romano, propio de la época clásica. Básicamente, es definible como una actividad criminal que parte de una solicitud compulsiva y violenta de dinero, patrimonio o de realizar u omitir realizar algún acto. La extorsión está tipificada en el Ecuador en el COIP, de 2014, según el artículo 185 de la siguiente manera*:* "Persona que con el propósito de obtener provecho personal o para un tercero, obligue a otro, con violencia o intimidación, a realizar u omitir un acto o negocio jurídico en perjuicio de su patrimonio o de un tercero".

La pena establecida para el que comete este delito está determinada de dos maneras: la de privación de la libertad por 7 a 10 años, además la de una multa pecuniaria de entre 40 y 80 salarios básicos.

La extorsión puede ser ejecutada a través de dos formas explícitas:

- *De forma directa*, cuando la intimidación y el hecho se realizan personalmente. En este caso, se tiene la *extorsión común,* que se realiza a cualquier persona a la cual se le ha hecho un seguimiento previo y se la aborda de forma presencial para llevar a cabo a intimidación y luego el acto extorsivo.

  Y el otro caso, es el de la denominada *vacuna,* que ha tenido un importante crecimiento últimamente y que por sus características se ha convertido en una de las más complejas. Se trata de un cobro periódico, generalmente mensual, por supuestamente adquirir seguridad.

  Lo que está atrás de esta modalidad es el captar importantes recursos económicos provenientes del pago que deben hacer las viviendas, comercios, manufacturas, contratistas (municipales) y proveedores externos (bebidas, alimentos).

  Adicionalmente, está la necesidad estratégica de contar con el control del territorio (barrio, zona) con fines de articulación con otros delitos y con otras organizaciones delictivas, como las que provienen del narcotráfico. De la totalidad de las extorsiones, las vacunas representan un 23 %.
- *De forma indirecta*, cuando ocurre mediada por redes sociales o teléfonos. También se la concibe como virtual, porque no se establece una relación unívoca y presencial entre la víctima y el victimario.

En Ecuador e internacionalmente, este delito ha incrementado como consecuencia de la presencia del COVID-19 en los años 2020-2022, principalmente por dos motivos:

El primero, deducido de las consecuencias de la crisis económica, en términos de la contracción del PIB, de la caída del empleo, del aumento de la pobreza y del crecimiento de la desigualdad, que conducen a esta práctica delictiva como estrategia para obtener recursos.

Y el segundo, por la ampliación sustancial del consumo de la tecnología proveniente de la cuarta revolución industrial, que permitió la difusión de información personal por las redes sociales y del aumento del uso de las plataformas telemáticas con fines delictivos, así como la mejora en las destrezas de dicho uso. En el país casi el 80 % de las extorsiones se realizan bajo esta forma descrita.

Producto de esta situación económica se han desarrollado estrategias de sobrevivencia de ciertos individuos aislados como de estructuras criminales, con la finalidad de obtener recursos económicos para atemperar la situación. Resulta más compleja la realidad de las estructuras criminales organizadas, que según algunos funcionarios públicos se tendría una población reclutada de entre 40 y 50 mil personas inscritas bajo estas lógicas.

Si se hace un cálculo somero para determinar los ingresos que se requieren para financiar la totalidad de estas personas, se puede llegar a la siguiente situación: el costo diario promedio por persona de 10 dólares (300 al mes, inferior al mínimo vital), daría un monto anual de entre 140 o 180 millones de dólares. Por eso, estas organizaciones utilizan este delito para obtener recursos y financiamiento; mucho más si se lo considera un delito relativamente simple, masivo y sin tanto riesgo.

Y ahora, este tipo de delito se ha incrementado sustancialmente estos dos últimos años debido a que, gracias a la sobreproducción de cocaína, se ha generado una caída importante de su precio. Según el International Crisis Group (2023), la pasta base en Colombia se cayó de 975 US dólares el kilo en 2021 a 240 en 2022. En el año 2021, Colombia incrementó su producción en 43 % y Perú la duplicó.

Además, se incorporaron nuevos cultivos de coca en México, Guatemala, Honduras y Paraguay. Y, por si no fuera poco, se contrajo el consumo en EE.UU. por la entrada del fentanilo.

Este cambio en la economía política de la cocaína ha traído tres efectos: i. La búsqueda de nuevos mercados alrededor del mundo, como son los de América Latina, Europa, Asia y Oceanía. ii. La diversificación de los delitos para reemplazar esos ingresos (extorsiones). iii. El incremento de la violencia en Ecuador y América Latina por el control de mercados internos y externos.

Internamente dentro del Ecuador, más o menos el 44 % de las denuncias de extorsión se realizan en las provincias del Guayas, Pichincha y el Oro; esto es, en 3 de las 24 provincias; lo cual muestra un alto nivel de concentración espacial. De todas maneras, es un delito en franco proceso de expansión por su ductibilidad y resultados. Producto de esta doble determinación, se tiene un incremento importante de las extorsiones en sus distintas modalidades.

En el Cuadro 21 ese puede observar claramente este comportamiento existente, en cuanto al crecimiento del delito

Los secuestros

La organización no gubernamental de Holanda IKV Pax Christi ha dicho que el Ecuador está en el séptimo lugar según el número de secuestros, por encima de Colombia y de Venezuela, que han sido países de América Latina donde ha tenido una existencia endémica. Y llega a esta afirmación, que tiene efectos múltiples, incluso sobre las causas de esta violencia, después de decir que las "cifras existentes impiden tener una visión global del problema". Por otro lado, poner en la misma canasta peras con manzanas no es ético ni adecuado en términos metodológicos. Los secuestros pueden

Cuadro 21. Denuncias de Secuestros Extorsivos y Extorsiones. Periodo 2015-2022.

Año	Secuestros Extorsivos	Extorsiones
2019	68	289
2020	72	294
2021	67	296
2022	117	307

Fuentes: elaboración propia a partir de información del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (2023).

ser de distintos tipos y van variando en el tiempo. Existen secuestros extorsivos (*express*, virtuales) o políticos (canjes, económicos), siendo muy distintos entre ellos; de tal manera que es imposible sumarlos como si fueran idénticos.

Aun si se hiciera este ejercicio erróneo –de sumarlos–, de acuerdo a los datos existentes, la tendencia que se vive en el país está significativamente al alza y a la transformación.

Con la firma de la Paz entre el gobierno colombiano, presidido por el expresidente Juan Manuel Santos y las FARC, en el año 2016, prácticamente desapareció el secuestro de largo tiempo –que requiere logística, organización, redes– y de contenido político. Sin embargo, ha encontrado importancia el secuestro express en cajeros automáticos y sobre todo, bajo la dinámica de la telefonía celular inteligente. Unos y otros bajo la lógica del secuestro de oportunidad.

La Sra. Mariana Moore –representante de la ONG, que reside en Colombia– va más allá y afirma lo siguiente en una entrevista realizada por el Diario El Comercio:

> El problema es de cifras y todas distintas (…) No tengo idea (…) Los colombianos tienen más experiencia en este tipo de crimen (…) No hay datos contundentes que nos permitan establecer el posible grado de influencia de estos delincuentes (…) En la zona fronteriza de Ecuador, donde hay la presencia de los grupos armados, casi no hay secuestros (…) Tal vez hubo alguno hace cinco años.

Y así más y más afirmaciones. ¡Qué irresponsabilidad armar rankings a nivel mundial si no se tienen cifras confiables, si no tiene idea, si no hay datos contundentes, si hay problemas metodológicos en la investigación! Habría que preguntarse, entonces, ¿por qué lo hacen? y, sobre todo, develar los intereses ocultos que están tras estas afirmaciones, que traen más violencia que seguridad.

Este tipo de estigmas y afirmaciones impactan directamente en las causas de la violencia. Por ejemplo: ¿cuántas personas dejarán de venir al país recomendadas por las embajadas correspondientes o por difundir estos datos? ¿Cuántos empleos se perderán por estos problemas creados exógenamente?

Ya es hora que el Ecuador y América Latina recuperen la "soberanía del delito". No es posible que las entidades de la "cooperación internacional" nos dicten la agenda pública y definan los delitos que debemos perseguir.

Con la globalización uno de los elementos que tienden a generar conductas, políticas y prioridades es la información y, dentro de ella, la construcción de los famosos rankings que ponen a competir a las entidades públicas, privadas y sociales alrededor de indicadores definidos por "alguien" externo, que es capaz de ponerse por encima de todos para decidir qué se debe hacer. Es una muestra más de la globalización de la información, con todos los intereses que ello implica.

En el país nunca hemos tenido los niveles de secuestro de Colombia y los que tenemos en este momento son más bajos de los que se produjeron hace tres años; pero ahora ya está la sentencia de Pax de Christo. ¿Quién dice lo contrario?

La espacialidad de la violencia en el fútbol[1]

> En 1888 hubo 23 jugadores muertos, 30 piernas fracturadas, 9 brazos rotos, 11 clavículas partidas y 27 lesiones de diversa consideración. En 1889 fueron 22 los muertos, y 138 los heridos y un año después la cifra de fallecidos fue de 26 y la de heridos 150
>
> Julián Carda Candau (1996)

Introducción

La violencia es histórica y plural, eso significa que cambia en el tiempo y que su origen proviene de la *producción históricamente determinada,* acorde a las condiciones del momento y del lugar. La violencia es cambiante, porque es y tiene historia, porque es parte de la sociedad.

También es plural, porque hay múltiples violencias donde cada una tiene lógicas, actores, motivaciones, tecnologías y disposiciones específicas. La violencia del fútbol no se escapa a esta realidad, porque no es igual a las violencias de género, de la mafia o de la frontera; como tampoco es similar a la que ocurre hoy, con la que se desplegó el siglo pasado y mucho menos, con la que tuvo lugar en sus orígenes. La violencia en el fútbol es particular, evoluciona y se modifica.

El fútbol es un espacio de encuentro, que construye una dinámica de identidad, pertenencia, diversidad y colectividad; pero también conflicto, por las disputas simbólicas entre parcialidades locales, nacionales y globales. Esta violencia nace a partir de su propia lógica, esto es, de la

1 Artículo originalmente publicado en Carrión, F. y Cepeda, P. (2022). La espacialidad de la violencia del fútbol. *Cuestiones Criminales, 5* (9), 219-245. (Actualizado a 2023).

confrontación colectiva entre dos contendientes, hecho que ocurre en un espacio específico, hoy definido como *cancha,*[2] *campo, arena, coliseo,* según el país donde se juegue. De allí que el conflicto sea consustancial al fútbol, porque encarna la disputa entre dos bandos que buscan la victoria por todos los medios a su alcance.

El partido es precisamente una *confrontación* que hace referencia a un *enfrentamiento*, como también suele denominarse. Sin embargo, su geografía no se queda solo en la territorialidad del engramado donde se juega. Se podría decir que esta violencia tiene varias capas espaciales: la primera y fundamental, la cancha donde los contendientes practican el deporte; la segunda, su proyección hacia las gradas (estadio); la tercera, los bordes inmediatos al recinto deportivo dentro de la sociedad; y finalmente, por su manera interactiva, cuando es receptor de la influencia de otras violencias.

La *violencia del fútbol es física y profundamente simbólica*, porque nace del conflicto entre contendientes directos e indirectos: deportistas, seguidores o barras, medios de comunicación, auspiciantes, técnicos y dirigentes, todos agrupados bajo una institucionalidad conocida como club. Tras ellos existen universos con alta *representación simbólica (identidad)* y *simbiótica (integración)*, que generan formas propias de expresión, fortalecidas en oposición al otro, al contrincante, que tiene las opuestas.

En la actualidad, la violencia en el fútbol llama la atención, cuando en sus orígenes fue mucho más violento, tanto que fue considerado un mecanismo para acabar con el enemigo, porque ese era el sentido de las victorias. Julián Carda Candau (1996) escribe un relato aterrador:

> Cuenta la leyenda que la primera pelota utilizada en Inglaterra, país al que se atribuye la paternidad del moderno fútbol, fue la cabeza de un soldado romano muerto en la batalla del año 55 antes de Cristo, en la que los bretones expulsaron a las huestes de Julio César. En el mismo país se relata también que la leyenda de la cabeza impulsada por el empeine parte de los martes de Carnaval de Chester y su antecedente fue el cráneo de un vikingo también muerto en batalla.

2 Palabra de origen quechua, que hace referencia a un recinto cercado o corral, con reminiscencias rurales o campesinas.

Los grados de violencia y la paulatina consolidación del fútbol condujeron a una disyuntiva: la prohibición de esta práctica o la introducción de mecanismos civilizatorios que procesen pacíficamente las controversias; en otras palabras, dejar de entender y concebir el fútbol como una guerra. El proceso civilizatorio tiene varias coyunturas históricas con cuatro componentes que se han perfeccionado en el tiempo.

- La generación de normativas surgidas del pacto social alrededor de las denominadas 17 reglas de Cambridge, en el año 1846;[3]
- La creación, en 1904, de una institucionalidad internacional que se dedique a la organización de la actividad deportiva y procese la conflictividad (Federación Internacional de Fútbol Asociado, FIFA);[4]
- La creación de un sistema judicial que impone las reglas de la paz dentro y fuera del campo de juego (árbitros, comisión de arbitraje, tecnología, TAS).
- El impulso de una política anti violencia denominada fair play (juego justo).

Las investigaciones sobre violencia en el fútbol son escasas. En ellas se destacan los estudios sobre la agresividad, las implicaciones sociales, la psicología deportiva, la pasión, la condición neurológica e incluso la letalidad en el deporte. Esta problemática no ha tenido el interés suficiente para superar la violencia y las ilegalidades conexas, tales como las distintas formas de corrupción. Sin embargo, en el último siglo ya se cuentan con ciertos estudios que diagnostican los problemas detectados y también formulan propuestas para superarlos.

En este escenario cabe preguntarse: ¿cuáles son los tipos de violencia que se generan alrededor del fútbol?, ¿qué políticas pueden mitigar esas violencias? De tal manera que la violencia del fútbol, que es una construcción social-colectiva y resultado de la interacción de múltiples actores, pueda ser finalmente erradicada. Comprender cada tipo de violencia permitirá diseñar políticas pacificadoras a este deporte, definido como una actividad global, masiva (Carrión, 2006) y total:

3 En Inglaterra se logra fusionar las diferentes versiones del fútbol provenientes de distintos orígenes y lugares, para conseguir su formalización, gracias las normas que lo hicieron universal.

4 Inicialmente fueron solo 7 federaciones las que la fundaron, siendo ahora 211, con lo cual logra el monopolio de la organización, control y poder del fútbol a nivel mundial.

> El fútbol constituye un hecho social total porque atañe a todos los elementos de la sociedad, pero también porque se deja enfocar desde diferentes puntos de vista. En sí mismo es doble: práctica y espectáculo (Augé, 1999).

Para llevar a cabo este trabajo tendremos una lógica de exposición con tres momentos: uno primero, relacionado con su definición en el contexto de las violencias; uno segundo, vinculado a los espacios o geografías de la violencia futbolera; para finalmente, terminar con algunas conclusiones y desafíos para el deporte.

Violencia, fútbol y sociedad

La violencia es definida como el uso intencional de la fuerza y el poder, y se concibe a partir de una relación particular del conflicto (Carrión, 2009), que nace de una compleja construcción social y política (Sozzo, 2008), expresada en un territorio y en un tiempo. Las violencias son, por tanto, consecuencia de la interacción de múltiples actores históricamente constituidos. Por eso, la violencia no es una, sino múltiple, porque la conflictividad es plural, lo cual produce la integración de ellas.

La violencia tiene cuatro formas de expresión, identificables como matrices. La *violencia política*, que se origina en la confrontación de la sociedad con el Estado (dictaduras militares) o entre ciertos segmentos de la misma (polarización). La *violencia común*, que abarca los hechos que se realizan entre individuos (homicidios) o contra el patrimonio (hurtos), en espacios comunes, públicos o privados. La *violencia de los mercados ilegales,* ejercida por redes criminales insertas en economías ilegales e informales (narcotráfico, contrabando).

La *violencia discriminatoria*, que se basa en las asimetrías entre el "nosotros" y los "otros", según etnicidad, edad, status migratorio, nacionalidad, género, sexo y adscripción a un equipo de fútbol.

La violencia del fútbol se ubica en esta última, caracterizada como parte de los delitos de odio, lo cual no excluye el ensamble con las otras matrices. Esto debido a que se trata de una violencia con características inscritas en sociedades particulares, que también se proyecta sobre ellas. Además, muta

entre espacios y se adapta a las nuevas lógicas de la sociedad, volviéndose invisible, virtual y anónima (Han, 2016).

Con este trabajo se busca mostrar, precisamente, la especificidad y complejidad de la violencia del fútbol, pero también sus mediaciones con las matrices de las violencias. Así, por ejemplo, *la violencia común*, que se produce en un lugar público, erosiona el sentido de ciudadanía (derechos y deberes), dentro del estadio y fuera de él. La *violencia discriminatoria* llega con la violencia juvenil como consecuencia de las diferencias generacionales por grupos etarios y construcciones identitarias, los cuales tienen lugar en la vinculación de pandillas con las barras bravas.

Pero, además, la *violencia de género*, que proviene de las asimetrías de poder en la relación masculinidad/feminidad, se expresa en su dinámica machista y misógina de este deporte. La *violencia urbana* nace de la densa concentración espacial de las heterogeneidades y de la satisfacción desigual de las necesidades básicas, determina defensas territoriales originadas en el fútbol barrial o citadino. La *violencia organizada de mercados ilegales* (narcotráfico), con el financiamiento de los clubes (lavado) o con el secuestro de futbolistas (extorsiones), son algunos ejemplos de estas vinculaciones recíprocas.

La violencia del fútbol proviene de dos determinaciones interrelacionadas: la violencia física (objetiva) y la violencia simbólica (subjetiva):

- *La violencia física*, nace de la propia dinámica del deporte, en términos de que encarna la disputa y la confrontación aparentemente pacífica de dos bandos por el control del territorio y de la pelota, que finalmente se expresa en la consecución de la meta a través del triunfo, el empate o la derrota. Aquí, el sentido del gol es clave, porque es la unidad de medida del resultado y su significado se testimonia con el diminutivo de la palabra *goal* en inglés, que significa meta u objetivo.[5] El fútbol es un deporte colectivo, que se da entre dos equipos adversarios y gana el que mayores veces introduce el balón en la meta o arco contrario.

5 "Es perfecta la palabra Gol. Como la palabra pan. Como la palabra luz. ¿Quién hizo la palabra gol? Sí, ya sabemos que proviene del inglés goal, que significa objetivo, meta" (Carrión, 2006).

La violencia física se evidencia porque se trata de un deporte de contacto altamente competitivo, que conlleva –según estudios– niveles de euforia similares al amor romántico, que cuenta con niveles de conductas asertivas y agresivas. Por tanto, tras esta violencia hay un uso irracional de la fuerza y del poder,[6] como amenaza contra una persona o un grupo, con el fin de generar daño (Carrión, 2006).

En otras palabras, esta violencia nace del conflicto que se presenta entre los contendientes de un partido o campeonato, cada uno de los cuales tiene un *yo incluyente* (nosotros), porque se trata de un deporte colectivo (equipo), que tiene espíritu de un cuerpo que va más allá de la cancha y de los jugadores.

- *La violencia simbólica* nace de la condición *simbiótica* que tiene el fútbol, es decir, de unión, agrupación e integración de los actores directos (futbolistas, dirigentes) e indirectos (hinchas, *sponsors*), dentro de esta práctica deportiva.[7] Pero también de la disputa de los *universos simbólicos* que representan los equipos en términos de *identidad y pertenencia*. Por eso, en este deporte la *alteridad* es inaceptable, en tanto el otro se convierte en el enemigo al que se debe aniquilar, aunque, paradójicamente, sin ese contradictor sea imposible construir su propia identidad y existencia.

El fútbol encarna una dinámica social que construye identidad en espacios de encuentro, donde el conflicto debe procesarse para que no estalle. En su alrededor se instauran el sentido de pertenencia, la espacialidad (local, nacional y global), la presencia de la diversidad y la dinámica grupal de la disputa simbólica.

La violencia del fútbol se caracteriza por su localización en el territorio, la sociedad y el tiempo en que se produce. Por eso, la violencia del fútbol argentino es distinta a la del ecuatoriano, porque el primero es de origen barrial (Boca Junior de la Boca, River de Núñez) mientras el segundo es institucional (LDU de la Universidad, EMELEC de la empresa eléctrica).

6 La adhesión a un club le otorga el ilusorio orgullo de pertenecer a una elite poderosa (Carrión, 2006).

7 Goñi Zubieta dice: "Es curioso: solo juegan once, pero sus hazañas, sus fracasos, sus derrotas, sus victorias, su buen o mal juego, sus goles marcados y encajados, su posición en la tabla, sus lesiones... nos atribuimos todos los aficionados" (Carrión, 2021).

De allí que la barra brava argentino defienda su territorio, articulándose a las pandillas, y el de Quito siga otra lógica espacial: entrar en la lógica regionalista con Guayaquil. Este fenómeno debe ser entendido como un proceso de construcción social y política de la violencia.

Por lo tanto, la violencia del fútbol nace del conflicto entre equipos y sus actores sociales: deportistas, hinchas, medios de comunicación, auspiciantes, dirigentes e inversionistas, todos inscritos en sociedades y momentos particulares. Pero tiene un punto de partida crucial: la cancha donde se produce el deporte y genera una doble lógica interrelacionada: la *centrífuga*, porque se proyecta hacia otros espacios de la sociedad; y la *centrípeta*, por lo que llega desde afuera. Esto es, una dinámica de retroalimentación mutua, del adentro con el afuera, que produce un ensamble muy propio de las violencias.

Se puede decir que esta violencia tiene un punto de partida en la cancha, como epicentro desde donde se proyecta con su propia lógica y esencia. La más inmediata corresponde a las gradas del estadio, donde se localizan los hinchas o seguidores de los equipos. Luego sigue la violencia en los bordes, generada antes y después de la confrontación; en las inmediaciones de los estadios (barrios), a la manera de una proyección hacia la ciudad (transporte, monumentos).

Finalmente, la violencia que proviene de la sociedad y de los segmentos sociales de los adherentes a los clubes, que sacan provecho del fútbol para beneficiarse con extorsión, lavado de activos, y corrupción.

La violencia en el fútbol tiene una *geografía propia,* que se expresa en la cancha, las gradas, las inmediaciones, así como su influencia desde el exterior, la cual crea simbolismos, imaginarios y lenguajes explícitos, como lo señala explícitamente Carda Candau (1996):

> El lenguaje deportivo es belicista y con ello contribuye a crear violencia. El lenguaje balompédico está basado en el hecho consustancial de una batalla.

La violencia en la cancha

Según la psicología del deporte, existen dos formas de violencia agresiva: la hostil y la instrumental, siendo la primera la meta y la segunda el medio.

En la cancha la violencia es instrumental, porque se considera un deporte de riesgo por la fricción, contacto y roce continuo en la disputa por la pelota, lo cual genera lesiones y sanciones. Según la sociología del deporte, la ausencia de un modelo humanista en la práctica deportiva conlleva situaciones de violencia.

La intemperancia también tiene presencia a través de los insultos racistas, supremacistas, homofóbicos y xenófobos que se hacen visibles gracias a los medios de comunicación. En los partidos violentos la prensa juega el rol de emisor y reproductor de y hacia la hinchada, condenando o defendiendo a determinado equipo o jugador, reproduciendo afuera lo que ocurre dentro. A nivel mundial, se ha hecho un ranking con los partidos más violentos, como se puede apreciar en el Cuadro 22:

Hay casos emblemáticos como el de Zinedine Zidane en la final del mundial de 2006 en donde este le propinó un cabezazo a Marco Materazzi. De la reacción de Zidane se desprendieron consideraciones étnicas, migratorias e histórico-políticas, que condujeron a que Francia y su presidente, Jacques Chirac, le consideren un héroe nacional. Con esa jugada

Cuadro 22. Partidos más violentos

Año	Partido	Denominación	Lesionados y heridos
1934	Italia - España	Batalla Florencia	7 lesionados
1962	Chile - Italia	Batalla Santiago	8 lesionados
1969	Estudiantes de la Plata - Milán		3 lesionados
1970	Chelsea - Leeds		6 rojas; 20 amarillas
1971	Boca Juniors - Sporting Cristal		18 expulsados
1984	Athletic - Barca	Batalla Bernabeu	6 expulsados
2006	Portugal - Holanda	Batalla Núremberg	4 rojas; 16 amarillas
2007	Valencia - Inter		6 sancionados
2009	Athletic - Racing de Santander		5 rojas; 9 amarillas
2011	Claypole - Victoriano arenas		36 expulsados

Fuente: elaboración propia con base en Menzig (2022)

cerebral, Zidane se despidió del mundo del fútbol dejando ese cabezazo en la memoria universal; mientras Materazzi fue estigmatizado.

En el fútbol ecuatoriano, por ejemplo, las imágenes de la gresca entre Liga de Quito y Barcelona de Guayaquil, ocurrida en el 2006, fueron reproducidas una y otra vez, por el rating que generó. En este caso, el procesamiento de la violencia por la prensa fue muy interesante: los medios quiteños defendieron a Agustín Delgado mientras los guayaquileños lo condenaron.

Si este partido se hubiera jugado en Guayaquil años antes, cuando Delgado jugaba en Barcelona y los hechos de violencia hubieran sido los mismos, el comportamiento de la prensa hubiera sido inverso. Pero aún más, si Delgado hubiera jugado por la selección nacional el partido contra el Perú, se lo hubiera sido considerado un héroe nacional.

Para que estos hechos de terror no ocurran, fueron tipificados como faltas, que van desde los *fouls* que los árbitros sancionan con tiros libres, tarjetas amarillas o rojas, según la gravedad. Pero, por ejemplo, el encuentro hombro con hombro o el choque entre rivales pueden ser considerados parte de la rutina. La violencia en el campo de juego tiene como actores a los jugadores, entrenadores, árbitros, dirigentes, cuerpos técnicos, como también a los policías públicos y privados, todos ellos actores directos del espectáculo, que hoy tienen normas específicas para su actuación.

Quien procesa la violencia del fútbol en el espacio de juego es el árbitro y aquí surge un problema estructural, que, según Bill Shankly (1913-1981) radica en que: "el problema con los árbitros es que conocen las reglas, pero no conocen el juego". Pero también hay que señalar que la violencia en la cancha ha disminuido, gracias al proceso civilizatorio introducido por la FIFA y las políticas públicas, lo cual no significa que haya desaparecido, aunque la inicial ha sido históricamente superada.

La violencia de los estadios

El estadio o recinto deportivo es una construcción histórica, tanto que originalmente el fútbol se lo practicaba en un descampado llamado *campo* (España) o *cancha* (Argentina), ambos con reminiscencias rurales. Este

espacio se especializó, gracias a las 17 reglas del fútbol que trazaron el lugar del adentro y afuera, siendo el primero de ellos dimensionado claramente. Con ello se estableció el que juega en la cancha –futbolista– y el que mira desde fuera –espectador–. Lo interesante: hay una alianza indestructible entre jugadores y seguidores, encarnados en el color de la camiseta como símbolo del equipo y del club.

Una situación de este tipo condujo históricamente al cierre del recinto que acoge al juego (cancha) y a la observación (gradas), dando lugar al nacimiento del estadio. Posteriormente, con la aceptación social del fútbol, se empezó a cobrar la entrada, para financiar los desplazamientos de los equipos, momento a partir del cual se originó su mercantilización.

Con esta doble condición histórica (estadio y mercantilización) creció la diferencia de los lugares de juego y de contemplación, más aún con la construcción de barreras supuestamente infranqueables (vallas, mallas o fosas) para que la violencia de las gradas no llegue a la cancha o se contaminen entre ellas.

En las gradas –como espacio de afirmación colectiva– se encuentran las violencias simbólicas (señales, cánticos, letreros) y físicas (golpes, disparos, grescas). Entre las primeras se ubican el robo y la posterior quema de banderas, el arrebatamiento de bombos u otros instrumentos, como también los canticos que intentan acallar o someter a la barra contraria. Y claro, las grescas y trifulcas con funestas consecuencias. Por eso, no solo que se separan las hinchadas, sino que se hacen partidos sin visitantes.

La contención y disminución de la violencia en la cancha generan externalidades positivas y negativas en el estadio. El control de la violencia en la cancha no significó su desaparición, porque la violencia en las gradas se expandió adquiriendo la denominada *violencia en los estadios*. Esta configuración ocurre a partir de un nuevo hecho histórico: la transición en el fútbol de su cualidad de deporte a espectáculo masivo, generando pasión e identidad colectiva.

Los espectadores crecen en número y pasión, al grado de hacerse parte del fútbol (hincha Número 12). Los universos simbólicos de los equipos se construyen en la lógica de la mutua interacción con la sociedad, porque la identidad es algo propio que se consolida en la confrontación, tan es así que –por ejemplo– en un clásico local, encarna la revancha social entre

equipos que representan a los ricos y a los pobres; y en un clásico nacional, expresan los conflictos regionales o urbanos; siendo en los dos casos calificados como partidos de alto riesgo.[8]

El hincha tiene un espíritu gregario y carece de lógicas conductuales racionales, porque responde a la competitividad pasional. Es un ser solidario con su equipo y agresivo con el oponente; por eso, más que ganar le interesa aplastar al adversario. Esta pasión genera la conformación de hinchadas organizadas.

Las más destacadas por su nivel de violencia son los *hooligans* en Inglaterra, los ultras en España, los torcedores en Brasil, los teppiste en Italia y la barra brava en Argentina. Esta nueva expresión de la hinchada nace alrededor de la década de los años sesenta y se desarrolla con fuerza desde los años noventa, cuando la violencia del fútbol adopta la forma moderna: organización, economía, internacionalización y tecnología, propia de las violencias de punta (Carrión, 2008).

Esta lógica se estructuró con el paso de seguidor a espectador que, finalmente, gracias a la internacionalización del fútbol, adquirió la connotación de barra brava. Según Duke y Crolley (1994) esta transición significó que: "la emergencia de las barras bravas representó la militarización del hincha del fútbol". El salto de hincha a barra brava produce un incremento de la violencia debido, entre otras razones, a los siguientes factores:

- La evolución del hincha transita de un seguidor pasivo, espontáneo y entusiasta del equipo, a un fanático, apasionado y adicto, que *se organiza con alta fidelidad*. Se trata de una organización que le da estabilidad, que le sirve para mediar con el club, que le permite recibir auspicios privados y confrontarse con las barras de otros equipos. En esto, los medios de comunicación juegan un rol central porque los visibilizan (propaganda), convirtiéndoles en actores del fútbol (interpelan).

8 Allí están los más sonados: Boca Juniors y River Plate en Buenos Aires; Fluminense y Flamengo en Río de Janeiro; Barcelona y Emelec en Guayaquil; Internacional y Milán en Milán; y Real Madrid y Atlético de Madrid en Madrid. Pero también cuando los torneos se hacen nacionales y la urbanización del país tiene varias ciudades, se tiene clásicos territoriales: Real Madrid y Barcelona en España; Liga y Barcelona en Ecuador; América y Guadalajara en México, entre otros.

- *Origen popular y doble membrecía* de la mayoría de sus militantes porque actúan en la barra como pandillas o tribus juveniles. Por eso, las formas de organización de unas y otras son similares. Las jefaturas y los anillos que forman tienen mucho que ver con las organizaciones militares: autoritarias y jerárquicas; así como su estructura y prácticas no son muy distintas entre ellas.

- La *internacionalización del fútbol* necesita del acompañamiento de las hinchadas, produciendo la circulación internacional de las formas de violencias, así como la incorporación de la xenofobia, el nacionalismo, el racismo. Las hinchadas se convierten en el complemento indispensable de la defensa de los equipos que requieren en sus desplazamientos. Allí nacen las alianzas con el equipo opuesto al contrincante local, intercambiando saberes, y la necesidad de financiar sus viajes, constituyendo una *economía de hinchada*, que se nutre de fuentes santas y no santas.[9]

- Se establecen relaciones perversas entre las barras bravas y los dirigentes, jugadores, cuerpo técnico, jueces, medios de comunicación, políticos y *sponsors*. En otras palabras, hacen parte de la estructura del club y se convierten en un mal necesario: aparecen en lo que interesa que aparezcan y se les esconde cuando la violencia aflora; por eso la violencia no aparece en la estadística, en la justicia y, cuando es difícil esconderla, se recurre a los chivos expiatorios. Sebreli (1998) lo describe claramente cuando dice:

> Las barras bravas no existirían si no contaran con el apoyo o la complicidad de los dirigentes del club que las usan para forzar el retiro de un director técnico, presionar el contrato de algún jugador, o para apoyar su propia candidatura a la presidencia del club.

Las barras bravas cuentan con una estructura institucional que forma parte de los clubes y de los equipos, trasladando la violencia de las gradas a la cancha y hacia los bordes. Así varios hechos agresivos y sangrientos tuvieron

9 "Desaparece en esta definición el contrato emocional con el club y los "colores", para ser reemplazado por un contrato económico" (Alabarces, 2004, p. 57)

lugar en los estadios de fútbol. Según Liu y Zheng (2017) los hinchas logran nuevas pasiones y transgresiones a través de asistir a apoyar a su equipo. Los estadios son espacios de encuentro e inclusión, pero también de discriminación y exclusión, que desencadenan en violencia.

En el Cuadro 23 se puede observar algunos de los hechos más violentos dentro de los estadios a nivel mundial, producto de la rivalidad que se traslada de la cancha al graderío. Ello sin considerar todos los actos de fanatismo con tribunas sobrecargadas que se derrumban, provocando también importantes tragedias. Las barras más violentas en el mundo son: Ultra Bad Boys (Serbia); Irriducibili (Italia); La 12 (Argentina); Los borrachos del Tablón (Argentina); Ultras Sur (España).

Las barras tienden a convertirse en organizaciones con estructuras mafiosas, asociadas al tráfico de drogas y al comercio de bienes irregulares. Incluso a ser actores de extorsión y asesinatos a rivales. Adicionalmente, generan la exacerbación y polarización, fracturando el universo social de ricos y pobres; de una ciudad y otra o de una región y otra.

Las barras son parte fundamental del club y del *marketing* del equipo y sus marcas. Así logran obtener recursos de los *sponsors* que los patrocinan; cobrar favores a dirigentes e incluso introducirse en la política. En 2009,

Cuadro 23. Heridos y fallecidos durante partidos

Año	Partido	Estadio	Fallecidos y heridos
1944	River Plate - San Lorenzo	Estadio Vespucio Liberti	7 fallecidos; 12 heridos
1964	Perú - Argentina	Estadio Nacional de Perú	328 fallecidos; 800 heridos
1985	Liverpool - Juventus	Estadio Heysel	39 fallecidos; 600 heridos
1989	Liverpool - Nottingham Forest	Estadio Hillsborough	96 fallecidos
2001	Acra - Ghana	Estadio Ohene Djan	127 fallecidos
2007	River Plate - Lanús	Estadio Monumental	
2012	Al Masry - Al Ahly	Estadio Puerto Said	74 fallecidos; 1000 heridos
2019	Tegucigalpa - Honduras	Estadio Nacional Tegucigalpa	4 muertos; 7 heridos

Fuente: elaboración propia con base en archivos periodísticos

Kirchner utilizó las barras bravas para su campaña y prometió el slogan de menos violencia en el fútbol con la organización ¨hinchadas argentinas unidas¨, que viajaron al mundial de 2010, lo cual significó la muerte y la deportación de algunos de ellos.

Esta lógica permite instaurar redes de empresas dentro de la legalidad (camisetas, banderas) y otras fuera de la misma (droga, armas). Según Grabia (2011), la bola de nieve creció desde los 90 con el apoyo popular a la hinchada y luego en el 2000 con el apoyo económico e incluso político que reciben.

La historia del fútbol se ha visto fuertemente marcada por hechos de violencia en varios escenarios y ciudades. Hay casos como los de: Gran Bretaña en que la violencia del fútbol se nutre del simbolismo religioso, Buenos Aires del sentido de lo barrial, Israel de la adscripción política, y Ecuador o España de las características del proceso de urbanización: bicentralista.

Las violencias y las ilegalidades también penetran al fútbol: en México y Colombia con el lavado de activos, en Honduras o El Salvador con la presencia de las maras y en varios lugares con la extorsión. A ello se debe añadir las presiones de *sponsors*,[10] como la presencia de los medios de comunicación, en términos económicos y pasionales.

En 1985, el denominado ¨desastre de Heysel¨ dejó 39 fallecidos. También, en 1962 se dio la denominada ¨Batalla de Santiago¨ que generó fuertes enfrentamientos en la cancha y entre los hinchas de Italia y Chile, que derivó en la instauración de las tarjetas amarillas y rojas en 1970. El partido entre El Salvador y Honduras en 1969 produjo la conflagración entre los dos países con más de 3.000 personas fallecidas.

Nunca más clara esta afirmación: "El fútbol es la continuación de la guerra por otros medios". La evolución de la hinchada de simple espectador a barra brava, tiene ahora un nuevo componente: la conversión en *teleaudiencia*, con efectos identitarios que superan el anclaje local para hacerse parte de la globalización. Este traslado supera las inmediaciones del estadio.

10 La final del mundial de Francia se dijo que no fue entre Brasil y Francia, sino entre Reebok y Adidas, así como la presión de Adidas para que Ronaldo jugara bajo condiciones físicas y de saluda deplorables.

La violencia en los bordes: fuera de lugar

La violencia es territorial, porque ocurre en algún lugar, al mismo que lo connota con cargas simbólicas e imaginarios. Si bien la violencia en los estadios (cancha y gradas) responde a lógicas propias y ajenas, la de los bordes tiene una influencia mayor de las matrices de la violencia, gracias a las mutuas interacciones y al incremento de la violencia en la sociedad. Más aún, en aquellos lugares en que el club tiene su base territorial barrial, porque las mismas inmediaciones se convierten objeto de disputa del local con el visitante.

El control de la violencia en la cancha y en las gradas hace que se vuelque sobre los territorios contiguos; porque las políticas no actúan sobre las estructuras que las generan. Así, la violencia se traslada a las inmediaciones de los estadios y las ciudades, sobre todo en aquellas donde los clubes están fuertemente anclados a una urbe, a un barrio[11] o a una institución.[12]

En la confrontación con otro equipo de origen similar o diverso, se construye el escenario de la rivalidad y violencia ubicuas. Adicionalmente, la camiseta aporta la condición de insignia y de vitrina ambulante, con los logos de su mercantilización. El hincha, independientemente del día del partido, camina por la ciudad portando su estatus, marca e identidad, invadiendo el espacio público. De esta manera, se apropian de los espacios con la camiseta, marcando el dominio territorial. Por eso, en algunos países, se prohíbe el uso de las camisetas en los exteriores.

El estadio es el centro simbólico por excelencia. Sus inmediaciones son parte del territorio demarcado –como hacen los perros para controlar su espacio– que hay que defenderlo a como dé lugar. En este caso no hay una disputa del espacio, sino defensa de la soberanía territorial; por eso el hincha del equipo visitante es visto como invasor. Más significativo es el caso de los estadios enclaustrados en un barrio, porque eso implica una defensa

11 A manera de ejemplo: en Buenos Aires con River Plate del barrio de Núñez, en Lima con Alianza Lima de la Victoria y en Río de Janeiro con Botafogo; entre muchos otros casos.

12 El Caso de Ecuador es interesante en este sentido: las universidades dan origen a los clubes (Universidad Católica, Liga, Técnico Universitario), los municipios de las ciudades intermedias a sus equipos (Cuenca, Manta,), las Fuerzas Armadas (Nacional) la policía (ESPOLI) y la empresa privada (Emelec, Mushuc Runa), a los suyos.

aún más significativa del territorio; porque el estadio es marca de memoria, de simbología y de afirmación del barrio.

Las caravanas de Liga Deportiva Universitaria o de Alianza Lima para llegar al estadio, son formas de romper la territorialidad ajena, afirmando su existencia épica y convocando a la derrota del adversario. Por eso, la entrada al estadio termina siendo una forma de provocación y afirmación de pertenencia.

La confrontación no se libra solo en la cancha, bajo el control arbitral, sino también en las gradas y a la salida del estadio, entre las turbas descontroladas que buscan enfrentarse luego del partido. Con más razón si lo perdieron, porque en ese caso se busca la reivindicación del mal arbitraje, del mal partido o de la mala alineación. De esta manera, las políticas de control de la violencia en la cancha y en las gradas, no son suficientes para controlarla en las inmediaciones de los estadios.

Si dentro del estadio los hinchas están separados, en sus alrededores se encuentran. Más aún, si los bordes son parte del espacio público, que tiene otra lógica y otras políticas. Allí confluyen las ventas callejeras (camisetas, alimentos), el transporte (público, privado) el comercio formal (bares, tiendas), las viviendas y los hinchas con el fanatismo que les caracteriza.

Según el estudio de Uliana et al. (2009) el 27 % de la violencia se da en las inmediaciones de los estadios argentinos. Así, los barrios cercanos a los estadios son microterritorios de violencia, con tres actores fundamentales: las barras, los habitantes del sector y la administración local (Jojoa, 2019).

De esta manera, la gestión y manejo de la violencia del fútbol se traslada a las calles, superando la competencia de la institucionalidad del fútbol, para convertirse en atribuciones locales y nacionales. Por eso, este deporte es el que mayor impacto ha producido en la infraestructura urbana, gracias a los sistemas y redes de lugares materiales (estadios) y a los imaginarios de representación y simbolismo que portan.

La violencia de la sociedad hacia el fútbol

Como la violencia del fútbol y de la sociedad se expanden y crecen, históricamente se encuentran. Las representaciones simbólicas de los equipos vinculados a religiones, a la política, a las instituciones, a las regiones o a

las ciudades son una forma en que lo social y lo futbolístico generan un espacio común. A nivel de las hinchadas, el fenómeno de las pandillas no es muy distante a las barras bravas porque la identidad y configuración tienen una misma base.

El crimen organizado y la organización jerárquica y de gestión de recursos de las barras, no es muy distinto. La poca transparencia y alta liquidez económica del fútbol lo hace atractivo a la corrupción y al lavado de activos. La mercantilización extrema le convierte en un sector económico donde los actores directos tienen ingentes recursos económicos, que los exponen públicamente, haciéndoles sujetos de extorsión.

La delincuencia hacia jugadores, dirigentes, entrenadores y allegados al fútbol se extiende, dada la condición de figuras públicas con altos ingresos expuestos ostentosamente, los vuelven presa fácil de agresiones físicas, simbólicas y chantajistas. Allí se pueden señalar los casos de los secuestros ocurridos en Argentina[13], Colombia, Brasil, México, Bolivia[14]; las "vacunas" que deben pagar a cambio de seguridad; las presiones de las barras bravas para acompañar a su equipo al exterior; caso contrario crean ambientes negativos en los partidos o provocan despidos de futbolistas o entrenadores y, también, generan atentados criminales claramente dirigidos (Bolaños en Ecuador, Habergger en Argentina).[15]

Para nadie es desconocida la penetración del narcotráfico en el fútbol, principalmente en el lavado de dinero; pero también en el mundo de las apuestas deportivas, en el cambio de nacionalidades, en el mercado de pasaportes, en el ingreso fraudulento de personas a otros países y en el mundo de la farándula. En otras palabras, el ámbito de influencia de la violencia en el fútbol es una realidad y debe ser comprendida en su real dimensión; mucho más si el futbolista ha construido una imagen de éxito personal alrededor de este deporte, lo cual le da un alto grado de vulnerabilidad.

---

13 Entre 2002 y 2004 se secuestraron a 22 personas vinculadas al fútbol argentino.

14 En Bolivia un equipo de fútbol fue secuestrado durante 7 horas (2011), con la finalidad de llegar a un acuerdo respecto dónde debía jugar de local.

15 "Son pocos los técnicos que se resisten a pagar la barra, y a estos les va mal, como a Jorge Habergger, que debió volverse a Bolivia por resistir a la extorsión de la barra de Boca y de Huracán" (Sebreli, 1998, p. 62).

Allí los casos emblemáticos: Salvador Cabañas recibió varios disparos en su cabeza al interior de un bar en México (¿narcotráfico?); el de Andrés Escobar que cometió un autogol en el mundial de EE.UU que le significó su muerte (apuestas); el de Hernán Darío Gómez que recibió varios disparos en Guayaquil (presiones) o el de Garrincha que lo mató el alcoholismo (abandono).

Estos hechos ejecutados contra un ídolo de la afición causan conmoción, preocupación ciudadana, clima poco favorable al país y construyen una percepción de inseguridad generalizada; al extremo que podría decirse que se trata de magnicidios.

Este término originalmente reservado para designar el asesinato de un jefe de gobierno o para describir los atentados a ciertos referentes políticos (Jorge Eliécer Gaitán), religiosos (El Papa), sociales (Mahatma Gandhi); en la actualidad, sirven para interpretar las agresiones a los futbolistas.

Otro de los problemas graves tiene que ver con las manifestaciones racistas o xenófobas que vienen de la sociedad y se integran con fuerza en el fútbol, sobre todo a partir de dos procesos: la descolonización del África y la universalización del fútbol. Con ello, los afro-descendientes disputan espacios laborales, lo cual genera, en las barras bravas, actos de racismo con agresiones y cánticos racistas en los estadios, como también en el relato periodístico.

En ese sentido, los ultras del Real Madrid se alimentan de ideas de la extrema derecha racista. Símbolos fascistas construyen ideas de superioridad racial a partir de la pertenencia a un equipo. Agreden físicamente

Cuadro 24. Asesinatos más trágicos a futbolistas

Año	Futbolista	Hecho
1994	Andrés Escobar	Autogol Mundial 1994. Partido Colombia – EE.UU
1989	Álvaro Ortega	Árbitro en partido América de Cali e Independiente de Medellín
2004	Albeiro Usuriaga	Asesinado por un narcotraficante
2010	Salvador Cabañas	Asesinado por un narcotraficante
2014	Ferley Reyes	Asesinado por sicarios

Fuente: elaboración propia con base en archivo periodístico

a inmigrantes latinoamericanos o africanos. Samuel Eto´o, del Barcelona de España, abandonó el campo de juego después recibir insultos racistas y solo volvió convencido por sus compañeros. El barrio de La Boca es un enclave de inmigrantes bolivianos que es recordado por los cantos de River Plate a Boca Juniors.[16]

Cabe considerar a la masculinidad como elemento central del fútbol (Da Matta, 1982), si bien ha ido transformándose proporcionalmente a los cambios sociales y a la visibilización de diversidades. Los procesos de discriminación se instauran a partir de la afirmación de que el fútbol es para hombres, por lo que la inclusión de las mujeres ha causado conmoción y ha generado procesos más largos de lo esperado para revertirlo. Pero también debe reconocerse que el viraje de la versión patriarcal está cambiando, no solo por la mutación del fútbol, sino también por el avance de las reivindicaciones de género.

El fútbol femenino se originó en 1894 cuando se fundó el primer club femenino British Ladies Football Club, es decir, mucho tiempo atrás, aunque no se logre equiparar al masculino. Tanto que en los 90 la federación inglesa prohibió espectáculos futbolísticos con mujeres. Según un reporte de *The Women in Football* (2020), el 66 % mujeres ha sufrido algún tipo de discriminación.

Sin embargo, en la actualidad, las selecciones de Estados Unidos y Brasil pagan los mismos viáticos y primas a hombres y mujeres. Es que los rasgos contradictorios de la sociedad coexisten en el fútbol, permitiendo evidenciar aspectos profundos de las vivencias humanas (Sazbón, 2011).

Fútbol y violencia: políticas y desafíos

Al igual que en el origen del fútbol, en Inglaterra se crearon las primeras políticas para contrarrestar su violencia, principalmente generada por los denominados *hooligans*. Se puso énfasis en cuatro medidas: i) Sistemas

16 *En el barrio de La Boca/ Viven todos bolivianos/ Que cagan en la Vereda / Y se limpian con la mano / El sábado en la bailanta/ Se van a poner en pedo / Y se van de vacaciones/ A la playa del Riachuelo/ Hay que matarlos a todos, mamá/ Que no quede ni un bostero/ Hay que matarlos a todos, mamá/ Que no quede ni un bostero.*

de vigilancia; ii) Restricción de alcohol y drogas; iii) Prohibición de cantos discriminatorios y; iv) Segregación de aficionados. En ese camino, la FIFA estableció un reglamento que contiene lo siguiente: i) Recomendaciones técnicas y requisitos de la construcción; ii) Certificados de seguridad; iii) Aforo máximo.

En ese proceso las asociaciones deben cumplir con los requisitos técnicos de seguridad y contar con personal que evalúe los riesgos para establecer estrategias y planes (incendios, terrorismo, averías, multitudes, condiciones meteorológicas, catástrofes).

Las normas que regulan el deporte poco a poco han ido institucionalizando acciones en contra de la violencia en cualquier escenario deportivo. Así, a nivel internacional y global algunas políticas fundamentales y generales son:

- Normas técnicas en cuanto a las infraestructuras de estadios: ubicación, capacidad, diseño, impactos, orientación, debe tomarse en cuenta el confort y seguridad al interior y fuera del estadio. De tal manera, como se analizó, el estadio se convierte en un centro que no solo afecta al interior de la infraestructura, sino también su influencia en la ciudad;
- Prohibición alcohol y psicotrópicos en los estadios: posterior a la FA Cup en 1924 se atribuyó los disturbios a causa del alcohol, no solo en relación a su contenido, sino también al objeto (botellas de vidrio), las drogas pueden llegar a aumentar la agresividad;
- Circuitos de vigilancia virtual y física: la tecnología permite video y audio en tiempo real y de alta resolución de los ingresos, circulación, graderíos, dejando registradas todas las acciones de los asistentes. Ello permite aumentar las denuncias y sanciones. Como ejemplo, La Liga de Santander presentó, en 2014, 54 denuncias al comité antiviolencia y, en 2018, 51 por cánticos; 5 por lanzamiento de objetos; 3 por invasiones al campo; 5 por conducta inapropiada; 1 por bote de humo;
- Medidas institucionales al interior y perímetro al estadio: protocolos y despliegue de seguridad privada y pública en los exteriores para controlar estacionamientos, espacio público, ventas, accesos y posibles actos de delincuencia; y
- Pactos públicos y acciones de actores sociales: firma de compromisos, pactos entre hinchadas, acuerdos con los barrios y los equipos.

A la vez, algunos países e incluso ciudades han establecido reglas que permiten regular la disciplina en relación a la inseguridad y violencia que se genera interna y externamente por la práctica del fútbol. El primer país en institucionalizar fue Chile en 1994 y el último es Perú, como se observa en el Cuadro 25.

Cuadro 25. Leyes de prevención de violencia en estadios en América Latina

País	Ley	Año
Colombia	Ley 1270 Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol	2009
Ecuador	Ley del deporte, educación física y recreación.	2010
	Ley de prevención y sanción de la violencia en el deporte	2019
Perú	Ley N° 30037, Ley que previene y sanciona la violencia en los Espectáculos Deportivos	2016
Bolivia	Ley N° 2.770. Ley del deporte.	2004
La Paz	Decreto Departamental N° 39	2013
Brasil	Ley N° 10.671 Dispone sobre el Estatuto de Defensa del Hincha de Fútbol y dicta otras disposiciones	2015
Río de Janeiro	Ley N° 6615 Disciplina el ingreso de las hinchadas en los eventos deportivos en el Estado de Rio de Janeiro	2013
Chile	Ley N° 19.327. De derechos y deberes en los espectáculos de fútbol profesional.	1994
México	Ley General de Cultura Física y Deporte.	2013
Uruguay	Ley Nº 17.951. Prevención, control y erradicación de la violencia en el deporte	2005

Fuente: elaboración propia con base en revisión dossier leyes.

Conclusiones

La inseguridad en el fútbol es particular y está inscrita bajo la dinámica de la matriz de la violencia discriminatoria. Tras cada equipo, sea club o selección, existen imaginarios poderosos de identidad y pertenencia, que terminan por confrontarse con los respectivos adversarios, no solo en la cancha y los graderíos, sino también en las ciudades o los países.

El fútbol finalmente es una *confrontación* entre dos equipos dentro de una cancha y entre muchos más a lo largo de cualquier torneo, nacional e internacional. Y en cada una de esas instancias los equipos defienden sus colores, camisetas e insignias como símbolos identitarios y de pertenencias, los que son producidos y estimulados bajo las lógicas del marketing y las marcas.

Así, por ejemplo, el Barcelona de España, es más que un club, porque ha llevado su sentido identitario a campos superiores al fútbol para representar a Cataluña. O los casos de las Chivas de Guadalajara en México, del Nacional de Ecuador o del Atlético de Bilbao, que juegan exclusivamente con jugadores locales. También los equipos que son representativos de ciudades, como lo son el Madrid o el Sevilla de España, el Cuenca o el Guayaquil City de Ecuador, el Liverpool o el Manchester de Inglaterra, el Milán o el Nápoles de Italia, entre muchos otros.

Además, debe reconocerse que la misma práctica de este deporte es violenta. Parte de la idea de la confrontación, pero también de su condición de ser un deporte de contacto. El caso del hombro a hombro es de decisión arbitraria del juez. Por eso, esta doble cualidad esencial tuvo que ser normada y regulada, para que la violencia no sea determinante.

Las normas iniciales se crearon en Inglaterra en 1847, conocidas como las 17 reglas del futbol (cancha, balón, jugadores, arbitro, tiempo, fuera de juego, el gol, faltas, saques). Estos reglamentos fortalecieron la institucionalización de este deporte (Asociación Inglesa de Fútbol), permitieron su exportación por el mundo (América Latina) y, lo más importante, ayudaron a procesar la violencia de forma orgánica.

Con los años la violencia en la cancha se ha reducido notablemente. De igual manera en las gradas, gracias a las lógicas de separación de las hinchadas, provenientes de las recomendaciones del Informe Taylor, que además extirpó la violencia de los *hooligans*, que se había extendido por

Europa. Hoy en día, la violencia en la cancha y en las gradas se ha reducido significativamente, mientras se mantiene con fuerza en sus inmediaciones y en las respectivas ciudades.

En esta proyección centrífuga de la violencia, de la cancha hacia la sociedad, también está presente la centrípeta, que viene de afuera hacia el fútbol. En esa perspectiva, se debe añadir la influencia de la violencia social, que se vive sobre todo en América Latina, hacia la del fútbol, produciendo un ensamble complejo.

Quizás las ilegalidades y violencias más significativas sean las siguientes: a. La relación que existe entre las barras bravas o hooligans con las pandillas juveniles, originadas en los barrios de las ciudades, b. El narcotráfico a través de dos expresiones: el lavado de activos en los equipos, por la falta de transparencia, y la presencia de la *Red Global del Crimen* que actúa explícitamente. Las extorsiones y los secuestros.

En otras palabras, la violencia del fútbol es un tipo particular, pero que tiene articulaciones con otras que provienen del ámbito de la sociedad. Por eso, sus políticas de seguridad deben ir en los dos espacios determinantes: uno particularizado en el fútbol y otro en la sociedad en general.

VI
Las instituciones públicas

Reforma policial:[1] ¿realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?

Introducción

Un fantasma recorre América Latina: el fantasma de una nueva doctrina de (in)seguridad. Todas las fuerzas de la región se han unido en esta santa cruzada para acosar juntas a este fantasma: la policía, la justicia, la cárcel, los gobiernos locales; la derecha y la izquierda; los opositores y los gobiernistas, la cooperación internacional y la población.

La población demanda seguridad,[2] los políticos ofrecen su versión más represiva, la cooperación internacional está más presente que nunca,[3] los Estados nacionales y subnacionales incrementan notablemente los recursos, así como las propuestas de políticas se multiplican.

Entre los años 1990 y 2000, en Chile se incrementaron los recursos fiscales para carabineros de 38.346,5 a 22.0541,4; lo cual significa un crecimiento de 475,1 % en el período (Burgos y Tudela, 2002). En Ecuador, del 2000 al 2005 "el presupuesto policial se triplicó, el de la justicia

1 Artículo publicado en Carrión (2007b). Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad*? URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (2), p. 5-22. (Actualizado a 2023).

2 En el año 2000, una de las preocupaciones principales de la población latinoamericana fue el denominado "crimen y la violencia" –con un 7,96 %–, ubicándose en el cuarto lugar; para el año 2005 subió al doble –el 14,01 %– y con ello a ubicarse en el segundo lugar (Alda y Beliz, 2007).

3 Solo el BID ha invertido en esta última década cerca de 300 millones de dólares para establecer políticas de seguridad en la región. Los Estados Unidos en México van a invertir mil millones en dos años, en Colombia la cifra promedio anual es superior; así como ocurre en cada uno de los países de la región.

se duplicó y el presupuesto del sistema carcelario escasamente aumentó" (Carrión, 2006a). Estos datos ilustran la necesidad de discutir los presupuestos nacionales desde la perspectiva de la seguridad ciudadana y la eficiencia que tiene esta política, a la luz de los resultados obtenidos.

En los últimos años, no hay campaña electoral desarrollada en América Latina en el que el tema de la seguridad no haya acaparado un lugar destacado en el debate y, sobre todo, en su versión más represiva: la mano dura, el combate o guerra a la violencia, la pena de muerte.

Todos en esta cruzada, y, sin embargo, la violencia continúa creciendo inconteniblemente. Se debe resaltar que la criminalidad a nivel mundial está aumentando, a pesar de los ingentes esfuerzos por controlarla. Tal afirmación muestra la ineficacia y la incapacidad que existe para detener este fenómeno, al menos, bajo los mecanismos y las instituciones que tradicionalmente lo hacen. Este fenómeno se ha recrudecido luego de la pandemia del COVID-19, por las consecuencias de la crisis económica en la pobreza, la desigualdad y el empleo.

El concepto de (in)seguridad no es claro porque hace referencia, por un lado, a un conjunto plural de *violencias distintas*, entre las que sobresalen los delitos (es decir, aquellas que están tipificadas en el código penal) y, además, dentro de ellas son prioritarias las definidas internacionalmente (terrorismo, narcotráfico y migración irregular); y, por otro, a *políticas distintas*, como si unas y otras fueran similares y únicas; esto es, inscritas en la lógica del pensamiento único que se ha pretendido generalizar en la región.

La realidad de la situación es diferente, porque se trata de un concepto polisémico que tiene distintas aproximaciones teóricas, metodológicas y de acción. Se lo ha pretendido llenar con tecnicismos uniformistas difíciles de ser discutidos, por el peso hegemónico que ha logrado y por la significación de los actores nacionales e internacionales que lo encarnan.

¿Quién puede poner en cuestión la aproximación epidemiológica? ¿Cómo negar la necesidad de la prevención? ¿Dónde negar la evidente necesidad de la reforma policial? Y tras de esta perspectiva única y hegemónica es difícil esconder la realidad del crecimiento inexorable de la violencia y, lo que es más grave, la conversión de la violencia en un mecanismo para resolver los conflictos a través del sicariato, del ajuste de

cuentas, de la justicia por la propia mano, del "exceso policial",[4] entre otros. Por eso es que UNAL (1988) afirma que:

> En la propia sociedad civil la violencia tiende a convertirse en instrumento de solución de conflictos y contradicciones que normalmente podrían expresarse por canales no armados. La violencia en nuestras relaciones personales gana en legitimidad lo que pierde en legalidad.

No solo que hay problemas en el enfoque analítico utilizado, sino también en el diseño de las políticas, donde se pone mayor énfasis en la llamada seguridad pública (defensa del orden público estatal) para perseguir determinados delitos propios de la violencia social; cuando en realidad, se debería enfrentarlos desde la perspectiva de la seguridad ciudadana (convivencia y tolerancia interpersonales).

Con un enfoque de estas características se confunde la problemática, con lo cual se termina persiguiendo a delitos comunes como terrorismo, la migración ilegal o el narcotráfico como si fueran elementos de convivencia social[5]. En este sentido, la función estatal pasa de garante de la tolerancia interpersonal (regulador pactado de la otredad) a represor del delito.

O, en otras palabras, a los delitos interpersonales se los trata como si fueran de seguridad pública; lo cual, implícitamente, lleva a pensar que la defensa del orden público estatal no es más que la necesidad de preservar el modelo económico y político nacido en la mitad en la década de los años ochenta del siglo pasado.[6]

Se debe tener en cuenta que en estos últimos años los países de Latinoamérica han sido escenario de procesos electorales donde el tema de la seguridad se ha posicionado como un elemento constitutivo central de las agendas de política pública, pero lo ha hecho desde su ángulo más perverso: la llamada "mano dura"; que no es otra cosa que enfrentar al

4 Allí deben ubicarse los continuos amotinamientos en los reclusorios, que terminan con un número indeterminado de muertes, que se parecen a los antiguos actos de "limpieza social" que existieron en Brasil, Centroamérica y otros países.

5 Estos delitos y las formas de enfrentarlos provienen de las agendas de política pública internacional, impulsadas por ciertos países de fuera de la región (Fraga, 2007).

6 "Difuminación del Estado económico, debilitamiento del Estado social, fortalecimiento y glorificación del Estado penal." (Wacquant, 2000, p. 22).

delito bajo las fórmulas clásicas de la represión y el control: más policía, mayores penas y más cárceles.

A ello se suman las propuestas posicionadas en campaña electoral y luego en políticas públicas, por ejemplo: la "súper mano dura" en El Salvador, la "primera es la vencida" en Chile, la "cadena perpetua" en Ecuador o la "pena de muerte" en Perú. Y no se diga el plebiscito del 2005 en Brasil, para determinar las características del mercado de armas en manos civiles, con la llamada "bancada de la bala".

Una situación coyuntural como la descrita pone –principalmente– a la policía y al sistema de justicia en el centro del debate, pero bajo el efecto del llamado "populismo penal" que lleva a la discusión de las modalidades más fuertes de castigo, vigilancia y represión, por encima de la discusión respecto de cómo diseñar las políticas y los marcos institucionales de la seguridad ciudadana.

Así, el tema de la justicia y de la policía se resumen en la entrega de más recursos económicos para cumplir con las ofertas de campaña en plazos breves. Para ello, se recortan los presupuestos de inversión social, lo cual es paradójico porque si se entregan más recursos para la seguridad, se lo hace a costa de los presupuestos del sector social (educación, salud), que es el que genera prevención a mediano y largo plazo.

Este es el típico caso que busca obtener resultados visibles a corto plazo con el alto costo que ello tiene en el largo plazo. Los países que tienen las tasas de violencia más bajas son aquellos que destinan los mayores presupuestos a las políticas sociales (Uruguay, Chile y Costa Rica) y los que entregan las mayores cantidades de recursos económicos para seguridad son los que tienen mayores tasas de violencia (Honduras, El Salvador y Venezuela).

También, se recurre a la cooperación internacional que crea organismos paralelos, altamente competitivos con los órganos centrales, tanto en profesionalización (salarios, formación) como en infraestructura. Es más, el enfoque que prima no resuelve el problema si no que lo agudiza: se persiguen los delitos que la cooperación internacional demanda.

Si se comparan los datos de las denuncias de hechos delictivos con las detenciones existentes tenemos una primera gran conclusión: el 61,1 % de las denuncias realizadas por la población son por robos contra la propiedad y solo el 0,6 % por sustancias estupefacientes; no

obstante, el 62 % de las personas que se encuentran detenidas es por delitos de estupefacientes.

Aquí aparece una incongruencia clara, ya que la mayor parte de los delitos "nacionales" no son perseguidos, sino los que demandan los países donantes (Carrión, 2006b). En otras palabras, ponen en cuestión la *soberanía del delito*.

Se posiciona con cierta legitimidad social la represión y el control (¿violencia de Estado?), reduciéndose los recursos de inversión social que conducen a mayores desequilibrios y a generalizar el temor como fuente de hechos adicionales de violencia (justicia por la propia mano). Claramente, con ello, la medicina termina siendo peor que la enfermedad.

Las campañas electorales ponen en debate la oferta de políticas represivas frente a la violencia y a los violentos (guerra, combate), dejando de lado las discusiones de fondo referentes, por ejemplo, a las políticas de convivencia que deben llevarse a cabo. Es que el electorado de forma mayoritaria reclama este tipo de políticas de shock y no de resolución de los problemas sistémicos.

Y cuando se desarrollan los ejercicios de gobierno se percibe la utilización política de la policía –en el sentido de seguridad pública– con la finalidad de defender el proyecto político del régimen de turno, con lo cual la subordinación de la policía al poder constituido termina siendo de su utilización.

Con ello, se deposita la responsabilidad del "combate" a la delincuencia en una institución que no tiene ni las funciones ni las competencias que la realidad demanda, poniendo en riesgo la imagen institucional de la Policía y la Justicia, que terminan por deteriorarse, desprestigiarse y deslegitimarse.[7]

Aún más: los candidatos a las alcaldías ofrecen en las campañas electorales enfrentar la seguridad, pero cuando llegan al gobierno municipal dicen que eso es competencia del Gobierno Nacional. Pabel Muñoz actual alcalde del Distrito Metropolitano de Quito (2023), ha sido muy enfático al respecto: "Como si los gobiernos locales tuviéramos la responsabilidad sobre la seguridad y esto no es así. Hay que dejarlo absolutamente claro".

7 "Resultados de la encuesta Latinobarómetro, una encuesta internacional que cubre 18 países de América Latina, revela que en 2003 un 62 % de la población encuestada expresaba confianza en la Iglesia, solo un 29 % en la policía y un 20 % en el poder judicial" (Fruhling, 2007, p. 281).

Lo paradójico: el Municipio de Quito cobra una tasa de seguridad que le proporciona alrededor de 9 millones de dólares al año y tiene una Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad.

A ello se debe sumar el "populismo punitivo" que surge desde los medios de comunicación, en tanto tienen una lógica informativa muy clara: prevalecen las noticias y opiniones sobre violencia por sobre las de seguridad, y al establecer esta prioridad impiden legitimar socialmente los procesos de reforma institucional; y cuando abocan conocimiento de los temas de seguridad, terminan por alinearse a las demandas de la población –por el famoso *rating*– con lo cual se llega al punto de partida de ir por la fenomenología penal dejando de lado los temas centrales de una política de seguridad ciudadana.

Hoy, la policía es la depositaria central de la responsabilidad de contener a corto plazo, con las políticas de *shock* contra la violencia, debido a que, por un lado, es el blanco de las demandas de la población y, por otro, es la exigencia de los gobiernos y los políticos para cumplir con sus ofertas de campaña; encontrándose en una encrucijada (a fuego cruzado) de la cual difícilmente podrá salir bien librada.

La Policía se convierte en uno de los pilares más importantes, pero no el único, de la seguridad ciudadana.[8] Si bien el tema policial es uno de los más estudiados dentro de los organismos de seguridad ciudadana, no se puede desconocer que recién a fines del siglo XX cobra relevancia, en el marco de los procesos de redemocratización regional, de la caída del muro de Berlín, de la reforma del Estado (descentralización y privatización) y del incremento de las tasas delincuenciales.

En ese contexto, la población exige el control de los hechos de corrupción y de los abusos policiales (sistemáticos o aislados), así como el requerimiento de los nacientes gobiernos democráticos de llevar a cabo un proceso legitimador de la institución; donde uno y otro permitan la reducción de la violencia, cuando se vive un proceso incontenible de su crecimiento que pone en crisis su gobernabilidad.

Frente a ello, el discurso oficial vende la denominada reforma policial, que no es otra cosa que la introducción de ciertos cambios superficiales que

8 "No existe consolidación de la seguridad ciudadana sin una autentica reforma policial" (Alda y Beliz, 2007, p. 31).

permitan el cumplimiento de su cometido de represión y control, para lo cual no escatima el menor esfuerzo en buscar su relanzamiento legitimador en el escenario social: la policía comunitaria. Alda y Beliz, (2007, p. 32) nos ilustran la situación cuando afirman:

> Las experiencias de policía comunitaria (…) en la región se focalizaron sobre todo en la mejora de las relaciones públicas y menos en la participación ciudadana, en la rendición de cuentas y en la resolución de los problemas de seguridad.

Marco institucional de la seguridad ciudadana

En la generalidad de los países de la región se vive un proceso de redefinición de los marcos institucionales de la seguridad ciudadana y, consecuentemente, de sus políticas, según las características de cada uno de ellos. Hay, sin embargo, una tendencia general que busca imponerse, unas veces –la mayoría– como discurso y otras –poco visibles– como práctica.

Así, se tiene que las instituciones de la seguridad ciudadana cambian desde mediados de la década de los años ochenta, a través de los instrumentos jurídicos constitucionales, legales y normativos (reglamentos, ordenanzas). Por ejemplo, las nuevas Constituciones de Chile (1980), Brasil (1988), Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) o las reformas constitucionales en Perú y México.

También con las transformaciones de los códigos penales con la finalidad de incrementar las penas, introducir nuevos delitos y agilitar los procesos administrativos. En esa línea del cambio jurídico están las transformaciones legales de las policías (públicas, privadas), de los sistemas de rehabilitación y del porte de armas, entre otros. También, hay que señalar que algunos gobiernos locales han empezado a desarrollar ordenanzas específicas para enfrentar el delito, como son los casos de los municipios de Quito, Bogotá, Lima, Rosario y Porto Alegre, entre tantos otros.

En esta transición inconclusa, las políticas de seguridad –con fuerte énfasis en su vertiente de seguridad pública– persiguen ciertos delitos y buscan enemigos internos, siendo los más claros los llamados del "crimen

organizado", las pandillas (Maras en Centroamérica y Latin Kings[9] o Ñetas en el Área Andina), los carteles de droga mexicanos o colombianos y los habitantes de la favelas de Río de Janeiro; convertidos, de alguna manera, en los *neo-enemigos internos* que requiere la seguridad pública para mantenerse.

Estos neo-enemigos internos producen un capital social negativo, desincentivan la inversión externa, corroen los presupuestos y generan un riesgo ciudad inaceptable para el capital y el modelo económico vigente. Ponen en duda el modelo y producen un "asalto al desarrollo".

En este contexto se percibe un proceso de pluralización de las instituciones sustentado en el aparecimiento de nuevas y el cambio de las existentes, debido a las exigencias que plantea la nueva realidad del delito y las mutaciones de las relaciones sociedad-Estado, iniciadas en la década del ochenta del siglo pasado.

Lo más llamativo tiene que ver con la influencia transversal que provocan dos de los elementos principales de la reforma del Estado: la privatización y la descentralización, que provocan un cambio en las instituciones existentes –como ocurre con las cárceles, la Justicia y la Policía–, la complementariedad de las políticas públicas con las privadas y el aparecimiento de nuevos dispositivos de seguridad (municipios, defensorías, empresas); pero así mismo requieren una política de seguridad pública (orden público y defensa del Estado) que garantice la viabilidad del modelo económico-político propuesto.[10]

La privatización, que lleva a contar con nuevos actores que tienen intereses económicos explícitos, incluso, contrarios a la seguridad, como son las empresas de seguros, las escuelas de defensa personal, las tiendas de venta de tecnologías (armas, alarmas), las entidades de investigación, comunicación, transporte y la policía privada, entre otras. Edgardo Frigo, (2003) señala que:

> En Latinoamérica, la Seguridad Privada es un sector económico en rápida expansión (…) En los últimos 15 años, como sector de la vida económica

9 Un enfoque de política distinto al de seguridad pública –que básicamente busca la eliminación del neo enemigo– tenemos en Barcelona, donde la propuesta ha sido la integración, reconocimiento y no exclusión de los jóvenes. Al respecto se puede ver el excelente trabajo de Fiexa et al. (2006).

10 "La violencia es en la actualidad –sin duda– la limitante principal del desarrollo económico de América Latina" (Londoño, et al. 2000, p. 9).

> la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia tanto en el mundo como en nuestra región (…) El mercado mundial de la seguridad privada tuvo el año pasado un valor de 85 000 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual promedio del 7 al 8 % (…) En Latinoamérica se estima un crecimiento del 11 %".

Dentro de ellas, y por el objeto de este estudio referente a la Policía, se debe afirmar que la privatización llevó a que en América Latina se viva un parteaguas en cuanto a los efectivos policiales: hoy en día, las policías privadas superan con creces al pie de fuerza de la Policía pública. A pesar del importante crecimiento experimentado por la Policía pública, hoy la policía privada tiene una cantidad de efectos mayor a la anterior. El mismo Frigo (2003) nos vuelve a ilustrar esta con datos:

> A los 1.600.000 guardias de seguridad formalmente registrados, probablemente deban añadirse unos 2.000.000 informales más. En Latinoamérica, por lo tanto, habría cerca de cuatro millones de personas trabajando en el sector de la seguridad privada.

La *privatización* de hecho es –en la actualidad– el sello del gran cambio producido en las políticas de seguridad y de las transformaciones de la Policía en la región. En la región, la Seguridad Privada es un sector económico en rápida expansión. En el momento de arranque de la privatización del sector seguridad en la región, a principios de siglo, Frigo (2003) señala:

> En los últimos 15 años, como sector de la vida económica la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia tanto en el mundo como en nuestra región (…) El mercado mundial de la seguridad privada tuvo el año pasado un valor de 85.000 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual promedio del 7 al 8 %. (…) En Latinoamérica se estima un crecimiento del 11 %

La descentralización, conduce a la presencia de entidades subnacionales en el enfrentamiento a la delincuencia,[11] a través de un movimiento hacia lo

11 En algunos casos y en estricto rigor se podría hablar de devolución de competencias a estas instancias, en tanto algunas de ellas fueron de origen local. Allí están las policías y las cárceles, que en su momento fueron locales y posteriormente centralizadas en algunos países.

local (centrífugo) que se posiciona sobre todo en los municipios (México) o gobiernos intermedios (Argentina) bajo dos formas: el aparecimiento de nuevos dispositivos de seguridad y los cambios en las instituciones existentes, por ejemplo, con la creación de cárceles locales y de policías subnacionales. Sin embargo, aún se debate respecto de la existencia de policías nacionales (Chile y Colombia) o locales (Argentina).

En esta dinámica local-central queda una opción descentralizada: conformación de verdaderos sistemas policiales de orden nacional-local establecidos según las competencias por niveles (España).

En este contexto de mutación, las policías de América Latina buscan nuevas funciones (prevención, inteligencia), especializaciones en su interior (tránsito, turismo) y mayores relaciones interinstitucionales que llevan a inéditas formas de articulación por niveles (sistemas competenciales), por esquemas de subordinación al poder civil (mediados por ministerios: defensa, interior o gobierno); por vínculos con la justicia y la cárcel (policía judicial, comisarías de policía); y por integración con la sociedad civil (policía comunitaria, transparencia).

En una reestructuración tan significativa de las relaciones Estado-sociedad civil, la Policía no puede –y de hecho, no lo está– quedar exenta de estas determinaciones. Pero este escenario no debe construir una sola vía de reforma producto de un pensamiento único adecuado a cada realidad nacional.

Y esto es lo central, porque es clara la confrontación política sobre los caminos existentes en la región: hay corrientes que se inscriben en la lógica de la modernización policial que busca por la vía de los recursos adecuarse a las circunstancias (más de lo mismo); hay otras que tienen en la privatización la principal inspiración; también existen las que buscan la democratización, entre otras cosas.

Hay un incremento sostenido de los presupuestos de la Policía, aunque en proporciones asimétricas, que se inscriben en la lógica de posicionar con fuerza el tema de modernización institucional por encima de la reforma policial y esta –básicamente– como si fuera necesario incrementar el pie de fuerza y contar con mayor tecnología.

El momento histórico en el que nace la reforma policial

Con el retorno a la democracia se inicia una megatendencia u ola internacional direccionada al reposicionamiento de la denominada seguridad en América Latina. Hay un debate sobre la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública, que fueran impuestas con fuerza en las épocas de las dictaduras militares, sobre todo las más complejas (Chile, Argentina, Brasil).

Básicamente, en el primer caso, se buscaba enfrentar al enemigo externo, no solo del país sino de la región, a través de las Fuerzas Armadas; y en el segundo, destinada a preservar el orden público constituido, frente a los enemigos internos. En este contexto, tiene ubicación especial una reforma policial *ad hoc*.

¿En qué consiste esta oleada reformista? Lo primero, que estuvo vinculada a la doctrina de la seguridad nacional que se esparció ubicuamente por la región. Esta tendencia tuvo su origen en el marco de los siguientes cuatro elementos históricos:

El *retorno a la democracia*, luego de prolongadas dictaduras militares que incubaron con fuerza la Doctrina de Seguridad Nacional, la que puso a las instituciones de la seguridad pública nacionales (Policía, Justicia y cárcel) a actuar bajo sus designios. En este caso, la violencia de Estado fue sistemática y contraria a los derechos humanos; lo cual, una vez que se vino abajo, planteó una redefinición estructural del conjunto institucional estatal y sus relaciones con la sociedad civil. El elemento central de reforma se constituyó en el intento de desmilitarización institucional, en particular de la Policía.

El proceso de redemocratización en América Latina puso en cuestión el concepto de seguridad pública e introdujo el de seguridad ciudadana, con lo cual el marco institucional se modificó por la presencia de nuevos actores. En otras palabras, el modelo policial preexistente, sustentado en la concepción de defensa del orden público estatal frente a un enemigo interno, fue puesto en cuestión por la emergencia de las nuevas visiones provenientes del retorno a la democracia, vinculadas al sentido de ciudadanía: derechos y deberes.

Los nuevos gobiernos que nacieron de la votación popular plantearon nuevas relaciones con la policía y formularon también un nuevo concepto de la misma, sustentado en la desmilitarización y el control de la violencia

hacia la población. Desgraciadamente, este impulso inicial se encuentra en unos casos en ciernes, en otros inconcluso y, adicionalmente, en reflujo.

La *coyuntura internacional*, signada por la caída del Muro de Berlín que enterró el sentido de la llamada Guerra Fría, marcando el nuevo accionar de los Estados nacionales y, dentro de ellos, del cambio de los conceptos de soberanía, enemigos internos y externos, las funciones institucionales, y el nacimiento de la seguridad ciudadana, que sustituye a la seguridad pública como política medular.

La *reforma del Estado* en los ámbitos de la política (el regreso a la democracia y la descentralización) y de la economía,[12] modifican el conjunto del marco institucional y las políticas públicas de seguridad, donde la cualidad principal que se impone –hasta ahora– es el sello de la privatización y el intento para que los gobiernos locales empiecen a asumir la problemática.

Aquí el eje de la reforma de la Policía se dirige bajo el sendero de la desregulación estatal; esto es, de su privatización. Esto evidencia claramente lo que Wacquant (2000) señala:

> "El papel eminente que toca a los *think tanks* neoconservadores en la constitución y la internacionalización de la nueva *doxa* punitiva pone de relieve los lasos orgánicos, tanto ideológicos como prácticos, entre el debilitamiento y retroceso del sector del estado y el despliegue de su brazo penal."(p. 25)

Y, finalmente, la *demanda de la población* por mayor seguridad ante el creciente aumento y transformación de la violencia; así como por la incapacidad mostrada por las instituciones tutelares de la seguridad, sea por su incapacidad estructural o porque perdieron legitimidad por la ineficiencia, la falta de transparencia, corrupción y excesos contra los derechos humanos. La prevención tiende a situarse en este ámbito y lo hace desde la vertiente clásica de la prevención trinaria: situacional, social y comunitaria.

En suma, a mediados de la década de los años ochenta se percibe una readecuación de las formas de violencia[13] y de los modelos de gobierno de la

12 El ajuste que restringe los recursos para lo social, la apertura que pone mayor peso en los llamados delitos internacionales y la privatización que conduce a la conversión del derecho a la seguridad en un servicio al que accede la demanda solvente.

13 Con el paso de una forma tradicional (estrategia de sobre vivencia, cultural y lúdica) a otra moderna (decisión explícita a cometer un hecho delictivo) y al incremento de todas ellas (Carrión, 2002b).

misma.[14] Estos importantes cambios llevaron a algunos autores a encontrar explicaciones en el aumento y transformación de la violencia con la pérdida del peso de lo estatal y su función garantista; otros en el incremento de la desigualdad social producida en América Latina; y otros más en el incremento de los factores de riesgo. Sin embargo, todos coinciden en señalar a esta coyuntura como el momento de mayor crecimiento de la violencia.

Pero no solo que la violencia se acrecentó en este momento y por estas razones históricas, sino que también la violencia produjo un deterioro y descrédito de las instituciones democráticas, debido a que las organizaciones criminales las infiltraron y erosionaron en su legitimad, imagen y eficiencia.

Quizás el caso más relevante y llamativo sea el de Colombia: fueron infiltradas las instituciones de socialización fundamentales como los medios de comunicación y los equipos de fútbol; las instancias de control del delito como la Justicia y la Policía; los órganos de representación política como el Congreso y el Ejecutivo. De allí que la reforma policial denominada de "Transformación Cultural" (iniciada en 1993) haya tenido como eje la depuración de más de 7.000 efectivos policiales.

Si un tipo particular de institucionalidad pública o privada produce un impacto en la violencia (positivo, negativo) también se puede señalar que la violencia golpea a la institucionalidad; lo cual en su conjunto, podría llevar a plantear la existencia de una "causación circular" o determinación recíproca entre violencia e institucionalidad: primero, por la existencia de instituciones autoritarias propias de la época de las dictaduras y luego, por los procesos de desinstitucionalización privatizadora, generando un marco adecuado para el crecimiento de la violencia y, por lo tanto, de las demandas crecientes por seguridad; pero también, la violencia socavó las bases institucionales, deslegitimando su existencia. Con ello, se tiene causas y efectos actuando en simultáneo y produciendo más violencia.

Esta ola internacional tiene presencia, a veces más, otras menos, en el conjunto de la región. Sin embargo, en cada país se procesa con sus tiempos y sus características: en Centroamérica mucho tienen que ver los procesos de pacificación que conducen a los acuerdos de paz: El Salvador, Nicaragua y Guatemala.

14 El paso de la seguridad pública a la seguridad ciudadana (Carrión, 2002b).

En los países del Cono Sur, el común denominador proviene de la necesidad de contar con una Policía que respete los derechos humanos; en Perú y Colombia existe el cóctel explosivo con la combinación del conflicto político-militar con narcotráfico; y en el resto, la inercia de los excesos policiales, ineficiencia y corrupción, como son los casos de Venezuela y Ecuador.

Los procesos de reforma policial tienen una secuencia que se inicia a fines de la década de los años ochenta bajo el signo creador de nuevos dispositivos policiales. Los primeros casos están localizados en Centroamérica y tienen su explicación. En Panamá, con la invasión norteamericana de 1989, con la finalidad de funcionalizar la policía al modelo impuesto desde afuera; y luego los casos de El Salvador en 1991 y Guatemala en 1996 que nacen al calor de los acuerdos de Paz.

Posteriormente, el signo reformista se dirigió hacia el Cono Sur donde el tema de la defensa de los derechos humanos (excesos policiales como política de Estado) fue convocante, sobre todo como mecanismo legitimador de la redemocratización (por eso, lo de seguridad pública; su legitimidad era parte de la consolidación democrática). Y, finalmente, en una tercera oleada que llegó a ciertos países como Ecuador, México y Venezuela que vieron en el crecimiento de la violencia y la corrupción los elementos detonadores del proceso, además de los cambios en los signos políticos de sus gobiernos.

Reforma policial: contenido

Es necesario intentar una definición de reforma policial para contrastarla con la realidad y, a partir de ella, inferir si existe o no y, si es así, de qué tipo se trata. Más importante aún si se tiene en cuenta que cada país tiene una compresión particular de la misma. Es decir, se trata de resolver las siguientes preguntas: ¿qué se entiende por reforma policial y cuáles son sus componentes? ¿Existe un esquema general de reforma policial en Latinoamérica?

La fuerte presencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional se regó en el marco de la Guerra Fría como mancha de aceite por América Latina. Allí empezó a aparecer una "segunda generación" de la misma, para hablar en la jerga de la cooperación internacional, conocida como *seguridad pública*, articulada con la propuesta anterior y herencia de las dictaduras militares.

Con ello, empieza a posicionarse con fuerza esta política, con la finalidad de compensar las medidas económicas (ajuste, apertura, privatización) y contrarrestar las manifestaciones políticas, de tal manera que garanticen el modelo económico emergente.

> El PNUD, en su informe sobre desarrollo humano en Chile, señala entre las paradojas de la modernización, el surgimiento de la una subjetividad vulnerada y de altos niveles de inseguridad personal y social, precisamente en uno de los países que ha mostrado mejores indicadores macroeconómicos en la evolución reciente de América Latina. Superar esta asintonía entre modernización y la calidad de vida, expresada en la seguridad respecto de la sociabilidad cotidiana y de los sistemas de protección, así como cierta incertidumbre acerca del futuro, constituye uno de los principales desafíos (PNUD, 2000, p. 5).

Esta nueva "doctrina", llamada paradigma o modelo de "seguridad pública", se constituye a partir de la confluencia de tres vías:

- Una que surge bilateralmente y con fuerza, que podría denominarse *política real*, que cobra mayor peso desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York,[15] y constituida por la persecución de tres delitos centrales que configuran los neo-enemigos internos del modelo: el narcotráfico (México, Colombia, Brasil), el terrorismo (Colombia, Chile, Perú) y la migración ilegal de personas (trata de personas, maras centroamericanas).

  Esta tesis se confirmó con la gira del Secretario de Defensa de los EE.UU por América Latina (2007) donde definió aliados y objetivos en materia de seguridad regional. Con México se llegó a un acuerdo similar al Plan Colombia, por un monto de 1000 millones de dólares, para luchar contra la droga y el crimen organizado; y otros 50 para un plan similar en América Central, donde El Salvador es el único país latinoamericano que tenía tropas en Irak. Siguió por Colombia, el aliado

15 "El gobierno de Calderón obtuvo la tecnología para aumentar su capacidad de intervenir llamadas telefónicas y revisar los correos electrónicos de cualquier ciudadano mexicano, dentro de la estrategia de seguridad intercontinental que la administración de George W. Bush impulsa." (Becerril, 2007).

más seguro en América del Sur y donde se desarrolla la mayor cooperación binacional de lucha contra la droga. El tercer país visitado es Chile, que coopera con Washington en temas como las fuerzas de paz.

El cuarto país que visita es Perú, donde el presidente Alan García ha ofrecido a EE.UU instalar la base militar que tiene en Ecuador. El último destino de la gira es Surinam, que tiene una ubicación estratégica para luchar contra la droga en El Caribe y tiene un conflicto territorial con Venezuela. *La gira apuntó a plantear que el narcotráfico, el crimen organizado y las bandas callejeras, –como las maras– son la mayor amenaza a la seguridad regional* (Fraga, 2007).

Estos hechos criminales demandan un tipo de policía distinta a la existente.

- Una *política de generalización de casos exitosos,* que se expande difusamente desde la cooperación internacional, teniendo como ejes a las llamadas "tolerancia cero", "ventanas rotas" o "prevención situacional", en las cuales la Policía tiene un peso singular; así como de ciertos países paradigmáticos (Chile), en los que el modelo institucional y económico cobijan modelos policiales y de justicia aleccionadores.

- Una *política de cooperación internacional,* destinada a reformar la Policía y el sistema judicial bajo los lineamientos provenientes del Banco Mundial, del BID o de la OPS, estructurados mediante discursos hegemónicos, inscritos en la dinámica de la modernización del Estado.

> Los actores locales se adaptan a las agendas de donantes internacionales al invertir también recursos propios en aras de captar los fondos que provienen de la ayuda externa, en este sentido se va generando un "consenso" en base al cual se definen las agendas locales sin una postura crítica frente a los donantes y sus intereses, por lo que no se logra acomodar estos recursos a las preocupaciones locales sobre la seguridad ciudadana desde un enfoque de derechos" (Torres, 2006, p. 8).

En esta coyuntura y con esta influencia se empieza a incubar una nueva *doctrina de seguridad*, concebida dentro de la seguridad pública, que tiene como punta de lanza la refuncionalización de dos instituciones centrales de

las políticas de control: la policía y la justicia y donde las políticas que prevalecen son la defensa del modelo económico y del orden público estatal.

En estas políticas hay algunos países que juegan un rol central; sobre todo los que se han posicionado internacionalmente como modelos exitosos, sustentados en una lógica macroeconómica y con un sistema político fuerte, y que se han sostenido en el tiempo (Chile). Para que ello se sostenga, demandan una policía de tradición militar eficiente, una Justicia con alta legitimidad y un conjunto de cárceles privadas (González, 2006).

No es fácil definir explícitamente el concepto de *reforma policial*, la cual evidentemente dificulta la calificación o evaluación de los procesos reales de cambio. Este carácter "difuso" de la definición impide captar la lógica general, aunque se puede encontrar un consenso y experiencia generalizadas, dentro de la diversidad de situaciones existentes, que nos dice: en cada momento histórico se ha requerido un tipo explícito de policía. Con las dictaduras y la seguridad nacional, un tipo de policía, con el retorno a la democracia y la seguridad pública, otra, y con los procesos de reforma del Estado la seguridad ciudadana, una adicional.

Sistematizando se pueden identificar, al menos, los siguientes aspectos de base:

Cambios doctrinarios

El tipo de Policía que se requiere está inscrito en cada una de las modalidades de la seguridad: nacional, pública o ciudadana. Para ello, en cada caso se deben hacer las reformas correspondientes, de tal manera de adecuarlas a las circunstancias generales. Allí los temas de doctrina, de logística, de estructura, de vínculos con la sociedad y de articulación con otras instituciones.

En la seguridad ciudadana, que es la deseable, se inscribe la necesaria democratización, que va desde la subordinación al poder civil, la distribución equitativa de recursos en el territorio nacional,[16] la rendición de cuentas y la representación social, todos elementos propios de la regulación

16 En el caso de Chile el Plan Cuadrante o el del Ecuador los circuitos, subcircuitos y zonas.

pública y el control cívico, lineamientos que conducen a crear una Policía autónoma de los vaivenes políticos (política de Estado).

Eso supone su desmilitarización sustentada en, al menos: subordinación al mando civil, institucionalidad sin jerarquía, políticas por tipos delictivos, logística, inteligencia e infraestructuras (unidades de policía comunitaria) entre varios de los componentes. Es una Policía que debe estar exenta de su instrumentalización o utilización político-partidaria en coyunturas específicas.

Un elemento importante es la necesaria recuperación de la *soberanía en el diseño* de las políticas de seguridad ciudadana, desde dos perspectivas: que se persigan los delitos según las denuncias de la población, y que los acuerdos de cooperación internacional se realicen según los planes y estrategias diseñados en cada país.

Mutaciones orgánicas/administrativas

Interesa en este contexto impulsar los cambios tendientes a la descentralización, de tal manera que exista una Policía de proximidad. Para ello, se requiere de una combinación de elementos que lleven a conformar un sistema policial por niveles local/nacional (multinivel). Eso supone contar con una institucionalidad con autonomía relativa en términos verticales (multinivel) y horizontales (multiescalar), construidos por competencias, atribuciones y recursos explícitos.

Se deben incorporar mecanismos institucionales de control –tanto interno como externo–; así como regulaciones y políticas que tienden a la creación de un entorno institucional de eficiencia y transparencia. Se busca mejorar el desempeño institucional con acciones táctico-operativas y de manejo presupuestario eficiente y transparente.

Transformaciones funcionales y estratégico-operativas

Son acciones destinadas al cumplimiento de una reingeniería institucional permanente y continua, conducente a la búsqueda de la eficiencia con acciones específicas; dentro de las cuales se ubican preferentemente la desconcentración de ciertas competencias y la especialización del trabajo por:

fases del proceso delincuencial (policía preventiva, de control, de investigación), especialización en cierto tipo de delitos (secuestro, trata, género, fútbol) y visiones estratégicas (políticas, inteligencia).[17]

Busca la anticipación de los hechos y la respuesta temprana, para lo cual genera una buena especialización espacial (plan cuadrante), por tipos de delitos (antisecuestros) y por funciones (policía comunitaria).

Adecuaciones culturales

Se refiere al cambio de los patrones de funcionamiento institucional y de personal que conduzcan, por un lado, a la ruptura de los hábitos corporativos (espíritu de cuerpo), de prácticas internas poco transparentes (sectas); y, por otro, definir modalidades de convocatoria, selección y capacitación del personal (profesionalización) que rompan con este punto de partida.

Se debe construir una cultura institucional altamente flexible, organizada por procesos y objetivos, que pueda ser objeto de monitoreo y veeduría permanentes. Superar la noción de subordinación a las FFAA, por vínculo claro al poder civil constituido democráticamente (ministerio o secretaría civiles), pero también con una integración institucional con competencias y atribuciones claras.

Para emprender estos contenidos de la reforma policial hay cuatro ejes que la especifican en el contexto de América Latina y que tienen que ver con la necesaria toma de posición frente a uno de los siguientes elementos duales que los cruzan:

Seguridad pública/seguridad ciudadana

La seguridad pública busca la defensa del Estado, bajo la lógica del orden público, contra los enemigos internos y cuenta con un marco institucional nacional compuesto por la tríada clásica: Policía, Justicia y cárcel. Pasar de esta óptica a la seguridad ciudadana implica poner por delante la búsqueda

17 En muchos países la inexistencia de "inteligencia policial" ha impedido tener un pensamiento sobre sí misma y, por lo tanto, una visión estratégica de largo plazo; hechos que han redundado en la imposibilidad que desde adentro de la propia institucionalidad se produzcan los cambios necesarios.

de la armonía en las relaciones interpersonales, regidas por la ley (pacto social de convivencia y tolerancia) y de quien las puede llevar a cabo.

La centralidad de las preocupaciones pasa de la ciudadanía al Estado y cuando eso ocurre, el Estado debe cumplir con la función de garante de los derechos (convivencia) y de los deberes (tolerancia, alteridad), con lo cual el signo principal de la política es la democratización. Los dispositivos de seguridad tradicionales cambian las políticas (despenalización en ciertos delitos) e incorporan otros organismos dedicados al gobierno de la seguridad: municipios, ministerios, sector social, instituciones de la sociedad civil, organismos de la cooperación internacional, entre otros.

Autoritaria/democrática

Una policía distante de la población tiende a ser autoritaria; su expresión más acabada son los llamados excesos policiales o de violación sistemática de derechos humanos. Es por ello necesaria una policía que respete los derechos humanos; siendo, por tanto, concebida de manera articulada al poder civil.

La población en su conjunto debe dejar de ser vista bajo el signo de la sospecha, como si fuera –aunque de manera difusa– parte del enemigo interno. Aquí el salto viene dado por una policía subordinada al poder constituyente, que respeta los derechos de ciudadanía, que estimule la participación y que sea representativa, de los territorios, del género, de la condición étnica, etc.

Represión/prevención

La política de represión se sustenta en la necesidad de restablecer la funcionalidad (disfuncionalidad) y el orden (anomia) mediante el castigo como dolor (correctivo) y como ejemplo (disuasión), de tal manera que no se vuelva a cometer un nuevo hecho delictivo.[18] Comparativamente con la justicia indígena, en la que su filosofía no se sustenta en el castigo sino en la sanación y la reinserción a la comunidad.

18 En estos preceptos se sustentan las políticas de mano dura, que requiere de más policías y mayores castigos penales.

Para el efecto, se usan la ortiga y el agua que vienen de la naturaleza, con la finalidad de volver al infractor a la armonía. Y la prevención se sustenta en el hecho de adelantarse al cometimiento de un hecho de violencia para que no se produzca.[19] Las instituciones se modifican en su infraestructura, capacitación y también nacen otras. Son políticas más integrales, donde se busca enfrentarla desde sus orígenes estructurales.

Nacional/local

Es necesario producir una mutación en el tipo de policía centrípeta –herencia del período anterior de la seguridad– donde el mando está centralizado a partir de una estructura piramidal y jerárquica, por una centrífuga, sustentada en una autonomía con atribuciones explícitas que permitan integrar un sistema competencial entre los distintos niveles de gobierno: nacional, intermedio y local. Pero también, se trata de buscar una Policía que se adecue a los tipos de delitos existentes (locales, internacionales), dado el nivel de heterogeneidad existente.

Adicionalmente, está presente la necesidad de contar con una Policía de proximidad con suficiente capacidad para tomar decisiones sobre una base normativa y operativa, nada distante de la comunidad.

Militar/civil

Todas las policías en América Latina se las considera de carácter militar –sobre todo las herederas de la Guerra Fría– tanto por la lógica de mando vertical, como por la infraestructura poco disuasiva y sustentada en cuarteles centralizados. La policía civil tiene que ver con el tema de la subordinación al ámbito legal penal y al poder constituido; es decir, al mando y a las estructuras civiles que deben ser de naturaleza civil y no militar. Supone generar transparencia en sus actos (ya no hay la lógica del secreto que exige la táctica frente a un enemigo) y rendición de cuentas; por lo cual

19 Se trata de las prevenciones más difundidas: la social, que se vincula al control social, grupos de riesgo, anomia; la situacional, que se dirige a disminuir las oportunidades del crimen; y la comunitaria, que se enfoca en el empoderamiento poblacional.

los tribunales de juzgamiento deben ser los comunes y no los especiales, de esta manera la Policía dejará de ser juez y parte.

Hacia un balance de la reforma policial

Hasta la presente fecha, no se ha hecho una real evaluación y menos un monitoreo objetivo de la reforma policial en América Latina. Es una asignatura pendiente que es reclamada con insistencia y urgencia, para reducir las tasas de violencia en la región, corrigiendo lo que se ha hecho mal.

Una primera pregunta que salta a la vista es:

¿Para qué ha servido la reforma policial? Y la respuesta sin dudar es la siguiente: *para privatizarla, y se la ha hecho con los mismos argumentos que se usaron para privatizar otros ámbitos de la economía: ineficiencia, monopolio estatal y corrupción.*

Hoy en día, el número de efectivos policiales privados es mayor que el de los públicos y mucho mayor aún es si se contabilizan las policías informales: se estima que son alrededor de 4 millones los policías privados y que los policías públicos no llegan a la mitad de los anteriores. Sin lugar a duda, esta es una realidad difícil de negarse. Pero también, se la ha hecho para saldar las ofertas de campaña; con lo cual se la ha refuncionalizado a la política contingente, haciendolá más represiva.

Una segunda pregunta:

Si hay un consenso en la reforma policial: ¿por qué no ha avanzado con la fuerza, celeridad y las características requeridas? Aquí se puede ensayar una hipótesis general: uno de los temas centrales del balance de la reforma policial tiene que ver con las relaciones internacionales de la policía, en la que el debate gira alrededor de los principios de *subordinación o soberanía*, bajo dos perspectivas: por un lado, asumir una posición clara a la hora de confrontar los tipos de delitos que se deben perseguir, las características de la infraestructura que se debe tener (armas, cuarteles), el tipo de formación (capacitación), la existencia de la dualidad institucional (unas áreas mejores que otras).

La explicación de las características va por la línea de contar con una cooperación internacional soberana que nazca de los requerimientos

nacionales, en términos de una propuesta propia y no de la imposición de requerimientos externos.

Y, por otro lado, nacionales, donde las discusiones se desarrollan alrededor de la subordinación de la policía al poder constituido, de manera directa (Ministerio del Interior) o indirecta (Ministerio de Defensa); lo cual conduce claramente a la dicotomía de la política: seguridad pública o seguridad ciudadana.

O, en otras palabras, al peso del orden público (defensa del modelo económico y político) por sobre la convivencia social (tolerancia). Pero también está presente, de forma subsecuente, el sentido de autonomía de la Policía, donde prevalecen los hábitos corporativos que restringen la transparencia, ponen distancia frente a la población y se enclaustran.

La separación (autonomía, se podría decir) de lo policial con lo civil ha ido de la mano con mayor relación con las FFAA, lo cual ha conducido al desarrollo de "hábitos corporativizados" (espíritu de cuerpo) (Costa y Neild, 2007). Esta condición ha llevado a que la policía se encapsule, sea poco transparente, no rinda cuentas a nadie, cuente con tribunales especiales, tenga conductas clandestinas, se comporte sectariamente, sea altamente conservadora, corrupta, infiltrada y siempre a la defensiva.

En la actualidad, las policías tienen una lógica interna altamente corporativista y presentan una importante reducción en la legitimidad y credibilidad institucional. Esta doble contradicción no resuelta –subordinación/soberanía y subordinación/autonomía– es claramente una de las causas para que se hayan tenido reformas fallidas, malas reformas o ausencia de las mismas en la región.

Una tercera pregunta viene al caso: *¿los cambios introducidos en las policías han dado resultados positivos?* Si la evaluación se dirige –como debe ser– por los resultados obtenidos en la reducción a la delincuencia, la respuesta es negativa; debido a que si se mide por el aumento de la violencia, el incremento del costo y el descrédito de las instituciones sus cambios no han sido beneficiosos, lo cual ha llevado a que la cooperación internacional piense en la necesidad de una nueva generación de propuestas.

Una cuarta pregunta que se debe formular: *¿existe una nueva doctrina de seguridad en la región?* La respuesta es sí, aunque no formulada en los términos formales de la que gozó la Doctrina de la Seguridad Nacional.

Hay un marco de política hemisférica sobre seguridad ciudadana y, por tanto, de los ejes centrales de la reforma policial, aunque en cada país se producen resultados distintos, pero todos al interior del mismo esquema general, solo que desfasados en tiempo y profundidad.

De allí que, por efectos mediáticos, cualquier tipo de transformación que se plantee al interior de una institución particular quede encasillada bajo las denominaciones de reforma o modernización. *¿Qué diferencia existe entre reforma y modernización policial?*

Los cambios que se impulsan hacia la modernización, principalmente están vinculados a la puesta al día con respecto al número de efectivos, de armas, de vehículos y de tecnología; esto es, solventando los déficits y poniéndose al día en la logística. Eso significa que queda en un segundo plano la reforma como norte de sus transformaciones. Sin embargo, en América Latina sí se pueden agrupar tipológicamente algunos casos, según las características que identifican a cada uno de los procesos seguidos. Así tenemos:

- Creación de *nuevas Policías* en contextos de negociación de acuerdos nacionales, como ocurrió en El Salvador y Guatemala; en Panamá se produjo por la imposición de los EE.UU debido a la invasión de 1989; y en Perú cuando se fusionaron la Guardia Republicana, La Guardia Civil y la Policía de investigaciones para crear en 1988 la Policía Nacional, bajo una fuerte influencia militar y en un contexto de violencia política. En México también se creó una Guardia Nacional en 2019, en la línea de la seguridad pública.
- En el caso opuesto tenemos las reformas que se iniciaron con buenos augurios pero que en el camino se frustraron. Fueron las *reformas fallidas*, porque nacieron con propuestas de fondo pero que nunca pudieron pasar de la redacción de las mismas: Venezuela en el año 2002 y Ecuador con su plan de modernización de 2004.
- *Reformas parciales* o unilaterales, ilustradas con el caso de Chile, en el que la Policía de Carabineros se sostiene gracias a la gran tradición institucional que tiene, lo cual impide cambios traumáticos y más bien se caracterice por cambios paulatinos que introducen correctivos focalizados y leves. México podría estar también en esta tipología, aunque bajo condiciones distintas.

- Existen procesos de *reformas estructurales*, donde sobresalen los casos de ciertos Estados como los de Brasil y Argentina, así como el de la Policía Nacional de Colombia, en varios momentos.
- Hay *contrarreformas* que se caracteriza por poner reversa al proceso. En la mayoría de los casos analizados existe una lógica de marcha y contramarcha, mostrando que los procesos de modernización y reforma tienen ciclos de flujo y reflujo; siendo el caso colombiano el más significativo. Los casos de El Salvador, Venezuela y Perú son decidores: la búsqueda de la preservación de una hegemonía, incluso, con signos distintos, llevaron a la prevalencia de la seguridad pública sobre la ciudadana y con ello a desvirtuar los procesos.
- *Inexistencia de reformas*, donde ni siquiera se ha planteado la necesidad de cambio y cuando ello ocurre, los arreglos informales terminan por escamotear el proceso (Ecuador). Aquí se inscribe la lógica de los planteos que empiezan a bosquejarse desde la cooperación internacional: la "segunda generación" de la reforma policial (Beliz, 2007).[20]

En la mayoría de los casos la mecánica seguida ha sido la creación de comisiones plurales de reforma (cívico-policiales), reestructuración, modernización o creación de nuevas policías. Los casos proclives al éxito fueron aquellos que nacieron bajo el signo del acuerdo y del consenso político, así como también su fracaso se produjo por la ruptura de los mismos debido a la imposición hegemónica de una de las fuerzas. Un buen aliado interno para los procesos de cambio ha sido la joven oficialidad, mientras desde afuera, la cooperación internacional, ha sido un factor ambivalente.

Así, por ejemplo, en El Salvador, las Naciones Unidas tuvieron una función central en los acuerdos de constitución de la nueva Policía, después del conflicto interno. Hoy, la situación es diametralmente distinta. Sin embargo,

> En el listado de Divisiones policiales especializadas previstas en el diseño de la Comisión de Rodés, se incluyó una adicional no prevista en el acuerdo:

20 "Estrategias convencionales de lucha contra el crimen: esto es, más policías, mejores tribunales y las perspectivas de ampliar la oferta carcelaria." (Burgos, 2000, p. 17).

> la antinarcotráfico, esto, obviamente, para salvaguardar un espacio de acción manejado originalmente por el Ejército y la PN con la asesoría de la DEA (Amaya, 2007, p. 131).

En el Perú también se debe resaltar el rol del peso internacional: "aunados a una constante presión por parte de los Estados Unidos por una mayor agresividad en los esfuerzos antinarcóticos" (Costa y Neild, 2007, p. 122).

En Bolivia la situación no es del todo distinta:

> No se debe dejar de lado el importante papel que desempeñó la presión externa –Estados Unidos– para mantener constante la política de seguridad interna vinculada a la lucha contra las drogas y la antisubversión, situación que distrajo y restó recursos, tiempo y capacidad para gestionar una política democrática de seguridad más amplia en el país. (Quintana, 2005, p. 73).

El caso ecuatoriano es similar; ya que "es difícil que esta injerencia de recursos se traduzca en esfuerzos de democratización y reforma de la institución policial" (Torres, 2006, p. 8). Los ejemplos de Colombia, México, Perú y Paraguay, entre otros, no dejan de ser parte de la norma de la situación latinoamericana.

Tres elementos aparecen como centrales en la función de la cooperación internacional: un actor externo fuerte (Estados Unidos), una persecución a un cierto tipo de delitos fundamentales (narcotráfico, terrorismo y migración irregular) y una prioridad en ciertas áreas de acción policial (paralelismo institucional).

En los países donde las dictaduras no fueron tan brutales, las policías no tuvieron una función represiva explícita y, por tanto, la violación de los derechos humanos no se realizó de manera explícita como política; por eso no hubo una demanda social muy clara respecto de su reestructuración, reforma o modernización. Si lo ha sido, en cambio el tema de la corrupción, los excesos y la ineficiencia.

La policía privada[21]

A partir de la década de los años noventa, se inicia un proceso de multiplicación de los actores destinados al control, represión y prevención de la violencia y los tipos penales en América Latina.

Este hecho tiene relación con el cambio estructural que se produce con la reforma del Estado, básicamente en tres de sus elementos principales: En primer lugar, el proceso de apertura sustentado en el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación y en la generalización del mercado a escala global, que llevaron al aparecimiento de nuevos delitos (informáticos) y a la presencia de nuevos actores internacionales del crimen, como también para enfrentarlos (Ameripol).

En segundo lugar, existe el impulso de los procesos de descentralización que promueve el fortalecimiento de los gobiernos locales (municipios), como entes dedicados a la prevención del delito y genera una política de participación ciudadana. Y, en tercer lugar, a los procesos de privatización, que para el caso que nos ocupa, permiten la presencia de un conjunto de empresas de carácter privado, destinadas a los servicios de protección de la población.

Como resultado de esta transformación del Estado, tenemos la conformación de un nuevo ámbito de la economía que se define y cobra fuerza desde este momento: se trata del sector privado de la seguridad. Un indicador que permite ratificar esta afirmación es el hecho de que la mayoría de las empresas privadas destinadas a esta finalidad empezaron a crecer de forma manifiesta desde fines de los años ochenta del siglo pasado y lo han seguido haciendo hasta la actualidad.

Se ha montado un mercado altamente competitivo de una diversidad de servicios, donde se ubican, por ejemplo, las actividades de guardianía, inteligencia, tecnología, asistencia, entre otras.

Según Edgardo Frigo (2003), especialista argentino, el monto económico de lo que mueve el sector privado de la seguridad a nivel mundial es una cantidad significativa. Así tenemos que Norteamérica supera un mercado de 55 mil millones de dólares y tiene una tasa de crecimiento

21 Documento publicado en Carrión (2012b). La seguridad privada. *Revista Vistazo*.

promedio anual del 8 %; Europa genera alrededor de 45 mil millones de dólares con un crecimiento de un 9 %; y América Latina cuenta con un poco menos de 15 mil millones de dólares, pero con un crecimiento del 11 % anual, es decir, el mayor del mundo.

Estos datos evidencian el hecho de que estamos bajo un sector de la economía en franco proceso de expansión económica y territorial, pero también, por los enlaces entre las distintas empresas, en la construcción de redes internacionales proveedoras de estos servicios bajo la modalidad privada. Pero este sector es heterogéneo en su oferta, en tanto tienen múltiples segmentos de actividad, que según se conoce son más de 50, entre las cuales se puede señalar los siguientes: traslado de fondos, consultoría, alarmas, guardianía, inteligencia, circuitos de TV, blindaje de vehículos, comunicaciones, marketing, entre otros.

Como resultado de esta realidad, los segmentos más grandes son: alarmas que mueven, más o menos, un 25 % de los recursos y vigilancia con un 28 %. Se estima que el monto total del sector está en alrededor de 130 mil millones de dólares a nivel mundial, sin tener en cuenta el rubro de la producción tecnológica, que es el más alto.

El segmento de las unidades de prestación del servicio de guardianía o vigilancia está viviendo un proceso importante de crecimiento, gracias al aumento del número de empresas (ampliación de la oferta de empleo por parte de éstas), a la concentración en pocas de estas y a la transnacionalización del mercado. Es importante mencionar que una característica del sector privado de seguridad en Latinoamérica es la presencia de un mercado dual estructurado a través de lógicas formales e informales.

Un indicador importante es el número de efectivos formales: se estima en 1.800.000 los policías privados legalmente existentes y un número superior a los 2 millones los informales, lo cual da un universo de más de 4 millones de guardias privados. Brasil tiene más de 600 mil policías, México más de 500 mil y Colombia sobre los 200 mil. Si se compara esta información con respecto a los policías públicos se puede señalar que este momento el número de policías privados en América Latina es el doble de la policís pública; lo cual quiere decir que el monopolio de la fuerza propio del Estado transita del sector público al privado de manera acelerada.

A ello hay que añadir un elemento paradójico: la demanda principal de la guardianía y los servicios privados proviene del sector público.

En el Caso del Ecuador, tenemos la siguiente situación: la Policía Nacional tiene 60 mil efectivos, mientras las empresas privadas formales superan los 70 mil y las informales los 80 mil adicionales. Pero es más revelador esta situación si se mira el número de las empresas existentes en algunos momentos: en el año 1990, eran 54 las empresas privadas registradas legalmente en la superintendencia de compañías, en 1995 aumentaron a 163, en el 2000 llegaron a 328 y en el año 2006 fueron 867; esto es, en un lapso de 15 años, se produce un crecimiento espectacular de más de 6 veces. Según Gustavo Lalama, el Servicio de Rentas Internas (SRI), en el año 2000, recaudó 3.274.485 dólares y cinco años después subió a 11.440.415 dólares; lo cual significa un crecimiento anual promedio de 28 %.

Este conjunto de datos nos permite concluir en lo siguiente: la política de seguridad ciudadana del Ecuador, a principios de este siglo, tiene en las dinámicas mercantiles un componente muy importante y en crecimiento. No se puede negar que una de las causas de la violencia es la desigualdad; por eso, si el mercado privado de seguridad establece diferencias de acceso a la protección, los resultados de sus políticas pueden ser regresivos. Según Petrella y Vanderschueren (2003), los servicios privados no llegan al 5 % de la población, con lo cual "el grado de seguridad que se obtiene es proporcional al precio que se paga".

Desde mediados de la década pasada, se percibe un viraje en la tendencia descrita que, al menos, tiende a detenerla. Hoy, se puede decir que estamos bajo una lógica público-privada donde se mantiene un vigoroso sector privado y se presencia un incremento de los efectivos policiales públicos (se anuncia un reclutamiento de 17 mil en 5 años) y la instalación de sistemas de videovigilancia (ECU911) a gran escala, con puntos en varios lugares del territorio nacional.

Sin embargo, queda un gran déficit que debe solventarse: diseñar un sistema regulatorio de la actividad privada (marco legal, políticas) y una entidad única que sea capaz de generar el control y la aplicación de las normas establecidas.

La policía comunitaria: proyecto o realidad

La implementación de la Policía Comunitaria (POLCO) es uno de los programas que mayor entusiasmo ha creado al interior de la Policía Nacional, aunque ya en franco retroceso. Si bien podemos entender que la puesta en marcha de este proyecto obedece a una estrategia que busca, por un lado, optimizar su eficacia frente al manejo de la criminalidad, y por otro lado, mejorar su imagen y credibilidad ante la ciudadanía.

Es complicado establecer una definición única de policía comunitaria dada su heterogeneidad de formas, orientaciones y métodos de evaluación. En este sentido, dentro de estas modalidades de servicios tenemos policías comunitarios o de proximidad más cercanas a la organización comunitaria; policías comunitarias orientadas a problemas que tiene su foco de atención en los problemas de la comunidad aplicados en Canadá y Chicago; la policía de mantenimiento del orden o de las ventanas rotas o de cero tolerancia aplicada en Nueva York; el modelo de *Intelligence-Led Policing* (Policía guiado por inteligencia) aplicada en Londres durante la década de los 80 y 90.

Las primeras apariciones de modelos de policías comunitarias se extendieron rápidamente entre Estados Unidos, Canadá y Europa en los años 70 y 80,[22] los cuales tenían dentro de sus objetivos contrarrestar las limitantes presentadas por el sistema de vigilancia aleatorio de las policías centralizadas y jerarquizadas que generó muchas protestas y críticas por la ineficacia en el control de la criminalidad; así como en los abusos y malos tratos policiales en barrio compuestos por minorías étnicas o inmigrantes.

De manera general, las características de los modelos de Policía Comunitaria se las puede definir como una modalidad de servicio policial que da a la comunidad un rol importante en temas concernientes a la definición de orden público (Neild, 1999). Es una ampliación del rol del mando policial tradicional a las nuevas demandas de servicios a la ciuda-

22 Los modelos comunitarios de policía han recibido diferentes nominaciones alrededor del mundo. En Estados Unidos se le denomina policía comunitaria *(community policing)*, en Canadá la de policía de vecindario o de barrio (*neighbourdhood policing o police de quartier en francés*), en algunos países europeos se les denomina policía de proximidad, entre otros (Rico, et al, 2006, p. 123).

danía; a la radicación estable del personal policial en una determinada área geográfica; a la concentración de la vigilancia policial a pie en pequeñas zonas específicas e identificadas como problemáticas; a la adopción de mecanismos de asociación, cooperación y coordinación con las autoridades políticas; a la incorporación de un sistema permanente y recurrente de rendición de cuentas (Rico et al., 2006); y al mejoramiento en la selección y capacitación con el fin de dotar de habilidades y destrezas al personal policial en el manejo de orden público y la resolución de conflictos.

En la década de los años 1990, la Policía Comunitaria empezó a ser ampliamente difundida en distintos países de América Latina. La adopción del Estado social de derecho en muchas constituciones, creó el principio jurídico sobre el cual las políticas públicas debían ser pensadas en términos de eficiencia y servicio a la ciudadanía. Por este motivo, en un contexto generalizado de crecimiento de la criminalidad y la inseguridad ciudadana, la Policía Comunitaria florece como una estrategia cuyos principios coinciden con los que guían el proceso de reforma del Estado en América Latina.

Esto ha generado que la policía comunitaria sea vista no solo como uno de los tantos servicios especializados de las policías; sino principalmente como una nueva filosofía o cultura policial, que busca calar en el fondo de los cimientos o estructuras institucionales con el propósito de lograr un renovado tipo de relación institucional entre policía/comunidad.

Sin embargo, este proceso muchas veces novedoso y promocionado por las cúpulas policiales, abre el desafío de establecer cambios o modificaciones significativos al interior de la institución a nivel doctrinario (desmilitarización); orgánico/administrativo (dependencia institucional y descentralización operativa y administrativa); estratégico/operativo (investigación criminal, policía preventiva) y cultural (convocatoria, selección, manejo y capacitación del personal).

A pesar de esto, la implementación de policía comunitaria no es un proceso fácil en ninguna parte. Su llegada o puesta en marcha a la escena práctica, sobre todo en policías altamente institucionalizadas y jerarquizadas, implica constantes tensiones, contradicciones y restricciones que deben ser enfrentadas con una férrea voluntad política y un liderazgo sostenido y tenaz de funcionarios comprometidos con la causa.

Frente a ello, se hace necesaria la construcción de investigación, conocimiento y reflexión de la problemática policial que sirva de guía y fuente de consulta para la elaboración de políticas públicas. En Ecuador, son pocos los estudios o contribuciones bibliográficas respecto a la policía en general y mucho menos en el tema de Policía Comunitaria.

En este contexto, el libro del coronel Nilo García denominado ¿Cómo hacer Policía Comunitaria? se constituye en una herramienta bibliográfica clave para hacer un acercamiento al proceso de formación y consolidación de la Policía Comunitaria en el Ecuador (POLCO).

Algunas reflexiones adicionales

El coronel Nilo García es uno de los funcionarios policiales más comprometidos en la implementación de la Policía Comunitaria en Ecuador. En el año 2003, lideró y ejecutó el Plan Piloto de Policía Comunitaria en el Distrito Metropolitano de Quito y luego a cargo de la Coordinación Nacional de Policía Comunitaria, momento desde el cual contribuyó a la expansión de esta propuesta a lo largo de todo el país.

Su amplio conocimiento y experiencia en esta temática le ha permitido desenvolverse como profesor de la materia de Policía Comunitaria en las escuelas de formación y especialización de la Policía Nacional del Ecuador; así como la asistencia a varios cursos de capacitación en policía comunitaria dentro y fuera del país. Un caso interesante y significativo.

El concepto de policía comunitaria no debe ser entendido como un proyecto dentro de la Policía sino como una nueva filosofía institucional y su historia de implementación en el Ecuador. Se trata del concepto de Policía de proximidad, socialmente articulada a sociedad local o barrial. Es de alguna manera preventiva, en términos de que puede actuar antes de que el hecho delictivo se produzca y cuando ello ocurre, exista una respuesta temprana frente a los acontecimientos; esto es, que sea el policía el que primero llegue a la escena del delito.

La importancia de la Policía Comunitaria dentro de la Policía Nacional es tal que se ha constituido en la carta de presentación de su pretendida renovación y/o modernización institucional anhelada en la declaratoria de cualquier Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.

Las policías, históricamente, nacen de la necesidad de liberar a las Fuerzas Armadas de la función del mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana, porque no es dable concebir al "pueblo" como enemigo del Estado, y porque era necesaria una especialización en la defensa de la soberanía nacional. En otras palabras, operan en dos ámbitos distintos de la ley. La tranquilidad social.

La cárcel: ¿una institución pública al margen de la Ley?[1]

La lógica penal:
del dolor del cuerpo al dolor del alma.

Foucault (1976)

Introducción

Las cárceles son parte del sistema penal y se encuentran en una grave crisis a lo largo de América Latina, aunque en unos países con más fuerza que en otros. Esta situación proviene de tres componentes fundamentales:

- La evolución del delito bajo una forma organizada de alto estándar, que ha hecho que se constituya un espacio unificado del crimen entre el afuera y el adentro;
- Las políticas penales inscritas en la normativa del populismo penal que induce a que todos los infractores terminen en los reclusorios y cada vez con más tiempo, así como una política penal que persigue ciertos delitos internacionales; y,
- Un sistema de reclusión que no rehabilita ni reinserta, que se le invierte muy pocos recursos y que no ha logrado una reforma que lo ponga a tono con los tiempos.

La cárcel en América Latina es el único destino que tiene el transgresor a la Ley y es el elemento principal del imperante *populismo penal*. En nuestra sociedad se ha instalado con mucha fuerza la necesidad del castigo al ofen-

1 Artículo publicado en Carrión (2008a). *La cárcel: del extrañamiento a la inclusión*. The Selected Works of Fernando Carrión Mena. (Actualizado a 2023).

sor mediante la imposición de una pena extrema (la cárcel) y el escarmiento que le brinda la sociedad al ofensor a través de las inhumanas políticas carcelarias.

No es nada raro que estemos viviendo una crisis importante del sistema carcelario en Latinoamérica, cuyo componente más significativo es la lógica penal existente. Como consecuencia de ella, se tiene un impresionante crecimiento del número de internos en los presidios debido al incremento del número de delitos tipificados legalmente, al aumento de las penas (hasta la cadena perpetua), a la extensión de la edad en la imputabilidad penal hacia menores de edad, a la privatización de los reclusorios, así como a un desempeño institucional que penaliza en vez de prevenir, y a un sistema carcelario diseñado bajo la modalidad comúnmente conocida de la *puerta giratoria,* que nunca termina por rehabilitar a los internos y que convierte a la cárcel en un epicentro con el cual tiene una relación centrípeta.

Para nadie es desconocida la situación violatoria de los derechos humanos que existe en los sistemas carcelarios, deducido del falso prejuicio de que el ofensor no tiene ni debe tener derechos, debido a la visión unilateral del derecho de la víctima. De allí que en la región veamos con mucha preocupación el crecimiento impresionante de los presupuestos para la policía y la justicia, propios de la mano dura, y prácticamente ninguno para las cárceles.

Se podría afirmar que se construye un vínculo tan estrecho entre la cárcel y el ofensor, del cual es muy difícil desprenderse: el reclusorio opera como una masa gravitatoria que lo atrae irremediablemente por el populismo de los códigos penales y por la nula posibilidad de rehabilitación y resocialización que genera. En este sentido, la cárcel produce un *modelo gravitatorio* de atracción continua.

Seguridad y sistema penitenciario

La búsqueda de seguridad ciudadana, desde la óptica tradicional, se sustenta en tres pilares institucionales específicos, que deberían operar como sistema integrado: Policía, Justicia y cárcel, cada uno de las cuales debe cumplir su rol específico en el proceso. Si alguna de las tres falla, el conjunto de la cadena se viene abajo, independientemente del lugar que ocupe.

Es más, por ejemplo, cuando la Justicia deja de ser eficiente, la función policial se resquebraja y el rol de la cárcel pierde sentido. Esto significa que la secuencia tiende a retroalimentarse y cuando una de las tres tiene problemas, esta situación se convierte en causa y efecto de mayor violencia.

Este es el caso concreto de la institución carcelaria, la función de la cárcel debe ser disuasiva para que, por el ejemplo, no se cometan nuevos delitos, y rehabilitadora, para que la persona presa logre su reinserción en la sociedad al cumplir su castigo. Sin embargo, en la práctica lo que ha ocurrido es que el sistema carcelario se ha convertido en un lugar donde la población carcelaria logra perfeccionar, ampliar y reproducir la delincuencia hacia niveles superiores.

Aquí se construye un "capital social negativo", en tanto se generan redes sociales más amplias y se socializan destrezas; es lo que comúnmente se conoce como la *universidad* o *la escuela del delito*. Una forma de medir esta afirmación es la reincidencia que tienen los reos, pero también la inexistencia de recursos asignados para la reinserción social.

Esta condición formadora de la cárcel ha cambiado. En la actualidad, los reclusorios se han convertido en verdaderas *fábricas* u *oficinas del delito*, debido a que se ha establecido una nueva relación entre el interior y el exterior de la misma. La nueva lógica de la violencia es la moderna, que se encuentra amparada en la *Red Global del Crimen* y en el crimen organizado, estableciendo un *continuum* entre los dos espacios, formando un *territorio unificado del crimen*, conducente a que desde la cárcel se organice, contrate y realicen crímenes fuera de la misma.

Al interior de las cárceles –en unas más que en otras– prevalecen sistemas de corrupción que se sustentan principalmente en la existencia de mercados ilegales que permiten introducir servicios (prostitución), alimentación (comida), drogas (marihuana, cocaína); así como definir precios por los equipamientos de la cárcel (celdas, colchones, tratos), por el trato personal, por el uso del celular.

Todo esto, muestra la transición del control que existe al interior de las cárceles, de las instituciones públicas hacia las mismas organizaciones delictivas, por encima de la administración pública. Las organizaciones delictivas existentes al interior de las cárceles son tan poderosas que son capaces de implantar su ley dentro y fuera de ellas. En el interior de los

reclusorios se han formado verdaderos mercados donde todo se transa a precios inauditos. Hoy, este es uno de los elementos más complejos y responde a la nueva realidad del delito: la organización delictiva.

Por otro lado, la privación de libertad ha demostrado ser una medida poco eficiente y no ha sido una solución a la reducción del delito: oprime al delincuente, genera reincidencia y desarrolla el crimen. La cárcel se ha convertido en un mecanismo a partir del cual se reproducen las pautas delictivas, con lo cual la cárcel multiplica la violencia y no cumple con su rol rehabilitador. Más aún, cuando en las cárceles existe una población infantil considerable.

La privación de la libertad mediante la cárcel termina siendo la expresión máxima de la exclusión social, porque se trata del mayor aislamiento o marginamiento posible. Aquí nace una primera pregunta: *¿por qué la exclusión social extrema –privación de la libertad– puede ser un paso a la resocialización o inclusión social, si es su antítesis? ¿No sería mejor intentar la resocialización y la rehabilitación mediante otros métodos y en una situación distinta a la cárcel?*

En otras palabras, hay un problema estructural inherente a la cárcel: difícilmente puede ser rehabilitadora porque parte de su negación (el aislamiento); razón por lo cual tampoco puede ser parte de una política preventiva. Por eso, en la realidad, la cárcel requiere de políticas de rehabilitación posteriores a la prisión –que muy pocos países las tienen– cuando se suponía que ella debía hacerlo por sí sola. Esta realidad añade un paso más dentro de las políticas de seguridad; después de la cárcel se requiere una instancia de resocialización, rehabilitación y reinserción.

La privación de libertad es una medida que tiende a privilegiar el aislamiento sobre la libertad, demostrado ser poco eficiente para mejorar la seguridad. El concepto de encerrar –de privar de libertad al delincuente– no ha funcionado ni ha sido una solución al delito. Las condiciones de encarcelamiento para el delincuente son inhumanas y la lógica del de este terminan oprimiendo al interno, generando una mayor reincidencia y desarrollando con más fuerza el crimen.

Se eliminó, en la realidad, el derecho que tiene el delincuente, mucho más si la violencia que produce está dentro de la llamada *"criminalización del delito marginal",* cometida por un joven, un migrante, un pobre o un

afrodescendiente. Si es así se merece el peor castigo: extirparlo de la sociedad con el calificativo de *antisocial* y recluirlo en el peor presidio. En otras palabras, se produce la estigmatización del delincuente de forma perpetua para que el castigo sea mayor, produciendo el extrañamiento o confinamiento del marginal en las peores mazmorras que uno pueda imaginarse.

Como ese castigo no es suficiente, a los ofensores se les quita la voz, incluso dentro de los procesos de investigación, conducente a la explicación del conflicto que produce la violencia; así tenemos, que la información y el dato que se recoge para "conocer" la instancia del delito existe una alta dependencia hacia dos instrumentos: por un lado, el registro de las denuncias (instituciones), que expresan la criminalidad aparente.

Y por otro, las encuestas de victimización (víctimas) que buscan la criminalidad real y sus contextos. Sin embargo, siempre se deja de lado la opinión de los ofensores, lo cual no permite conocer las causas últimas que los llevan a cometer los delitos y cuando se recurre a esta fuente se lo hace con el fin de obtener información para inculpar al victimario del delito cometido.

La cárcel y el ofensor son parte de la ecuación que expresa el derecho de la víctima y no del victimario, cuestión que se construye a partir de una agenda pública que se transforma en política pública. Y, lo más grave, estas posiciones terminan por incrementar los hechos de violencia.

Pues bien, se debe lograr no solo un giro metodológico en el conocimiento de la problemática de la violencia y de la política pública del gobierno de la seguridad ciudadana mediante la visibilización del binomio cárcel/ofensor; sino y fundamentalmente, un cambio ético en la comprensión de la violencia y la seguridad ciudadana.

Lo primero que se debe hacer es otorgarles voz a los reclusos e insuflarlos de derechos. Y no solo desde la puesta de un micrófono para que digan sus verdades, sino para que aporten a la construcción de la paz.[2] Para ello, es necesario diseñar una metodología participativa que permita construir un diagnóstico consensuado de las condiciones carcelarias en que viven los reclusos, de los conflictos existentes en el entorno donde desarrollan su cotidianidad y, a partir de ellos, también encontrar algunas soluciones.

2 "Nosotros queremos que en los barrios en donde viven nuestras familias y amigos también haya amor, convivencia y paz. Nosotros queremos ser protagonistas de la Paz".(Sepúlueda, 2008, p.137)

Es decir, que si se le pone interés, se oye a los reclusos y se integra a la sociedad civil en una política compartida, se puede salir adelante no solo del problema de la cárcel sino también aportar a la mejora de la seguridad ciudadana, básicamente por el sentido rehabilitador del interno y de la resolución de conflictos en el contexto de la vida cotidiana del barrio o de la familia. Es necesario trabajar dentro de las cárceles con otra metodología para construir otra política de prevención, a pesar de que se trata de un hecho aparentemente ubicado al final del proceso.

Se debe: primero, optar por la línea de la resolución y procesamiento de los conflictos, más que de la prevención de un evento (delito) venido de la *superabundancia de causas.* La prevención, situada en una condición *ex ante* de un hecho transgresor a la ley (delito), no resuelve el conflicto que da origen a la violencia,[3] porque ataca al fenómeno final y no las condiciones estructurales en las cuales se constituye (conflicto).

Y, en segundo lugar, el extrañamiento que significa la cárcel no debe conducir a la ruptura del lazo con la comunidad urbana en la cual está inscrito (familia, comunidad, barrio), para que la reinserción y la resocialización no sean más complejas y traumáticas de lo que son.

Las grandes lecciones provienen del entender que la violencia nace de un conflicto que no es procesado adecuadamente y que, por lo tanto, la pena que castiga al ofensor no resuelve el conflicto. Esto significa que la violencia no será abatida exclusivamente a partir del recurso represivo que significa la perspectiva punitiva.

Y, por otro, que el sistema carcelario no debe ser concebido como un momento *ex post* a un hecho delictivo, sino que es parte constitutiva fundamental del proceso de resolución de los conflictos.

En otras palabras, que el reclusorio es uno –no el único– de los mecanismos que tiene el *gobierno de la seguridad* para rehabilitar a los actores, y que éste no debe ser concebido como el espacio que permite extrañar al victimario de su cotidianidad, sino de construir un nuevo lazo que, sin romper el vínculo con su medio, pueda ser un mediador entre la cárcel y el medio del cual proviene, con la finalidad de resolver el conflicto social.

3 En Palabras de Sepúlveda: "La Ley penal castiga al infractor de esa Ley penal más no resuelve el conflicto". (Sepúlueda, 2008, p.137)

La cárcel, como instrumento punitivo, no ha cumplido su función y mucho menos su condición de rehabilitación social. Lo que ocurre es que hemos caído en una suerte de *populismo carcelario* que lleva a un proceso de inflación de penas y a la exigencia de la construcción de más cárceles.

Es un proceso sin fin, si se sigue bajo la misma lógica de la actualidad. Sin embargo, se insiste en ella y cada vez con más fuerza, debido al "populismo punitivo" (Sozzo, 2006) nacido de las demandas de los afectados (marchas blancas), de los medios de comunicación, de las campañas electorales donde se disputa el incremento de la represión (la mano dura) y del incremento del delito menor.

Este populismo punitivo ha llevado a que en América Latina la población carcelaria crezca muy por encima de las tasas de crecimiento de la población (más de seis veces). Según estudios de Bergman (2003) en México y Sozzo (2006) en Argentina el crecimiento de la población carcelaria en los dos países estaría en el 9 % anual.

En Ecuador, habría superado esa cifra desde 2014 y en Chile con uno de los índices de violencia más bajas de la región crece en 8 %, pero que tiene una de las tasas más altas de presos en la región (Universidad Diego Portales, 2005). En otras palabras, se podría pensar que la población carcelaria en América Latina está creciendo cerca del 10 % anual.

Este crecimiento lo hace, paradójicamente, por factores vinculados a la misma cárcel y no al delito o a la eficiencia administrativa: la reincidencia, el incremento y extensión de las penas, los nuevos delitos y las nuevas políticas carcelarias. Situación que va de la mano con el deterioro de las infraestructuras, la degradación de las condiciones carcelarias y los escuálidos presupuestos que se destinan para este fin.

Prevalece el escaso peso de los actores, la deslegitimación de los presos y el concepto de que la cárcel es el eslabón final de la cadena. No se entiende que pueda ser una "causa" de la violencia y por ello no es entendida como parte de una política de prevención, porque la prevención hace referencia a los momentos iniciales del hecho delictivo. ¿Cómo entender que un buen sistema carcelario pueda ser parte de una política preventiva si es el último eslabón de la cadena y, además, el más débil?

El problema carcelario en América Latina

En Latinoamérica, la cárcel vive uno de sus peores días. Allí están, por ejemplo, el caso São Paulo en el Brasil, donde el llamado Primer Comando de la Capital (PCC) –fundado en 1993 por presos– dirige desde las cárceles las acciones y operativos delictivos, no solo para hacer valer sus demandas, sino para implantar el terror en la ciudad. El PCC nació como una necesidad de "combatir la opresión dentro del sistema presidiario" y como respuesta al asesinato de 111 presos, el 2 de octubre de 1992, en la cárcel de Carandiru. Entre el 9 y 20 de mayo de 2006 estalló el mayor conflicto carcelario porque las autoridades del gobierno de São Paulo trataron de desarticular la organización mediante el traslado de los jefes a una prisión de máxima seguridad. El resultado de la violencia fue más que aterrador: no menos de 300 muertos, millones de dólares en pérdidas y la ciudad de São Paulo paralizada.

Centroamérica tenía a fines del siglo pasado 200.000 presos. Honduras es la que más población aportaba y la que tenía más reos sin condena. El Salvador tenía una densidad de 167, seguido de Honduras con 157 y Nicaragua contaba con 104. En todas las naciones la tasa de presos por 100 mil habitantes muestra un incremento con respecto a 1996: de 74 al 126 en Costa Rica; de 99 a 136 en Honduras; de 178 a 274 en Panamá; de 99 a 136 en El Salvador[4] y de 65 a 87 en Nicaragua (Ilanud).

La población carcelaria está compuesta de manera predominante por jóvenes vinculados a pandillas regionales (maras), provenientes de la repatriación desde los EE.UU por las políticas migratorias. Hay otro elemento común: los continuos amotinamientos con resultados verdaderamente trágicos (en San Pedro Sula murieron 105 reos; hay secuestros) y la existencia de organizaciones ilegales que mantienen vinculaciones con el exterior.

En Chile, prevalece un modelo carcelario de privatización del sistema penitenciario sustentado en la lógica de concesión de la infraestructura que permitiría construir y luego gestionar las cárceles. Los privados financian,

4 En El Salvador actual esta cifra se elevó considerablemente con la política de seguridad del presidente Bukele. La tasa de encarcelamiento se triplicó entre 2022 y 2023, de 30 mil a 90 mil, convirtiéndose en la tasa más alta del mundo: 605 presos por cien mil habitantes.

construyen y mantienen la infraestructura; y, además, proveen de los servicios penitenciarios (alimentación, salud, reinserción). El Estado se encarga de la vigilancia y del pago de los subsidios por construcción, operación y número de reclusos a los privados.

El resultado hasta ahora: no se han construido las cárceles previstas y las que se han hecho han tenido retrasos, los costos no son más bajos a los reclusorios públicos y la población carcelaria ha crecido menos por los delitos y más por los estímulos privados (Universidad Diego Portales, 2005).

Las cárceles ecuatorianas

Desde el inicio se debe afirmar que en Ecuador, como en varios países de la región, el sistema carcelario, una institución de orden público, se encuentra al margen de la Ley. Esta fuerte afirmación se confirma bajo dos situaciones de irregularidad:

- La primera, porque la Constitución de la República de Ecuador (2008) en su Sección decimotercera, Rehabilitación social, en el Art. 201 señala que:

> El sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la *rehabilitación* integral de las personas sentenciadas penalmente para *reinsertarlas* en la sociedad, así como la *protección* de las personas privadas de libertad y la *garantía de sus derechos*. El sistema tendrá como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas

En otras palabras, no se cumple este precepto constitucional de la rehabilitación social (puerta giratoria), de la reinserción (ruptura con el medio social y laboral), protección (múltiples asesinados) y garantizar los derechos humanos.

- Y la segunda, proveniente del hecho de que el sistema de reclusión en el país ha sido transferido a los grupos criminales. Históricamente, existió la *figura social del caporal,* que era un personaje que tenía un fuerte

liderazgo en su relación con las personas privadas de la libertad, lo cual le permitía ser el mediador de las demandas de los reclusos frente al Estado, de la regulación de un mercado interno de bienes y servicios que les permitía a los internos satisfacer necesidades básicas, así como regular los conflictos internos.

Pero esta lógica fue incrementándose al extremo de que hoy las cárceles son controladas por las estructuras criminales más importantes del país. En este tránsito mucho tuvo que ver el proceso de negociación llevado a cabo en 2016 entre estas organizaciones delictivas y el Ministerio de Justicia, que era la institución que manejaba los recintos penales, para que las personas privadas de la libertad no sean clasificadas según los tipos penales, sino según la adscripción a cada una de sus organizaciones. Resultado de ello: la Penitenciaria del Litoral, que tiene 12 pabellones, cada uno de ellos son controlados directamente por una de las estructuras criminales.

A partir de este momento (2016) se fue transfiriendo el control de las cárceles a los grupos criminales. Una de sus expresiones más significativas fue el fortalecimiento del mercado interno que, según el *Diario Universo* (2023), cada uno de los 12 pabellones de la Penitenciaría del Litoral, generan ingresos semanales por 70.000 dólares, lo cual significa una cantidad superior a los 40 millones por año; monto superior al presupuesto asignado por el Estado.

Esto quiere decir que hay más recursos económicos dentro que fuera de la cárcel, lo cual les otorga un poder sustancial para el manejo de este recinto carcelario, como de todos los otros. Esta base de la corrupción y del poder que tienen en su interior; como el que ejercen fuera de las cárceles

En el Ecuador, la población carcelaria se incrementó considerablemente desde 2014, en que se aprobó el Código Orgánico Integral Penal (COIP). Si en esa fecha hubo alrededor de 14 mil personas privadas de la libertad, que para 2021 llegó a superar los 40 mil reclusos. Este aumento se produjo gracias a la lógica del populismo penal que tuvo esta norma. En ese mismo período, esto es, en 2014 la tasa de homicidios en el país fue de 8,2 por cien mil habitantes, mientras que para 2021 llegó a 14 y en 2022 a 25.

La composición de género de la población carcelaria del país está conformada por el 90,6 % de hombres y 9,39 % de mujeres. La diferencia porcentual entre los dos grupos es muy significativa. Si bien el número de mujeres es menor, llama la atención el hecho de que el 70,14 % del total de mujeres se encuentran recluidas por causas vinculadas a las actividades del sector estupefacientes, y contra la propiedad el 12,74 %, y contra las personas, el 7,98 %. (Datos, 2005).

En el Ecuador, se vive un problema carcelario de impredecibles consecuencias, no muy distinto a lo que viene ocurriendo con los sistemas penitenciarios en algunos de los países de la región. Hoy en día, el sistema carcelario en el país está compuesto por 36 recintos penitenciarios que se distribuyen a lo largo y ancho del territorio nacional y en todos ellos hay una concentración de alrededor de 32 mil internos (2021), luego de que en este último año se produjo un descenso considerable, gracias a la amnistía decretada por el presidente Lasso, por razones de salud, edad, tiempo y tipos penales.

Los centros se distribuyen de la siguiente manera: en la Costa hay 13 centros carcelarios que albergan al 52,1 % de la población carcelaria; en la Sierra 19 presidios, con 46,1 % de los reclusos y en la Amazonía dos cárceles que tienen el 1,8 % de los presos. Quito y Guayaquil –con 6 y 2 centros carcelarios respectivamente– concentran sobre el 65 % de la población carcelaria del país (Núñez, 2006).

El 22 de noviembre de 2005, en la Penitenciaría del Litoral, se produjo la muerte de cuatro personas privadas de la libertad, así como heridos ocho internos, cinco policías y tres guías penitenciarios. Esta cárcel ha sido diseñada para una población no mayor a 1.200 reclusos, llegando a tener más de 9.000, con lo cual su hacinamiento es extremadamente alto. En otras palabras, existe una violencia de Estado que se ejerce de manera directa e indirecta.

Lo más grave de la situación es que este caso no es aislado; por el contrario, es la norma de la situación carcelaria en el país, lo cual puede conducir, según el presidente de la Federación de Trabajadores Penitenciarios, a una paralización de las 36 cárceles con que cuenta el Ecuador.

De esta manera, el sistema carcelario sigue la misma línea de conducta del conjunto del país: para contar con algo de recursos se recurre al paro o al motín. Esa se ha convertido en la única vía de reclamo de las justas

aspiraciones de los presos, con lo cual la violencia se convierte en un mecanismo institucional de procesamiento del conflicto.

El día 27 de abril de 2007 se cometió un acto execrable: el asesinato de Soledad Rodríguez, directora de la Penitenciaría del Litoral. De igual manera, Santiago Loza, director de la Cárcel El Inca de Quito fue asesinado el 1 de diciembre de 2022. Igual suerte corrió Gavis Moreno, directora de la Cárcel de Mujeres de Guayaquil, en marzo de 2018. En los tres casos no se sabe quiénes fueron los culpables y, por tanto, las sanciones a las que se han hecho acreedores.

Lo más grave de todo: se trata de uno más de los 18 homicidios ocurridos en estos últimos tres años contra altos funcionarios de las cárceles de Quito, Guayaquil y Tulcán; sin que ninguno de los asesinos haya sido capturado. Según el presidente de la República, Rafael Correa (2007-2017), el asesinato fue cometido por "sicarios mandados por las mafias que controlan las cárceles en el país". ¿Cuál mafia en cada caso? ¿Quién fue el ejecutor? ¿Cuáles las razones?

Aquí dos situaciones adicionales: por un lado, el sicariato ha llegado al país para implantar el ajuste de cuentas o, lo que es lo mismo, que la violencia se convierta en un mecanismo para procesar y resolver las diferencias, los conflictos y las desigualdades.

Y, por otro lado, que la organización delictiva existente al interior de las cárceles es tan poderosa que es capaz de implantar su ley por fuera de estas. No nos olvidemos del caso de Blanca Cando, trabajadora judicial de la Corte de Justicia de Quito, que en diciembre de 2006 fue asesinada por un grupo de sicarios ordenados desde el Penal. Pero no ha sido la única, también podemos mencionar el caso de Efraín Ruales, presentador de TV, asesinado el 27 de enero de 2021. Y estos son solo algunos de los casos más llamativos y relevantes, pero no los únicos ni más recientes.

En Quito, el 21 de marzo del año 2006, la Cárcel de Varones N. 2, sufrió las consecuencias de un incendio de grandes proporciones; situación que produjo la evacuación de los internos y ocasionó un mayor hacinamiento en otros inmuebles destinados a la rehabilitación social. Además, se perdió un bien patrimonial que carecía del más elemental mantenimiento.

La pérdida de esta infraestructura significa la disminución del 10 % de la capacidad carcelaria de la ciudad. Quito tiene recintos carcelarios donde

se albergan a más de 2.800 internos e internas (2006). El ex Penal García Moreno pudo sufrir los mismos accidentes que la Cárcel N° 2, debido al alto deterioro en que se encuentran sus instalaciones y a las deplorables condiciones carcelarias en las que vivían los internos. Este edificio de valor histórico-cultural se está perdiendo y la disfuncionalidad que presenta su uso en la zona deteriora notablemente el entorno urbano.

Después de 139 años dejó de funcionar el 30 de abril de 2014, quedando abandonado, con lo cual no solo dejó de operar para el fin que fue construido (cárcel), sino que se encuentra en franco deterioro, afectando al patrimonio nacional.

El hacinamiento llegó en 2021 a niveles intolerables, producto del incremento de la población carcelaria y del estancamiento en la construcción de nuevas infraestructuras. Cuando hay la posibilidad de construir nuevos pabellones el tema inmobiliario privado prevalece sobre el objetivo del sistema correccional. En el Ecuador, la densidad población en las cárceles ha sido muy alta, con lo cual la calidad de vida de los reclusos ha sido muy mala y la violencia permanente.

Esto significa que los estándares de 20 m^2 por recluso no se cumplen, porque en la actualidad el promedio nacional está bastante por debajo. El trato a la población detenida es precario y reñido con los derechos humanos. La calidad de la alimentación es mala, no solo porque se asigna la cantidad de 75 centavos de dólar por preso diario, sino también por las condiciones en que se prepara la misma. Son alimentos pocos y de muy baja calidad.

La atención médica es elemental (cuenta con 42 médicos para toda la población penitenciaria) y laboran solo 130 rehabilitadores sociales (psicólogos, abogados y trabajadores sociales) y ningún psiquiatra. A ello hay que sumar el maltrato físico y psicológico que sufren los presos, lo extremo: la tortura, sea para la fase de investigación o como elemento disciplinador.

Frente a este crecimiento de la población carcelaria, tenemos una reducción del personal que atiende los centros de reclusión, situación que se agrava por la pésima distribución de los mismos. Mientras la población carcelaria crece, el presupuesto del sistema no lo ha hecho en la misma proporción. Esta situación termina por generar un sistema carcelario obsoleto e inhumano que no cumple con sus funciones.

La calidad de vida de los internos es inhumana. Las condiciones sanitarias, la alimentación, la salud, las celdas, el equipamiento, entre otros, son totalmente precarios, insuficientes y de pésima calidad. En las cárceles se recluye a los delincuentes pobres y no a los más peligrosos (Bergman, 2003) y son generalmente los que están asociados con los delitos menores o de la calle; con lo cual, una vez que entran a la cárcel el ciclo del delito se multiplica.

Una persona que ha estado 15 u 18 veces en la cárcel tiene que haber sido sometida por la policía y la justicia el mismo número de veces. Es decir: todas las instituciones trabajan más y los costos que ello representa también se incrementan.

La administración carcelaria es, dentro de la escala del sector público, el último escalón. Poco profesional, formación inadecuada, pocos elementos, estructura institucional débil y escasamente legítima. A ello se suma, la poca capacidad que tiene de contrarrestar a la estructura paralela que ha montado la delincuencia.

La situación legal de las personas detenidas revela otro de los ángulos oscuros del régimen penitenciario. Los presos sin sentencia llenan cada vez más las prisiones de América Latina, sea porque la administración de la justicia es ineficiente o corrupta. Este tipo de detención abarrota las cárceles de manera innecesaria y establece una inserción socialmente diferenciada a la justicia. En otras palabras, el sistema judicial en vez de reducir la violencia se convierte en una instancia generadora de la misma. No solo por la impunidad que campea, sino y, sobre todo, por los fallos injustos.

En el Ecuador, en el año 2003, más del 64 % de los presos se encontraban en espera de juicio, de los cuales, aproximadamente el 10 % está sin asistencia legal, debido a que la defensa pública cuenta con no más de 20 abogados a escala nacional y con medios logísticos muy limitados. Estos datos revelan la incapacidad que tiene el sistema judicial para procesar la conflictividad social, así como impartir justicia.

La sociedad no ha descubierto la importancia del tema en las políticas públicas de seguridad ciudadana. Como ejemplo, podemos ver el comportamiento presupuestario en el país: la Policía Nacional para 2004 llega a $368,8 millones mientras que en el 2012 tiene un presupuesto de $982,6 millones.

El sistema carcelario tiene $26,7 millones en 2004 y $250 millones en 2012. Estos datos revelan una desproporción en la relación de los

presupuestos y lo más grave es que esta situación tiende a crecer. El presupuesto de las cárceles representa en 2003 el 7,7 % del presupuesto de la Policía y en 2004 baja al 7,2 % (Observatorio de la Política Fiscal) (Datos, 01/04/2006).

Todos estos elementos descritos no hacen sino mostrar la inexistencia de una política pública respecto del sistema penitenciario en el país. Ya es hora de que el Gobierno nacional decida encarar este tema con la urgencia que amerita y diseñe una buena política carcelaria, porque, caso contrario, el problema de la violencia seguirá incrementándose de manera exponencial, porque lo que existe termina siendo más caro para el país y genera más violencia.

Con una situación carcelaria como la descrita es imprescindible encararla de manera global y urgente. Frente a ello, se han delineado tres caminos posibles:

El primero, que viene de la imposición de una visión única y central (o sea, un panóptico) compuesto por: la construcción de nuevas cárceles, la imposición de mayor mano dura y la introducción de factores normativos.

La segunda, que se inscribe en la visión de la Reforma del Sistema Carcelario. En este caso, se pone énfasis en los factores rehabilitadores con base a la educación, el trabajo, la familia; pero en un contexto de infraestructura moderna que requiere un presupuesto más alto.

Y el tercero, que busca abrir nuevos causes a la cárcel, de tal manera que no todos los caminos conduzcan a ella: penas alternativas, multas, trabajos comunitarios, arrestos domiciliarios, vigilancia electrónica, rehabilitación social ex ante y despenalización de los delitos menores, entre otros.

Hay que revisar el código penal, no para aumentar las penas, sino para encontrar penas alternativas. De alguna manera, se puede hacer una reforma al COIP siguiendo con los lineamientos que impuso el presidente Lasso (2022-2023) cuando decretó la amnistía para reducir el hacinamiento: edad, salud, tiempo y comportamiento de las personas privadas de la libertad, tipos penales.

Es imprescindible hacer correctivos de fondo en el sistema carcelario para reducir la violencia. Es el momento de diseñar nuevas políticas carcelarias, porque las crisis son momentos de oportunidades. Lo actualmente existente termina siendo más caro, menos eficiente y genera más violencia.

Actuar sobre las cárceles es una de las mejores políticas de prevención de la violencia, sin embargo, existe un elemento que todavía es insuficiente: es necesario empezar a producir más y mejor información sobre el sistema carcelario para poder analizar con más justeza la situación en que se encuentra. Adicionalmente, también se ve con importancia el requerimiento de espacios de debate académico sobre este tema: seminarios, talleres y congresos; así como medios de divulgación y socialización de los resultados de las investigaciones realizadas.

Igualmente, se requiere, de forma urgente, un cambio en las políticas de seguridad que se vienen aplicando en el país. No es suficiente endilgar al Gobierno el problema, ni tampoco seguir con la entrega, sin beneficio de inventario, de recursos económicos a las instituciones tutelares de la seguridad. Así, por ejemplo, la Policía triplicó sus ingresos, la Justicia los duplicó, mientras que las instalaciones carcelarias las han reducido significativamente. El resultado está a la vista.

Hay que equilibrar los presupuestos del sistema de seguridad ciudadana –lo cual no significa reducir el presupuesto policial– para que opere como tal. Por otro lado, se requiere la reubicación urgente de las cárceles, como también mejorar los recintos penitenciarios. Es necesaria una Reforma al COIP para que la presión sobre el sistema no sea tan fuerte. Cambiar la política de seguridad es una tarea urgente.

También se puede concluir que, en la relación del número de homicidios con la cantidad de sanciones realizadas, únicamente el 5 % de los homicidios terminan con una sanción en firma. Esto es, que el 95 % de los homicidios queda impune o, que, en el Ecuador, la posibilidad de recibir una sanción luego de cometer un asesinato es poco menos que imposible. No existe –prácticamente– el riesgo de ser detenido luego de cometer un asesinato.

En este marco, el diario *El Universo* de Guayaquil ha puesto el tema de la inseguridad como el número uno del país y lo ha hecho a través de un caso paradigmático: una persona fue sometida a prisión luego de haber sido capturada *in fraganti* cuando cometía el delito de "sacapintas" y luego fue puesta en libertad por la Justicia. Este caso llama la atención porque la persona sometida por la Policía es un joven de 24 años que tiene un historial delictivo con cinco detenciones previas.

Si se analizan las causas de las detenciones se puede encontrar que ha ido, caso a caso, subiendo el tipo de violencia, mejorando la tecnología usada y participando en un nivel superior de organización. Empezó con el robo de partes de autos, siguió con asaltos y ahora actúa en actividades delictivas de secuestro exprés, asesinato y "sacapintas".

De detención en detención se evidencia un salto tecnológico: de la ausencia de armas en el primer delito al porte de armas blancas y ahora, al uso de armas de fuego. Pero también, se debe decir que al principio actuó solo y hoy se lo acusa de formar parte de una banda de "sacapintas" y de ser uno de los líderes de la pandilla de los Latin Kings. Por la peligrosidad de este muchacho, la Policía Judicial del Guayas lo ha convertido en uno de los "más buscados".

Cuando estuvo recluido, era parte de la banda denominada "Comemuertos", que es aquella que cobra dinero para ajusticiar a compañeros de presos dentro de la penitenciaría del Litoral. El muchacho, luego de su último acto delincuencial, está nuevamente libre porque, "según el juez tercero de lo penal, Reynaldo Cevallos, en el caso de robo debió liberarlo porque el fiscal Carlos Tapia no acusó a "Pichi" y tras enviarlo a consulta al ministro fiscal Walter Tomsich, este se ratificó a favor de la decisión del agente fiscal". Con esta ya van seis detenciones con sus respectivas excarcelaciones.

Si se comparan las denuncias de homicidios del año 1999 con las del 2023 se llega a la conclusión de que las denuncias se han cuadruplicado en estos años, mientras las personas sancionadas se han reducido a la tercera parte. Lo que muestran que la acción institucional no va de la mano de los homicidios. Estos datos son altamente preocupantes y reveladores de la situación de la seguridad ciudadana en el país. Tenemos un crecimiento importante de la violencia –al menos en este caso medida por homicidios– inversamente proporcional a los resultados de las políticas para detenerlo. El tema de eficiencia está en duda y el de impunidad es creciente.

La violencia es un proceso en espiral, porque las instituciones que velan por la seguridad ciudadana no están cumpliendo su cometido. La justicia no cumple su rol, la cárcel y la policía tampoco. Se debe señalar que la cárcel no recluye a la gente según la pena, sea porque se fugan o porque se encuentra subterfugios legales para que no paguen las penas. Pero tampoco la cárcel logra la rehabilitación y reinserción social y, lo que es más

grave, luego de cada detención el interno sale con un potencial delictivo mayor por que logra mayores destrezas y, sobre todo, integrarse a las redes sociales delincuenciales internas y externas.

Más grave si tenemos declaraciones como las del Gobernador del Guayas, Guido Chiriboga Parra que, refiriéndose a este caso, dijo: "Falta valentía de la ciudadanía… no hay nadie que le dispare, nadie que le meta un balazo, un piedrazo o algo, cuando ve un ladrón" (2006). Ante este descalabro institucional de las políticas, lo que hoy en día existe es la tendencia creciente a que la violencia se ventile con más violencia.

Por eso, el desarrollo de las múltiples formas que adquiere, entre las que se puede mencionar: ajuste de cuentas, linchamientos, sicariato, justicia por la propia mano, guardianía privada, escuelas de defensa personal, armas en manos civiles, perros policías, alarmas, cerraduras en domicilios, cajas fuertes, cámaras de video, guarda espaldas y carros blindados, cada uno de las cuales se convierte en causa y efecto de más violencia.

Es imprescindible fortalecer y reformar los pilares institucionales del Gobierno de la seguridad: la Policía, la Justicia y la cárcel y, además, incorporar nuevos actores como los gobiernos locales, medios de comunicación y universidades; caso contrario a la impunidad seguirá en aumento y con ella, la violencia en todas sus modalidades.

Los delitos que concentran el mayor número de población penitenciaria son: delitos relacionados con drogas (28,19 %), delitos contra la propiedad (26,17 %), delitos contra la integridad sexual y reproductiva (16,18 %), delitos contra la inviolabilidad de la vida (13,47 %), y delitos contra las personas (4,36 %).

A modo de cierre

Sin la menor duda que el sistema carcelario en el Ecuador se encuentra en una crisis profunda, no solo por la cantidad de amotinamientos y asesinatos que se han producido recurrentemente en su interior, sino porque se ha convertido en una institución pública, propia del sistema penal, que se encuentra la margen de la Ley. En esta línea se puede decir que, por un lado, no cumple con los principios constitucionales de la rehabilitación y

reinserción, y, por otro lado, la gestión de los mismos recae de forma directa o indirecta en las estructuras criminales.

En el accionar del sistema penitenciario se ha conformado un territorio unificado del crimen a dos niveles: al interior de los recintos carcelarios, existe la integración de un sistema de operación interdelincuencial articulado por estructuras criminales que integran de forma simultánea varias cárceles.

Se observa esta situación con los continuos amotinamientos en varias cárceles del país, resultado de coordinación existente. Y hacia afuera de los mismos, mediante acciones organizadas y planificadas desde adentro hacia afuera. Esto ha conducido a que las cárceles se conviertan en oficinas o fábricas del crimen y lo que es más complejo, que sean un nodo estratégico de la inseguridad en el país y América Latina.

Frente a esta situación, la respuesta estatal ha sido poco clara, insuficiente y compleja. Aquí se presenta un decálogo con las expresiones más claras y evidentes de la crisis que atraviesa:

- Primero, a la institución pública le bajaron de nivel en el año 2018, cuando pasó de ministerio a secretaría (SNAI), con la consiguiente reducción presupuestaria.
- Lo segundo, la inestabilidad institucional es bastante alta: en estos dos últimos años (2021-2023) han existido 7 directores de SNAI.
- Lo tercero, no ha existido una renovación de la infraestructura y la logística. Son 36 cárceles, muchas de las cuales no cumplen con las normas técnicas.
- Cuarto, la inteligencia que monitorea el sistema carcelario se ha mostrado no solo insuficiente sino también inadecuada. En algunos casos ha alertado de situaciones anómales, pero por su precaria legitimidad han sido desechadas.
- Quinto, la corrupción es bastante alta, tanto que los tres anillos concéntricos que se formaron alrededor de los recintos carcelarios resultan ineficientes; esto es, formado por los guías penitenciarios, los policías y los militares.
- Sexto, si bien el hacinamiento ha bajado aún sigue estando presente. Se requiere una reforma al COIP para que el populismo penal no sea el eje estructural de la pena.

- Séptimo, es absurda y antitécnica la clasificación de las personas privadas de la libertad por afinidades a los grupos criminales y no por los tipos penales. Debe ser revestida esta cualidad.
- Octavo, el Estado debe recuperar el control de las cárceles, hoy en manos de los grupos criminales y proponer un modelo de gestión distinto.
- Noveno, el mercado interno que existe al interior de en cada una de las cárceles debe ser totalmente erradicado, porque eso les otorga un poder muy alto a las bandas criminales, además de producir un vínculo muy estrecho con el exterior.
- Décimo, es necesario diseñar un plan estratégico de gestión del sistema carcelario en el Ecuador, el cual debe contar con una institucionalidad robusta y los recursos económicos suficientes para llevarlo a cabo.

La violencia en el Ecuador no se reducirá sino se enfrenta con decisión, técnica y recursos económicos, el conjunto de los problemas que tiene sistema carcelario.

La cooperación internacional: entre su origen nacional y la imposición global. Preferible la integración [1]

Introducción

La violencia ha crecido y transformado significativamente en América Latina, al extremo de que hoy es difícil encontrar países y gobiernos que no diseñen políticas explícitas para contrarrestarla. Es más, se vive un proceso tendiente a modificar el marco institucional desde el cual se lo enfrentaba. Hasta fines del siglo pasado, las atribuciones y competencia del control de la violencia recaían casi de manera exclusiva en un conjunto de instituciones nacionales vinculadas al sistema penal, siendo determinantes la Policía, la Justicia y la cárcel.

Desde principios de este siglo comienza un proceso de diversificación de las instituciones que tienen que ver con el tema, debido al crecimiento y diversificación de la violencia. En esa perspectiva, se observa la presencia paulatina de los ministerios de los ejecutivos nacionales, de los parlamentos de los países, de los gobiernos locales, como también de la sociedad civil, a través de las empresas privadas y de las organizaciones no gubernamentales.

En ese contexto, recurren, adicionalmente, a la cooperación internacional, que entró a trabajar en el tema desde principios de siglo. Allí están el BID con Enrique Iglesias a la cabeza, la OPS con la influencia del alcalde de

1 Con base en Carrión (2006b). Seguridad ciudadana: entre la cooperación internacional y la soberanía nacional. *Ciudad Segura*, (11), 1. (Actualizado a 2023).

Cali, Rodrigo Guerrero, de las Naciones Unidas con su convención sobre el crimen organizado y el Banco Mundial con recursos económicos, entre otros.

Esta trayectoria de más de 20 años ha sido en muchos casos determinante y, sin embargo, ha sido poco el tiempo destinado a analizar las características que ha tenido y, lo que es más importante, a conocer los impactos que ha generado. Más aún, si hoy en día hay más instituciones y organismos internacionales que desarrollan políticas explícitas y cada vez se comprometen más recursos económicos para la seguridad. Paradójicamente, no existen estudios o monitoreos.

Es necesario plantear la necesidad de estudiar las políticas públicas de seguridad ciudadana vinculadas a la cooperación internacional, a la que poca atención se le ha prestado, a pesar de importancia que tiene. Allí la entrada al diseño y ejecución de propuestas en el campo, como también en el financiamiento y la cooperación técnica. Interesa pasar revista para conocer su impacto –positivo o negativo– en la seguridad ciudadana, el cual podrá definir la importancia que ha ido adquiriendo en la definición de las políticas públicas, para sacar mayor provecho de su actuación.

Se busca conocer la evolución histórica de la violencia dentro de los cambios estructurales existentes en la región, para determinar si el tipo de cooperación existente ha sido la mejor y cuál debería ser la requerida. Es decir, no solo ver cómo evoluciona la cooperación en relación a la violencia, si no también definir el tipo de cooperación internacional que se requiere, las metodologías, las propuestas y los mecanismos.

Conflicto y violencia: crecimiento y cambio

Los datos de crecimiento de la violencia en América Latina encuentran una coyuntura de quiebre, que se produce en el contexto de la definida década perdida y de los grandes cambios en la región. Momento en el que no solo se acrecientan las violencias sino también las propuestas de seguridad ciudadana (por ejemplo, la privatización).

Se tiene que en la década de los años ochenta del siglo pasado se produce el regreso a la democracia, luego de un período largo de dictaduras militares, se impulsan procesos de fortalecimiento del mercado gracias a la

Reforma del Estado, se desarrolla la globalización con el peso de las nuevas tecnologías de la comunicación y la caída del Muro de Berlín, que mucho tienen que ver con los lineamientos la cooperación internacional en materia de seguridad ciudadana.

Por ejemplo, la reforma estructural del Estado significó, en el ámbito económico, un *ajuste* que redujo drásticamente el gasto social, afectando la base y fuente de la prevención; la *privatización,* que puso fin al monopolio legítimo de la fuerza estatal, en manos de la policía y de las fuerzas armadas, así como también introdujo la desregulación (fin de la planificación); y la *apertura,* que puso un fin a las limitaciones fronterizas, abriéndose a los mercados globales.

Adicionalmente, provocando el fortalecimiento de los paraísos fiscales y las sociedades *offshore* que, a su vez, estimularon las redes ilícitas ancladas en los mercados globales. En el ámbito político-administrativo, se sustentó la *democratización,* con su retorno a nivel nacional y su ampliación al ámbito territorial.

En esta perspectiva, la *descentralización* ha sido clave, tanto que permitió el aparecimiento de un nuevo actor territorial: los gobiernos locales electos popularmente. En otras palabras, se produjo la elección de todas las autoridades nacionales y subnacionales.

También la globalización y la caída del Muro de Berlín significaron el fin de la guerra fría a nivel mundial, porque morigeraron las lógicas de la seguridad nacional y pública, aunque todavía sin superarlas, tan así que la seguridad ciudadana aún se sostiene bajo los preceptos de los neo-enemigos internos (pública) y externos (nacional).

Hoy, el crimen no puede ser entendido simplemente como un virus que ataca a un cuerpo sano (epidemiología); porque hay condiciones estructurales mundiales provenientes de la cultura, la economía y la política. Estas afirmaciones determinan las características de la violencia como de las políticas que deben aplicarse en todos los ámbitos territoriales. En esa perspectiva, lo internacional en la actualidad es determinante, en lo uno como en lo otro.

Esta afirmación plantea la necesidad de conocer la violencia en el marco de sus mutuas interacciones estructurales (integral) y no exclusivamente en el campo restrictivo del planteo causal (múltiple, circular); así como tampoco en el ámbito reducido del espacio local. Hoy, la violencia se despliega

en un escenario internacional con mutuas interrelaciones territoriales y determinaciones sociales, culturales, tecnológicas, políticas y económicas, conformándose en la *Red Global del Crimen* (*holding*, terciarización).

De allí que el crimen deba ser enfrentado bajo estas premisas y, por lo tanto, no a través de la clásica visión de la cooperación internacional de identificar casos exitosos a ser replicados vis a vis, en lugares distintos del que procede o de imponer políticas de seguridad de un país o una ciudad en otra, como si fuera la salida a la violencia.

Esto nos plantea dos niveles de actuación de la cooperación: uno, nacido de la necesidad de enfrentar el crimen internacional, desde sus mismas bases. En este caso, las agencias multilaterales deberían ser promotoras de acuerdos vinculados a las instituciones del sistema penal (Policía, Justicia, cárcel), enmarcados en un plan nacional y local, y de una consensuada política internacional de cada país.

Esto es, nada de imposición de un país hegemónico o de una organización, a través de los llamados casos exitosos o políticas prometedoras. Y el otro, proveniente de políticas bilaterales, nacidas de acuerdos entre países sustentados en intereses comunes.

El salto de la violencia tradicional a la moderna, permite que esta última se sustente en una predisposición explícita a cometer un delito, lo cual le conduce a producir delitos bajo formas organizadas, con algunos de los siguientes elementos:

- *División del trabajo*: esto supone un importante nivel de organización sustentado en un proceso donde las personas actúan en ámbitos de competencias específicas. La existencia de una división del trabajo es fundamental (robo, comercialización, dirección), como también la existencia de códigos mínimos de actuación, los cuales permiten controlar la organización y sus acciones.
- *Desarrollo tecnológico*: en un mundo como el actual, cualquier actividad no puede prescindir de la tecnología, mucho menos cuando existe confrontación y necesidad de vulnerar estructuras que crecen y se desarrollan aceleradamente.
- *Enlaces horizontales*: estos nuevos hechos de violencia están constituidos por determinaciones estructurales provenientes de varias disciplinas,

como la política, la economía y la cultura. Difícilmente pueden proceder de una sola de ellas. Por eso, la integralidad es una condición de existencia.

- *Internacionalización*: cada vez la división del trabajo tiende a integrar territorios más distantes y distintos porque, por ejemplo, el narcotráfico tiene claramente demarcados los lugares de cultivo, producción, tránsito y consumo. En esa perspectiva, los sistemas fronterizos globales terminan siendo un escenario aliado para el crimen y un espacio restrictivo para contrarrestarla.

Cooperación internacional

La cooperación internacional es un actor de gran importancia en el entramado institucional de la seguridad ciudadana. Sin embargo de ello, hay muy pocos estudios sobre la cooperación internacional en el área de seguridad ciudadana, más necesarios debido a los procesos de creciente internacionalización del delito y del crecimiento de las tasas de violencia.

Es un campo desconocido que impide tener una evaluación real del impacto y del monitoreo de sus acciones. Lo que existe, y en términos restrictivos, son los informes de las actividades desarrolladas institucionalmente, donde se justifican las acciones y las líneas de actuación, con el afán de captar mayores apoyos sociales.

En muchos casos, el análisis de su influencia se ha visto opacado por tres caminos: primero, porque se cree que la verdad y lo bueno viene de afuera, mucho más si llega con la etiqueta de "caso exitoso".

Segundo, porque se considera un actor externo que llega con un halo de neutralidad, eficiencia y certeza.

Y, tercero, porque el paquete de apoyo es completo, llega con recursos económicos, asistencia técnica y legitimidad. Por eso, se convierte en una condición difícil de hacer un balance crítico de sus acciones, porque los recursos económicos podrían demorarse o, hasta cerrarse, si se plantean opciones de política distintas o si se presentan análisis críticos de sus acciones.

Las líneas de cooperación son explícitas según la entidad u organismo cooperante. Se otorga prioridad a los procesos institucionales nacionales, como los casos de la Policía o del Sistema Judicial (menos a la cárcel),

aunque también, en menor medida, a los locales, como pueden ser los que impulsan en algunos municipios emblemáticos (observatorios, prevención). Obviamente, el conocimiento profundo del tema de la (in)seguridad es considerado innecesario dado que –gracias al pragmatismo reinante–, "existen suficientes diagnósticos" como para actuar y, además, porque lo que llega supuestamente es probado.

Esto no quiere decir que la cooperación internacional sea homogénea, ni que su influencia se produzca de manera unidireccional. Por el contrario, bajo el rubro de "cooperación internacional" se agrupan diversos actores que definen su participación a partir de sus características y de los contextos en donde buscan introducirse. Además, no significa que el "estado ideal" de sus propuestas se ajuste a cada uno de los contextos donde actúan, sino que se produce espacio de negociación con los actores, dependiendo de la correlación de fuerzas prevalecientes.

De acuerdo a datos de Andreina Torres (2006), la cooperación internacional para América representó, para el año 2006, el 7 % del total de Ayuda Oficial para el Desarrollo (OAD) otorgada por los países "industrializados", siendo Colombia el país que recibe la mayor cantidad de recursos de la región.[2] Además, el principal contribuyente para la cooperación a escala mundial es Estados Unidos. Tendencia que se produce más visiblemente en el caso de América Latina y en países como Colombia.[3]

En la cooperación hacia Colombia (Pabón y Ortega, 2007), es determinante el Plan Colombia, el cual termina por definir gran parte de la cooperación internacional y de las acciones del gobierno nacional. En palabras: la política de cooperación internacional ha estado fuertemente atravesada por los dos ejes que se consideran estratégicos en términos de la inseguridad en Colombia: el conflicto interno y el narcotráfico. Esto hace que las políticas como las dirigidas a la seguridad ciudadana hayan tenido, en términos de cooperación, tratamientos subsidiarios, dirigido en buena medida al rubro capacitación/entrenamiento –con fuerte componente militar–, a la logística policial y militar, y a actividades de

2 El 70 % del AOD se destina a África y Asia. Al respecto, ver http://www.oecd.org.

3 Los EE.UU le entregan 700 millones de dólares anuales a Colombia y a México por el Plan Mérida 500 millones; mientras el BID otorgó 245 millones de dólares en 10 años a 11 países.

fortalecimiento de la institucionalidad local e instalación de sistemas de información y monitoreo.

Así se confirma la tesis de que cierta cooperación internacional es la cara visible de la política de seguridad nacional de ciertos países, pero que adopta los formatos de seguridad ciudadana en los países de destino. Resulta claro que los delitos de mayor connotación social de los países no son los que se persiguen sino aquellos que se requieren –por seguridad nacional– en otros lugares. Allí está, el terrorismo, la migración internacional y el narcotráfico.[4]

La agenda de cooperación termina por influir en la política pública de seguridad ciudadana de los países. En el caso de Ecuador, se identifica la siguiente paradoja: la cooperación internacional apoya iniciativas que forman parte de la lucha contra la criminalidad e inseguridad, otorgando importantes recursos a instituciones como la Policía y la Justicia.

Sin embargo, no refleja las principales preocupaciones de la ciudadanía, ni conlleva a los cambios institucionales necesarios para garantizar una seguridad pensada con base en la garantía de los derechos de la ciudadanía, de la convivencia pacífica, de la prevención de la violencia, del respeto a los derechos humanos y de que se aleje del paradigma de la seguridad nacional (Torres, 2008).

La paradoja así definida encuentra su punto de expresión en la situación carcelaria del Ecuador[5] y su relación con la política antidrogas impulsada por la cooperación internacional y las instituciones públicas locales (Policía, Fuerzas Armadas, Sistema Judicial).

Específicamente, se expresa en la alta cantidad de personas que se encuentran privadas de libertad por motivos de tráfico ilícito de estupefacientes, lo cual guarda relación con el nivel de sentencias que se producen para cada delito: para el año 2007, los delitos de estupefacientes recibieron el mayor número de sentencias en relación con las denuncias producidas alcanzando el 71,78 %. Si se compara con las denuncias en la Fiscalía, en

4 El caso ecuatoriano es ilustrativo: el 61,18 % de las denuncias realizadas por la población son por robos a la propiedad y solo el 0,66 % por sustancia estupefacientes; no obstante, el 62 % de las personas que se encuentran detenidas es por delitos de estupefacientes, lo cual evidencia el eje de la acción institucional o, lo que es lo mismo, el aparecimiento de una incongruencia relativa, ya que la mayor parte de los delitos "nacionales" no son perseguidos, sino los que son demandados por los países donantes.

5 Al respecto ver: Nuñez Vega (2006) y Torres (2008).

absoluto hay sintonía entre lo que la población sufre (denuncias), con las políticas aplica el sistema penal (detenciones).

La cooperación en los países debe llevar a pensar en cómo construir una propuesta nacida desde cada realidad particular, porque lo que ocurre es que se asumen proyectos alejados de los problemas locales bajo la modalidad de los "itinerarios culturales" o de la imposición de políticas de otros países sobre los nuestros. De allí que sea imprescindible trabajar en la noción de la *soberanía del delito* (Carrión, 2009), que no es otra cosa que construir las condiciones institucionales, presupuestarias, personales y de consenso para afrontar los delitos de mayor connotación social de cada lugar en particular.

Para que la cooperación internacional actúe en consonancia de los países, es necesario que sepan qué es lo que están haciendo y qué es lo quieren hacer, para ubicarse en el contexto. Hay muy pocos países que han formalizado sus políticas en planes y estrategias de seguridad ciudadana, lo cual hace que no se tenga claridad respecto de las demandas a la cooperación.

Así mismo, como tampoco existen recursos económicos, lo que generalmente se solicita es financiamiento para lo más visible y solicitado por la población: la Policía y fundamentalmente para logística.

Se puede hacer una primera aproximación a la cooperación, a partir de dos modalidades clásicas:

La cooperación multilateral

La cooperación multilateral es impulsada por los Organismos Internacionales (OI) que tienen su origen en los Estados nacionales. En general, presentan propuestas inscritas en lógicas de la supuesta integralidad, expresada en las siguientes organizaciones:

- La *Organización Mundial de la Salud (OMS/OPS)* posicionó una nueva vertiente de comprensión del delito y de contrarrestar sus efectos a través de la *epidemiología*; esto es, como si fuera una enfermedad infecciosa, trasmisible. En otras palabras, la violencia es vista como un problema de salud pública que debe ser conocida y extirpada desde los factores de riesgo, como atributos y no relaciones, impidiendo que se vean los procesos estructurales e históricos.

Su aporte ha estado vinculado al intento de superación de las políticas represivas y de control, mediante la prevención; esto es, con la necesidad de actuar antes de que exista un hecho de violencia. Pero en la realidad lo que existe es una situación de violencia que debe ser gobernada. Si se mide en términos presupuestarios los aportes de OPS/OMS han sido mínimos, aunque su impacto ha sido importante en términos ideológicos, en tanto han sabido posicionarse en los países, municipios y en otras organizaciones internacionales.

- El *Banco Mundial (BM)* ha privilegiado como campo de actuación la instancia institucional de fortalecimiento del sistema penal, principalmente de la Policía y la Justicia, y lo ha hecho desde la perspectiva de la modernización, no de reforma, para agilizar los procesos y poner al día las leyes, con la finalidad de restringir los delitos comunes (homicidios, robos), la corrupción (delitos de cuello blanco), la minería ilegal, el narcotráfico, el terrorismo y la migración irregular.

- El *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)* ha tenido un campo de acción que tiene dos componentes: la reforma de la Policía (comunitaria, preventiva), venidas desde EE.UU e Inglaterra y el diseño de ciertos componentes preventivos (situacional, comunitaria).

- Las *Naciones Unidas (ONU)* ha tenido un rol preponderante en dos ámbitos: las convenciones donde tiende a generalizar definiciones que posteriormente son asumidas por los países, por ejemplo, la que llevó a la definición de *crimen organizado* en la cumbre de Palermo realizada en el año 2000. Y algo adicional de alta preponderancia: su vinculación a los procesos de pacificación en Centroamérica, entre 1992-1996 (Salvador, Guatemala y Nicaragua), y en Colombia en 2016.

- La *Unión Europea (UE)* empieza a ser una entidad preponderante, sobre todo desde este último quinquenio, debido al alto nivel de consumo de narcóticos que hoy tiene. Es un tipo de cooperación sustentada en organizaciones. Por ejemplo, en 2019 se creó el Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (PACTO), que

terminó con buenos resultados en 2022 y que se relanzará nuevamente en este año. El fortalecimiento del vínculo entre Consejo de Justicia e Interior de la UE con el Comité Latinoamericano de Seguridad Interior compuesto por los ministerios del interior de la región (CLASI), como también de Europol con Ameripol.

En la mayoría de los casos se conforma, al interior de los Organismos Internacionales, una oficina, área o departamento, manejado por un grupo pequeño de expertos, desde donde se definen las políticas y desde donde se establecen los acuerdos de cooperación, para definir lo que se debe hacer en cada lugar. El resto es a través de misiones de técnicos, que provienen de la misma entidad o del banco de consultores que contratan para cada caso y para cada misión.

Cooperación bilateral

Estados Unidos es uno de los países que ha desarrollado con más fuerza su presencia bilateral en la región, a través de tres ejes temáticos propios de su seguridad nacional: narcotráfico, terrorismo y migración. En este ámbito, hay dos grupos de países: primero, el Plan Colombia (1999) y segundo el Plan Mérida (2008) emplazado en México, Guatemala, Honduras y El Salvador. Estas dos iniciativas se inscribieron en la política de la "guerra a las drogas", tendiente a detener en la oferta de los narcóticos (producción).

Para Colombia se estima una ayuda militar, hasta 2016, de 10 mil millones de dólares y un tanto similar adicional para otros rubros y otras vías. Es más alto, incluso por encima del que ha recibido Israel. En el caso del Plan Mérida fueron 3.300 millones para 13 años. Ahora están en la perspectiva de establecer un nuevo acuerdo y Ecuador logró 3.500 millones para intervenir desde el año entrante. Sus componentes son básicamente los mismos: narcotráfico, terrorismo y migración.

También están presentes, en menor grado, países como Francia, Inglaterra, España e Israel, que brindan asistencia técnica, capacitación, tecnología y consultoría. También debe mencionarse, los acuerdos entre países fronterizos, por ejemplo, con Ecuador, desde Colombia y Perú con los gabinetes binacionales.

La cooperación bilateral trabaja con las agendas de seguridad de los países donantes, buscando acuerdos con los países receptores en asuntos puntuales. En la mayoría de los casos se imponen agendas, porque no hay condiciones de equidad entre las partes. Los países donantes tienen sus políticas y los receptores tiene necesidades muy amplias, lo cual genera asimetrías. Por eso, las políticas de seguridad de los países hegemónicos terminan imponiéndose, de forma bilateral o multilateral, en los países demandantes.

Ahí se inscriben, por ejemplo, el intercambio de experiencias, cuando la realidad de la violencia en un país es distinta a la del otro. O, en su defecto, las condiciones de los países de producción, tránsito y consumo son totalmente diferentes, a pesar de que se planteen políticas similares provenientes desde donde se concentra la demanda. La cooperación internacional trabaja sobre la base de los llamados "casos exitosos", porque con ellos se pueden mostrar resultados a corto plazo.

Por otro lado, porque son propuestas modélicas fáciles de exportar bajo la modalidad de "llave en mano" hacia otras realidades. En este caso están, por ejemplo, ciudades como Bogotá y Medellín en Colombia o países como Chile, que muestran los resultados de forma explícita, a la manera de modelos reconocidos.

Un importante espacio para la cooperación bilateral es el que debería constituirse en las regiones de frontera, que hoy han crecido económica y demográficamente más que el promedio de los países en los que se encuentran. Hay un sistema fronterizo global en América Latina, en el que la figura del contrabandista que opera en esta región, ha dado paso al traficante, que opera en los mercados internacionales y globales. Este es un lugar estratégico del crimen, en el que debe coincidir la cooperación horizontal entre los países colindantes.

Conclusiones y recomendaciones de política de cooperación

Es imprescindible enfrentar el crimen en todos los niveles territoriales en los que se expresa, esto es, de manera multinivel, porque es multiescalar en términos espaciales. La violencia se internacionalizó a través de la articulación de los hechos locales, originados en las vinculaciones global y local, que devienen de la *Red Global del Crimen*.

En otras palabras, se debe confrontar el crimen internacional en su espacio privilegiado: el planeta. En este contexto se debe romper con sus redes, conexiones y articulaciones, porque el delito hoy está constituido a partir de una transnacionalización del mismo.

Para que ello ocurra hay que superar la visión tradicional de la política de seguridad, entendida exclusivamente dentro del sistema penal, entre otras cosas, por ser estrictamente nacional y ser demasiado restrictiva para su condición de fenómeno holístico y global. Mucho más, si se trata de una problemática que ha alcanzado ribetes mundiales.

La internacionalización es un fenómeno relativamente reciente, que rompe con los paradigmas nacionalistas clásicos, tanto que debe obligar a una globalización de las políticas de seguridad para contrarrestar la violencia y el delito.

Una importante acción es la que debe ir en el cierre los enlaces económicos que se producen entre lo legal y lo ilegal, inscritos dentro de los llamados paraísos fiscales. Sin duda, en estos espacios tiende a realizarse mercantilmente el crimen. Es un espacio privilegiado de la evasión de impuestos, de la corrupción y del lavado de activos.

Jaume Curbet (2009a, p. 66) señala que existe un Producto Criminal Bruto (PCB), que en este caso representa el 15 % del comercio mundial, en donde los Estados terminan siendo adictos a las drogas, como lo son los mercados legales a los ilegales, tanto que son difíciles de separalos. Y más complejo aún, porque hay vínculos entre el Estado y el mercado.

La economía ha cambiado, porque la organización criminal la necesita para existir: un objeto robado debe volver a realizarse comercialmente y lo hace en los mercados formales e informales. Pero también, los bienes obtenidos fraudulentamente deben lavarse en el mercado y en las empresas

privadas legales, con lo cual no solo que uno y otro se necesitan, sino que la línea roja entre las dos se hace líquida.

Por eso, la inseguridad ciudadana se convierte en un componente fundamental de la integración, en todo sentido. Más aún, porque las prácticas delictivas han constituido un territorio unificado del crimen, que integra países y regiones. En esa perspectiva, la cooperación internacional debe sustentarse dentro de los procesos de integración. Por eso, las políticas de seguridad ciudadana deben empezar a pensarse y concebirse dentro las políticas de comercio exterior y relaciones internacionales de nuestros países.

El delito tiene un nivel de flexibilidad muy alto, tanto que muta todo el tiempo; mientras que las instituciones públicas y las políticas que diseñan, son exclusivamente reactivas, lentas y rígidas. A ello hay que sumar que, por ejemplo, en el tema antinarcóticos casi todos los países de la región no solo que no tienen una política exterior, sino que carecen de autonomía para hacerlo.

En general, han asumido la política de la "guerra de las drogas", impulsada desde los EE.UU en 1971, sin tener siquiera una opinión autónoma y menos una política soberana. Es un gran déficit.

Es imprescindible que el Ecuador y el resto de países de la región tengan no solo una política internacional sobre el tema antinarcóticos, sino también una de comercio exterior. Claro que esto supone tener una política interna, con un plan explícito de seguridad ciudadana. Política de comercio exterior en el sentido de que por Ecuador transitan más de 800 toneladas de droga, que se distribuye prácticamente por todo el mundo. El lavado de recursos económicos se estima en 3.500 millones de dólares, que es una cantidad un poco menor al monto de lo que representa la exportación de banano, pero que tiene rutas y destinos mucho más amplia.

Desde esta perspectiva, una propuesta como la señalada, debe generar oportunidades para la integración regional, que tanta falta hace no solo para la seguridad. El ejemplo de la Unión Europea es francamente aleccionador, tanto que ellos no solo que enfrentan la inseguridad desde este ámbito, sino que su política se enmarca en acuerdos regionales, por bloques.

Es más necesaria una estrategia de este tipo, si se tiene en cuenta que hoy las amenazas son transnacionales y que solo se lograrán resultados

positivos si se tienen miradas interdependientes; es decir nuevamente, de integración. Una visión de este tipo trasciende el sentido de la cooperación, que generalmente es jerárquica, por la significación temática de forma integral, holística y común.

Esto significa una integración entre iguales y con instituciones propias y representativas. O sea, la construcción de una realidad interdependiente que enfrente los delitos y violencias transnacionales y de largo alcance. La política exterior, comercio internacional y de seguridad deben ser dirigidas por el presidente de la República en el marco de su Gobierno. La Constitución debe determinar las respectivas competencias dentro del marco institucional general.

En el Gobierno, los actores claves en cuestiones de política internacional y de seguridad son los ministerios de Relaciones Exteriores, de Producción y Comercio Exterior, de Defensa y del Interior, a los cuales deben sumarse la Asamblea, los sistemas de justicia y carcelario, los gobiernos locales y provinciales. Este conjunto de instituciones debe tener competencias y atribuciones claras y contar con el diseño de un norte común (Plan de Seguridad Ciudadana).

También deben establecerse políticas de cooperación e integración con sus respectivos pares de otros países y organismos internacionales, pero siempre dentro del marco del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. Es deseable que haya sintonía entre la seguridad interna y externa, de tal manera de no generar conflictos en uno u otro componente. Pero también que haya sintonía con un tipo de políticas que vienen del exterior, las cuales deben ser sopesadas internamente por los países receptores.

Desde la adhesión a la Unión Europea, la responsabilidad de las diferentes ramas de la cooperación internacional, proveniente de este gran espacio de integración, ha debido adecuarse a las circunstancias y a los pesos relativos de los países integrantes. Por ejemplo, en este caso, no se debe descartar las particularidades de los países solicitantes, a pesar de que la UE privilegia la presencia de bloques de países para este efecto. Sin duda, una propuesta bastante interesante dado el caso de que el delito transnacional se va imponiendo.

El sistema parlamentario debe asumir la responsabilidad de los asuntos legislativos y de fiscalización, relacionados con las relaciones internacionales (integración, políticas), en este caso, de seguridad ciudadana. Por

ejemplo, en el ámbito de la relación de organismos de integración en materia de la lucha contra el crimen.

La Comisión de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana, entre otras, debe preparar la normativa general para que pueda llevarse a cabo la integración y la cooperación en materia de seguridad ciudadana, de tal manera que el plenario pueda aprobar los caminos más adecuados.

Son leyes y resoluciones que deben permitir la creación de entidades internacionales, para lograr la integración en materia de seguridad, pero también para que el conjunto de las instituciones nacionales que tienen que ver con la temática, puedan establecer los lazos bilaterales para enfrentar el crimen transnacional.

Esto supone enfrentar el crimen desde las relaciones locales, nacionales e internacionales en que se constituye. Los hechos delictivos son locales (asesinato, robo), sus definiciones como delitos son nacionales (nacionalismo metodológico) y sus determinaciones esenciales son internacionales (división del trabajo). Enfrentar esta realidad no es posible solo desde la lógica nacionalista del sistema penal (Policía, Justicia, cárcel), como tampoco desde los linderos locales. Es una problemática internacional y en ese contexto debe ser enfrentada.

De allí la necesidad de una cooperación que rompa con la lógica jerárquica imperante, porque su incidencia positiva debe beneficiar a todas las partes. Pero también debe ser asumida más allá de la dinámica nacional creando instancias institucionales supranacionales. Este sería el caso de ORPAS, expuesto a continuación, que busca, por ejemplo, la armonización legal, para actuar más allá del ámbito restrictivo de lo nacional, que solo beneficia a la lógica global del crimen.

Frente a la cooperación internacional, se hace necesario pensar y actuar desde la perspectiva de la integración, porque se trata de relaciones de equidad entre países, además de acarrear la construcción de una vía común. Además, esta trata de una forma más lógica de enfrentar la *Red Global del Crimen*.

Para el efecto, se debería crear una *Organización Suramericana de Políticas de Armonización en Seguridad Ciudadana (OSPAS).* De esta manera, Sudamérica como un todo y como una gran parte del mundo, podrá enfrentar el incremento de los hechos delictivos, la diversificación de los mismos y el crecimiento de los grados de violencia, en espacios cada vez

más distantes y expansivos. En la perpetración de los delitos está presente, cada vez con más fuerza la lógica transnacional del crimen, que se origina en el hecho de que los Estados nacionales diseñan estrategias, políticas y acciones circunscritas al ámbito de su soberanía territorial y bajo las directrices negativas del nacionalismo metodológico.

Los grupos criminales se aprovechan precisamente de las lógicas nacionales de las políticas públicas de seguridad, que nacen desde la definición de los tipos penales en los parlamentos de cada uno de los países (Códigos Penales). En otras palabras, el crimen organizado internacional se favorece de las fronteras y de las soberanías nacionales, mientras los estados se encuentran limitados por sus propias normas.

Frente a esta realidad del crimen internacional, la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha impulsado, mediante sus convenciones internacionales (Convención de Palermo), un conjunto de iniciativas tendientes a enfrentarlo mundialmente. Los resultados han sido interesantes.

En la región, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) ha creado la organización denominada: Estrategia de Seguridad Centroamericana (ESCA) para enfrentar la internacionalización del crimen en su región, con acciones coordinadas de lo nacional y lo regional. Entre ellas se destaca la propuesta de *armonización legal*, la prevención del delito, el intercambio de información y el fortalecimiento institucional, con resultados muy positivos.

Los países de América del Sur, miembros de UNASUR, deberían unirse para enfrentar al crimen desde un enfoque de integración transnacional. Con la finalidad de lograr este objetivo, se debería crear un organismo regional sudamericano –adscrito a UNASUR– de tal manera de superar la fragmentación del accionar de las políticas públicas de seguridad ciudadana nacionales, que tienden a favorecer al crimen internacional. Este organismo sería la *Organización Suramericana de Políticas de Armonización en Seguridad (OSPAS).*

Esta organización debería contar con una estructura interna compuesta por dos instancias interrelacionadas:

Una d*e Gobierno,* en la que se dibuje una organización político-administrativa compuesta por un presidente, un secretario ejecutivo y un comité con tres miembros. Este colectivo debería asumir las políticas generales provenientes de UNASUR.

Y otra entidad, con características t*écnicas*, compuesta al menos por las siguientes unidades:

Unidad de Armonización Penal

Cada país cuenta con códigos penales aprobados en sus respectivos parlamentos nacionales, lo cual dificulta las políticas integrales de seguridad ciudadana y facilita los actos criminales internacionales. Se deberá formar una unidad legal especializada para: 1) definir las similitudes y diferencias de los códigos penales; 2) iniciar los procesos de armonización penal de los delitos nacionales y la definición de delitos internacionales.

Unidad de Coordinación de Políticas de Seguridad

Hay poca coordinación de las políticas interestatales, lo cual conduce a disminuir la eficiencia a la hora de enfrentar los delitos internacionales. Se deberá forma una unidad especializada para: 1) definir un plan regional sudamericano y coordinar la ejecución de los planes y políticas regionales; b) impulsar políticas coordinadas y acciones conjuntas. En esta unidad habrá participación de Ministerios del Interior, Fiscalías, Policías, Procuradurías, Justicia y Municipios.

El sistema de información

Se cuenta con información dispersa y poco homologada, lo cual impide hacer seguimiento a los delitos, comparar la información, diseñar políticas regionales y coordinar las políticas de seguridad. Se constituirá un área dedicada al registro, procesamiento y análisis de información concernientes a lo siguiente:

1. Delitos de mayor connotación social (Homicidios, hurtos, femicidios).
2. Delitos transnacionales (narcotráfico, trata de personas).
3. Datos del sistema carcelario (número PPL, guías).
4. Información de las políticas (presupuestos, número policías).
5. Datos del sistema de justicia (jueces, impunidad).

6. Variables socioeconómicas (demografía, empleo, pobreza).
7. Compilación de los planes (locales, nacionales y regionales).

Cooperación internacional

Definición de las políticas de cooperación técnica horizontal entre los países y sus instituciones, así como también con las organizaciones internacionales de financiamiento, de asistencia y de apoyo.

Violencias, gobiernos locales y ciudades[1]

> El necio es atrevido y confiado y por eso cae; pero el sabio anda con temor y así se libra del mal
>
> Proverbio de Edwin Báez en Seguridad Lex. Quito, 2002.

Punto de partida

La violencia vive un proceso de cambio constante, sea por la vía del incremento de su magnitud o de la transformación de sus características, lo cual conduce a la mutación de la relación entre el ámbito territorial y su gobierno. Esto significa que la violencia y su relación con el territorio tienen historia y son históricas.

La violencia que existía en las ciudades, por ejemplo, del siglo XVIII en América Latina, sea completamente distinta a la que existe en este momento o que la violencia que existía desde la mitad de la década de los años 80 del siglo pasado –de 1985 para acá– sea una violencia diferente a la que tenemos ahora.

La violencia, entonces, es un proceso que tiene historia, por eso crece y cambia. Así tenemos que para 1990, el promedio mundial de la tasa de homicidios era de 10,7 por cien mil habitantes y de 22,9 de América Latina. Esto significa que la tasa de homicidios de Latinoamérica fue más del doble del promedio mundial (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999).

Así como hay distintas violencias (tradicionales, modernas), también hay distintas formas de entenderlas y concebirlas, aunque hay dos

1 Publicado en Carrión (2007d). *Violencias, Gobiernos locales y Ciudades*. The Selected Works of Fernando Carrión Mena. (Actualizado a 2023).

dominantes: una primera de carácter *estructuralista*, en la que la violencia aparece como un epifenómeno de lo socio-económico-cultural.

La violencia es una expresión de lo que ocurre en la estructura general, pudiendo existir varias corrientes teóricas de interpretación (funcionalistas, marxistas). Y una segunda –que hoy en día tiene mucho peso– concebida a partir de las llamadas *patologías* o problemas, y que es tributaria de las ciencias médicas.

Esta concepción muestra que las disfuncionalidades sociales e individuales conducen a comportamientos psicóticos de las poblaciones o de los individuos. En general, la población delincuencial es vista como desviada de lo social y las políticas diseñadas lo hacen a partir de tratamientos terapéuticos preventivos, según los factores de riesgo (educación, alcohol).

Las concepciones dominantes deben eliminar la fetichización de la violencia, mediante la reconstrucción de la referencia social de los actores, de las condiciones sociales de la producción del hecho violento, de la situación económica y cultural, entre otros, con lo cual, la violencia termina siendo parte de lo social.

De allí que, por ejemplo, no se vea la relación de la criminalidad con los medios de comunicación, la escuela, los partidos políticos o las instituciones como la Policía, el Sistema Judicial y la iglesia. Por eso, se pierde la referencia al conjunto de los actores –directos e indirectos– y se termina descalificando, excluyendo y marginando al delincuente, al extremo de concebirlo como un antisocial; es decir, contrario a lo social. Tampoco las violencias deben ser entendidas como un fenómeno individual, es decir, de personas que deciden o se ven en el camino de actuar criminalmente.

La violencia no puede ser entendida como una patología ni como un reflejo o determinismo de ciertos factores, sino como una compleja relación históricamente determinada. La violencia es una forma extrema de relación social que implica imposición, confrontación o eliminación del otro, sea en representación de un orden constituido (violencia estatal), como medio de autodefensa, como mecanismo de resolución de conflictos o como expresión contraria a la convivencia social.

La siguiente pregunta que debemos formularnos es si la violencia tiene causalidad. Si hay pluralidad de violencias esto supondría que hay

pluralidad de causas o que a cada causa correspondería un tipo de violencia. Pero este determinismo causal no opera, porque en unos lugares unas causas pueden generar un tipo de violencia, y en otros contextos, las mismas causas no producen ningún efecto.

Por ejemplo, países con baja presencia institucional del Estado (Bolivia) tienen tasas de violencia más bajas que países que tienen un Estado más consolidado (Colombia). Países que tienen producción de narcóticos tienen tasas de violencia más bajas (Perú) que países que no lo tienen (Ecuador); o países con diversidad étnica (Ecuador) tienen menos violencia que aquellos países con poca (Venezuela).

En el caso de la violencia no se puede establecer una relación mecánica entre causa y efecto, como tampoco señalar que múltiples causas generen varias violencias. Las causalidades únicas o múltiples no operan bajo determinismos unívocos de las violencias y difícilmente explican los procesos que generan las violencias, escondiendo –más bien– las razones y las lógicas por las cuales aparecen y se desarrollan

Para el caso que nos ocupa, si la ciudad fuera causa de la violencia, bastaría con desarrollar una buena política urbana para que desaparezca la inseguridad. Pero, así como la ciudad no es causa de la violencia, sí se puede afirmar que la violencia tiene una expresión citadina clara, que en algunos casos difiere de la violencia, por ejemplo, rural.[2] Como escenario de la violencia, la urbe es el lugar donde se realizan estos actos, pero no autónomamente. Hay una relación, pero no de causalidad, que conduce a formular políticas contra la violencia tanto desde lo urbano y como desde lo propiamente antidelictivo.

Se puede afirmar que la violencia no es exclusiva de las ciudades y, por lo tanto, tampoco la magnitud de la violencia urbana está en relación al tamaño de la ciudad.[3] Entonces: ¿qué es lo que permite afirmar que hay una violencia definida como urbana? Si hay múltiples violencias, ¿es factible encontrar una específicamente urbana? Si hay

2 El hecho de que se produzca droga en el campo y que se consuma droga en la ciudad, ¿hace que la una violencia sea urbana y la otra rural? En el caso rural ¿las luchas agrarias y campesinas son formas particulares de violencia del campo? Y en el caso urbano ¿las luchas obreras son exclusivamente urbanas? ¿La colonización rural es una forma de violencia en el campo?

3 "En Colombia, ni el nivel ni la tasa de urbanización son una fuente de violencia" (Gaitán y Díaz, 1993, p. 16).

una violencia típicamente urbana, ¿esto supondría la existencia de una violencia típicamente rural?

Es pertinente la pregunta de la pluralidad y la causalidad de las violencias, más aún en el caso de la violencia urbana. Algo adicional, existe una determinación física de la violencia: el espacio. O sea, hay una expresión de la violencia en el territorio que se especifica bajo la condición metodológica de la *geografía de la violencia*.

Es que la violencia no se expresa de manera homogénea en el territorio. Así se tiene, que la violencia de las ciudades de frontera es distinta a las del interior; las de la costa diferente a las de las ciudades de altura; las de las ciudades capitales con las urbes medias y pequeñas. Esto es explicable, por ejemplo, porque en unos lugares se cultiva coca, produce cocaína y en otros se la transita o consume.

La lógica de frontera se estructura mediante las asimetrías complementarias que generan mercados ilegales (contrabando). O, en las ciudades en general, entendidas como el espacio que concentra la mayor densidad de la desigualdad, expresada en la segregación urbana (usos del suelo, zonificación) o la segregación residencial (ricos, pobres).

La expresión diversa y desigual de la violencia en el territorio, debe conducir a políticas que la aúnan desde esta particularidad. Para que ello ocurra, la presencia de la esfera municipal es fundamental por dos motivos: por un lado, porque, en general, las políticas nacionales de seguridad no asumen esta condición particular de la heterogeneidad y muy poco coordinan con los municipios. Y, por otro lado, la especificidad de la violencia en los territorios la pueden asumir los gobiernos locales, porque conocen sus espacios y sus condiciones.

Ciudad y violencias: una determinación no resuelta

Louis Wirth (1988), en la década de los años treinta del siglo pasado, planteaba que "una ciudad puede definirse como un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos" (p. 167). Es decir, la ciudad es el espacio de la heterogeneidad por excelencia y, por lo tanto, proclive al conflicto y a la violencia. Sin embargo, la ciudad procesa las diferencias a través del desarrollo urbano y de sus

instituciones, con lo cual la conflictividad propia de la heterogeneidad no termina generalmente en hechos violentos.

Durante mucho tiempo se pensó que la ciudad era una de las principales causas para la existencia de la violencia, de igual manera como se creyó que la urbanización incrementaba la pobreza.[4] Sin embargo, hoy se hace difícil sostener estas afirmaciones, porque no hay evidencias de estos determinismos en la generación de la inseguridad y porque la ciudad no es ni causa para la violencia ni tampoco un factor de riesgo, porque lo urbano es –más bien– un espacio público de socialización, integración, pertenencia e identidad.

Existe urbanización de la violencia, en el sentido de que no solo se vive un traslado del campo a la ciudad sino también un incremento de las magnitudes y el aporte de una típicamente urbana. De igual manera, se observa una diferenciación sutil entre las violencias de la ciudad y las del campo,[5] que definen en su conjunto el concepto de violencia urbana. Esto es, de una violencia particular que se desarrolla en la ciudad (como escenario) y en un tipo de urbanización proclive a la generación de una violencia específica, generalmente vinculada a los asuntos de convivencia social. Frente al proceso de urbanización de la sociedad latinoamericana, también se observa el proceso de urbanización de la violencia.

Además de lo mencionado, la ciudad pierde ciudadanía porque genera sentimientos de desamparo y de pérdida del sentido de colectividad, solidaridad y comunidad. Sumado al hecho de que el Estado no garantiza la condición de ciudadanía mediante el acceso al derecho a la protección y la seguridad.

Y finalmente, porque la ciudad comienza a cambiar su estructura. Hoy, tenemos barrios autárquicos e inaccesibles, donde solo pueden entrar personas autorizadas, gracias al pretexto de la seguridad. Se introduce la fragmentación como forma más excluyente de segregación urbana, expresada en: la *bunkerización* (barrios cerrados, privatización de espacio público) y

4 La urbanización no ha sido una fuente de pobreza sino, por el contrario, un medio para reducir la misma a través del acceso de la población a los bienes y servicios de manera más generalizada que en el campo (Carrión, 2004). El problema en la ciudad es la desigualdad.

5 Por ejemplo, las del campo están más relacionadas a las tradiciones y las de la ciudad a las personas y la propiedad.

en a la *foranización* de la población, que expresa en que todo habitante de la ciudad que sale de su hábitat cotidiano se siente como un extranjero.

En otras palabras, una violencia vinculada a la convivencia social, originada en la segregación urbana, que lleva al vandalismo, a la intolerancia e, incluso, a los mercados ilegales (narcotráfico, corrupción).

Es más grave el impacto que produce la violencia a la ciudad, que la ciudad a la violencia, porque la violencia está menoscabando la esencia de la urbe, expresada en: el tiempo, (los horarios disminuyen), el espacio (el asedio al espacio público) y la ciudadanía (foraneidad), todos ellos conducentes a mayor violencia. Si la ciudad es una causa de la violencia, la política urbana bastaría para resolver los problemas de inseguridad; pero, ¿por qué han existido ciudades con muy buenas políticas urbanas que no han logrado reducir o controlar la violencia?

Existen algunas violencias propias de la ciudad, porque la ciudad es un espacio donde ocurren múltiples actos violentos. En otras palabras, hay una relación entre ciudad y violencia, que es histórica, pero no de causalidad o de determinismo unívoco. Lo que sí existe es una violencia típicamente urbana, en la que pueden intervenir con resultados positivos las políticas urbanas. Y es urbana porque ocurre en la ciudad, pero también lo es por algunas condiciones particulares que tiene.

Algunos casos que avalan esta afirmación son, por ejemplo, las violencias que ocurren en el transporte. En muchas ciudades la gente muere más por accidentes del tránsito que por homicidio, y los sistemas de transporte que existen son terriblemente violentos, entre otros, contra las mujeres y los niños.

Un ámbito de la desigualdad urbana que genera violencia es el referido a la política urbana, cuando califica como ilegalidades a los asentamientos humanos en las periferias de las urbes. Lo hacen porque no respetan las normas de construcción y urbanas, surgidas de la planificación urbana moderna que no reconoce la desigualdad de la urbanización latinoamericana. Como resultado: no puede haber obra pública ni tampoco inversión privada en estos lugares, convirtiéndose en espacios del crimen, de la violencia, de la transgresión y del delito explícito.

Existe una planificación urbana que plantea el *sueño de un orden*, que no reconoce la diversidad, lo cual impulsa la existencia de ilegalidades, que

provienen de demandas que, en cambio, sí son legítimas. Pero adicionalmente, cuando proponen las zonificaciones o los usos del suelo (PUGS), no reconocen la necesidad de incorporar la variable seguridad, en tanto claramente hay una expresión delictiva en las zonas centrales distinta a las de las periferias; como también por usos comerciales, educativos, administrativos o residenciales.

Un caso llamativo de violencia urbana es el que se conoce como la *violencia del fútbol*. Ocurre en distintos escenarios de forma concurrente: en la cancha, en las gradas o en la ciudad o entre ciudades y países. Pero también recibe influencia externa del narcotráfico (lavado, consumo) o de las pandillas, que la mayoría son de origen barrial, sobre todo en Argentina, en donde el fútbol se origina en este ámbito comunitario urbano que, incluso, se está transnacionalizando.

Seguridad Ciudadana: ¿del Estado, de las personas o de las ciudades?

Con esta particularidad urbana de la violencia, se deben plantear políticas urbanas en la línea de "prevención", porque en general los municipios están al margen del sistema penal: no tienen Policía, Justicia ni cárcel.

Eso determina dos cuestiones claves: la especialización de sus actividades antidelincuenciales en el nivel o atribución de la prevención, así como la necesidad de establecer políticas de coordinación, al menos, entre los municipios o gobiernos locales con el gobierno nacional, que se dedica principalmente al control o a la represión. Con la prevención no se resuelven todos los problemas de violencia, como tampoco solo desde el control. Por eso, la cooperación de lo local con lo nacional se hace imprescindible.

La prevención es una propuesta que se estructura a partir de tres modalidades o estrategias contrarias a la violencia:

La prevención situacional, que pretende reducir las oportunidades al delito en los sitios proclives, en función de incidir en las actividades rutinarias de las víctimas, mediante el diseño y la planificación urbana, la iluminación, el mobiliario, los equipamientos, la iluminación y la videovigilancia, entre otras, para que el victimario sienta un territorio hostil para

sus actividades ilícitas y para que la víctima tenga mejores opciones para superar el intento de agresión.

Las políticas urbanas y la prevención atacan tipos particulares de la violencia, así como lo hacen las políticas dirigidas a la convivencia; en unas y otras el espacio público puede ser un instrumento poderoso para que se encuentren los distintos y procesen las diferencias.

Sin duda que las buenas políticas urbanas permiten reducir los índices de violencia objetiva[6] y las tasas de percepción de inseguridad. Y es en esta segunda línea, de la llamada violencia subjetiva o de percepción de inseguridad, que hay mucho que hacer y en ella los espacios públicos, los medios de comunicación, la institucionalidad, la reducción de los delitos frecuentes y menores, puedan ir en la perspectiva, incluso, de reducir la violencia objetiva.

Si la violencia, el Estado y la ciudad han cambiado, lo lógico es que las formas de entenderlas (conocimiento) y actuar (políticas) también cambien. Por un lado, hoy en día la violencia dominante no es la violencia tradicional, sino la moderna y, por otro, la ciudad ya no es una forma particular de organización territorial expresada a partir de fronteras sucesivas, sino articulada en red.[7]

Tenemos, entonces, un incremento y transformación de las violencias urbanas que no pueden ser tratadas o reducidas exclusivamente con terapias, control o represión, como se lo hacía antes.

Las políticas de seguridad ciudadana se las ataca desde una perspectiva nacional, como lo hace Chile con las propuestas de Carabineros alrededor del Plan Cuadrante o de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, con Comuna Segura. Es decir, de la combinación de lo local con lo nacional.

Desde la perspectiva local sobresale el caso de Bogotá, que durante doce años planteó una política urbana global que redujo notablemente las tasas de violencias: los homicidios pasaron de más de 80 homicidios por cien mil habitantes a alrededor de 22. No hay en América Latina una ciudad que haya tenido tan importante disminución de la violencia,

6 Ver el aleccionador caso de Bogotá (Acero, 2003).

7 Según Castells (2011) una ciudad informacional, según Sassen (1999) una ciudad global y según García Canclini (1997) una ciudad comunicacional.

lo cual confirma que una buena propuesta de política urbana si permite definir una política de seguridad exitosa.

La otra propuesta es la de Cali, pero con una entrada distinta, que puso énfasis en una política explícita de seguridad ciudadana que se convirtió en la política general para la ciudad. El proyecto se denominó DESEPAZ (Desarrollo, Seguridad y Paz) y durante el período que funcionó logró reducir de 125 homicidios por 100.000 habitantes a alrededor de 80. Desgraciadamente, con la salida del alcalde Rodrigo Guerrero, la propuesta se vino abajo y las tasas recuperaron sus niveles históricos. Esta experiencia nos muestra la necesidad de la continuidad y de contar con políticas de largo plazo.

Es así que, en primer lugar, si la nueva violencia es una violencia internacional hay que enfrentarla en ese ámbito. Se requiere una política internacional porque la violencia no reconoce fronteras. Las policías en América Latina han sido las primeras en entenderlo, pero faltan otros actores que se inserten en este proceso. Más aún, falta políticas de integración.

En segundo lugar, se necesitan políticas nacionales: en América Latina es necesario discutir los presupuestos nacionales desde la perspectiva de la seguridad ciudadana. Según estudios del BID, el 14,2 % del PIB de la región se pierde por violencia (Londoño y Guerrero, 2000), una cifra exorbitante y, sin embargo, no tenemos una política económica sobre eso. Una constante: los países que tienen las más altas tasas de inseguridad son los que invierten los mayores recursos en seguridad: Colombia, El Salvador y Guatemala. Por el contrario, los países que tienen las tasas más bajas de inseguridad son aquellos que invierten más en políticas sociales: Costa Rica, Chile y Uruguay.

En tercer lugar, se requieren de políticas locales de seguridad ciudadana, lo cual supone crear, por un lado, cooperación horizontal entre municipios y, por otro, acuerdos locales y nacionales con enfoques descentralizadores. No hay un solo país en América Latina que haya bajado las tasas de homicidios desde 1985, pero sí existen algunas ciudades que lo han hecho y de manera notable.

Finalmente, es necesario articular las políticas internacionales, las nacionales y las locales, porque la inseguridad requiere de medidas nacionales e internacionales que se sientan localmente, debido a que la inseguridad ha logrado construir un escenario mundial de expresión.

Seguridad ciudadana y gobiernos locales[1]

Introducción

La Policía, a partir del cambio de enfoque de la seguridad pública, es decir, de la seguridad del Estado hacia la seguridad ciudadana y, por lo tanto, de la población, diseña una estrategia en un doble sentido. Involucra a la población (legitimidad) y cuenta con recursos suficientes para tener supremacía tecnológica y humana (monopolio de la fuerza).

La participación comunitaria en la prevención del delito empieza a ocupar un lugar central en las políticas públicas de seguridad, como estrategia para mejorar su imagen y establecer ámbitos de colaboración de la población. La demanda por mejorar su infraestructura y aumentar personal conduce a un incremento sostenido del presupuesto policial, que es inversamente proporcional al de las políticas sociales.

La institución policial tiene un rol fundamental en el control de la criminalidad, no solo por el monopolio del uso de la fuerza, legítimo en el marco de un Estado de Derecho, sino también porque representa la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación y colaboración con la comunidad.

Lamentablemente, la institución policial ha sufrido un proceso de deterioro marcado por la falta de profesionalización, la presencia de prác-

1 Artículo basado en Carrión (2007c). Seguridad ciudadana y gobiernos locales. En A. Santillán, J. Pontón y D. Pontón (Eds.), *Ciudad Segura. Debates sobre seguridad ciudadana.* FLACSO Ecuador. (Actualizado a 2023).

ticas de abuso del uso de la fuerza y la corrupción. Por eso, la búsqueda de la legitimidad policial debe ir de la mano con la eficiencia y la transparencia en el cumplimiento de su función, lo cual requiere una reforma y modernización de la institución, con la finalidad de fortalecer la subordinación al poder civil, del ejercicio del monopolio de la fuerza y de que cada institución haga lo que le corresponda hacer en el marco de las relaciones interinstitucionales.

La Justicia se enmarca en la reforma al Código Penal dirigida a modificar los tipos de delitos y delincuentes (cada vez de menos edad), y a incrementar las penas. El concepto de delito y de delincuente cambia en la visión estatal; que es, en última instancia, el que crea y define la figura del delito, las penas correspondientes y los nuevos delincuentes (los niños, los jóvenes). Pero lo más grave es el avance de la impunidad,[2] la inserción diferenciada a la misma y la saturación de las cárceles, en muchos casos, con personas sin sentencia o inocentes.

La cárcel juega un rol central en la agenda de seguridad, pero se encuentra en una crisis muy fuerte en toda la región. El endurecimiento de las penas y la privatización de las cárceles han conducido al aumento de la población carcelaria, lo cual ha generado un incremento en los niveles de hacinamiento, la disminución en las posibilidades de rehabilitación y el aumento de la violencia. No hay duda que es una bomba de tiempo a ser desactivada.

Marco institucional múltiple: nacional y local

Desde la década del ochenta se vive en América Latina una oleada de democratización, vinculada al retorno a los regímenes constitucionales por la vía electoral. También, y de forma paralela, se desarrollan los procesos de desregulación del Estado sobre el mercado. En ese contexto, hay cambios notables

2 Según Armando Montenegro, exdirector de Planeación Nacional de Colombia, la probabilidad de que un delincuente sea capturado y juzgado es casi nula. En Colombia, solo 21 % de los casos son denunciados. De éstos, 14 prescriben por diferentes causas y únicamente 3 terminan con sentencia. Esto quiere decir que la probabilidad de que un delincuente no reciba un castigo es del 97 % (*El Tiempo de Bogotá*, 27/05/1994). En el Ecuador actual, solo el 4 % de los homicidios terminan con una sanción en firme.

en la organización del Estado que tienen que ver con el impulso de la descentralización y de la privatización. Esto es, la transferencia de las competencias hacia los gobiernos subnacionales (descentralización) y al mercado (descentramiento), de las cuales no están ajenas las políticas de seguridad.

Como se mencionó anteriormente, hoy se tiene un marco institucional múltiple y desarticulado, donde instituciones internacionales, nacionales y locales coexisten en la lucha contra la violencia, con un movimiento tendencial hacia lo local (municipalización), el mercado y lo supranacional (internacional). Siendo la violencia un problema multidimensional, es lógico que en el diseño de sus políticas existan múltiples instituciones que actúen, consciente o inconscientemente, en el ámbito de su reducción: Vivienda, Urbanismo, Cultura, Cárceles, Educación, Salud, Empleo, Policía y Justicia, entre otras.

Mientras hay intentos interesantes de fortalecimiento de las políticas locales, las nacionales e internacionales son aún precarias en la región. El ámbito internacional solo aparece a través de convenios interinstitucionales de cooperación (Policía, Justicia), en el nivel nacional todavía hay una gran incertidumbre y en algunas ciudades y municipios empiezan a formularse propuestas interesantes de seguridad ciudadana.

Gobiernos nacionales y seguridad

A nivel nacional no hay estrategias explícitas de seguridad ciudadana. Por ello, poco se ha hecho por involucrar a los sectores, las instituciones y los organismos que tienen algún tipo de compromiso y responsabilidad con la problemática de la violencia y de la seguridad ciudadana. Como política, ha primado una concepción de la seguridad en la que tiene prioridad una fase del ciclo de la violencia: el control; por tal motivo, el énfasis ha sido policial y legal, desarrollado con propuestas aisladas que no abordan de manera sistemática y eficiente el conjunto del problema de la violencia.

Hay que mencionar los dos casos emblemáticos de la región: Colombia y Chile. El primero tiene las tasas más altas de violencia y el segundo las más bajas. Sin embargo, en uno y otro país la población tiene una alta percepción de inseguridad que ha hecho que sea un tema fundamental dentro

de la agenda de política pública. Los dos casos son distintos, por la intensidad de la violencia y por las características de la misma. En Colombia existe una combinación de violencias donde la política, la del narcotráfico y la común priman; y en Chile es la social la que tiene primacía.

En los dos casos hay un discurso de seguridad pública, que carece de una estrategia explícita de seguridad ciudadana. Las acciones que se desarrollan desde las distintas dependencias institucionales no tienen coordinación ni tampoco un plan al cual seguir.[3] De todas maneras, se percibe en estos dos países la intención de llenar estos dos vacíos, aunque con enfoques distintos.

Chile ha sido desde siempre uno de los países de América Latina que ha destinado importantes recursos presupuestarios del Estado a las políticas sociales, lo cual ha sido un colchón importante para contener la violencia. Colombia, en cambio, ha priorizado la inversión pública en el área de la seguridad.

Los efectos de uno y otro están a la vista. Colombia, en el gobierno del expresidente Uribe, ha diseñado la propuesta denominada "Seguridad democrática", donde se ha puesto énfasis en el enfrentamiento a la violencia política dentro de las concepciones de seguridad pública. Chile, por el contrario, busca una estrategia más vinculada a la seguridad ciudadana. Mientras en el primer caso el resultado ha sido la centralización del combate a la violencia, en el segundo se ha dirigido, más bien, hacia la descentralización.[4]

Gobiernos locales y seguridad

La inseguridad es un problema global de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones (no solo a la Policía). Siendo la ciudadanía fuente y fin de la seguridad, se requiere su

3 "Se ha comprobado que entre las actividades identificadas no existe suficiente grado de coordinación, prevaleciendo una falta de planificación estratégica entre los actores estatales centrales, intermedios y locales" (Ministerio del Interior, 2004, p. 64).

4 Los Programas Comuna Segura (Concejos comunales de Seguridad y fondos concursables), Barrio Seguro y Plan Cuadrante (Sistema de vigilancia y respuesta policial por sectores) van en esa línea, a pesar de ser propuestas que nacen desde el centro.

participación en la solución del problema. Punto de partida es, sin duda, la creación de una nueva institucionalidad que la asuma, en la que deben participar los gobiernos locales, por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana.

A nivel nacional la tendencia general es el desarrollo de políticas tradicionales dirigidas a la perspectiva de la represión y la privatización, de forma indiscriminada en el territorio. Los resultados no son buenos porque el crecimiento de la violencia se mantiene. No así en el nivel local donde hay casos emblemáticos de cómo se está innovando el campo con logros tangibles y sostenidos de reducción de la violencia. Y todo ello es posible porque el municipio se convierte en el eje de los cambios institucionales y de las políticas de seguridad ciudadana.

Con el paso de la seguridad pública a la ciudadana, con los procesos de reforma del Estado, con la modernización de la violencia y con las demandas de la población se diversifican los actores de la seguridad, momento a partir del cual el municipio se convierte en un actor privilegiado. La tendencia se refuerza, entre otras razones, porque:

- Según encuestas de opinión las demandas por seguridad son cada vez mayores, lo cual produce de facto una descentralización de la competencia hacia los municipios y los convierte en el referente de la sociedad local en la lucha contra el crimen.
- Los municipios construyen un nuevo modelo de promoción de la seguridad porque constituyen en el ámbito privilegiado de la confluencia de la prevención, además de ser espacio predominante de la política local de seguridad. Es que la justicia y la policía tienden a ser más nacionales.
- La urbanización de la sociedad conduce a la urbanización de la violencia y del temor. Las urbes concentran la mayor cantidad de hechos, los de punta y las innovaciones de la criminalidad. Por eso, en las ciudades es donde mejor se puede impulsar una política de seguridad ciudadana, cuya institucionalidad natural es el municipio.
- El Gobierno local está en una posición privilegiada para participar activamente en el diseño y aplicación de medidas estructurales de contención de la violencia, porque en ese contexto es factible construir una alianza local por la seguridad entre municipio, comunidad y policía.

- La globalización del crimen requiere de la localización de sus acciones; es decir, las acciones son locales, a pesar de que su estructura pueda ser global. Por eso, el contrarrestar los hechos delictivos debe partir de la acción del municipio, como uno de los instrumentos más significativos.

Las políticas de seguridad ciudadana han asignado más peso a la seguridad que a la ciudadanía, cuando más bien deben dirigirse hacia el fortalecimiento de la ciudadanía y menos a la seguridad. Cada vez es más evidente que se requieren menos políticas de seguridad y más políticas de construcción de ciudadanía.

Es hora de revertir la ecuación para des-seguritizar la seguridad, porque si la seguridad ciudadana lo que busca es la tolerancia y la convivencia entre las personas, y el Estado es el garante de esa condición, lo que necesitamos construir son instituciones sólidas capaces de procesar los conflictos, una sociedad civil organizada y medios de comunicación que no vivan del *rating*.

Los modelos

En el Ecuador, son pocas las iniciativas innovadoras que se han emprendido en estos últimos años. Más aún, cuando las acciones son parciales y funcionan con lógicas propias, están superpuestas y desconectadas, lo cual revela la poca capacidad que tiene el Estado para diseñar una política pública nacional que garantice la seguridad de las personas. Estos factores contribuyen a crear un clima de inseguridad en la población. Más aún si consideramos que la seguridad es un deber del Estado y un derecho de la ciudadanía, destinado a lograr el bienestar, la protección y la vida digna de la población que deposita en él la autoridad para su cuidado y preservación. Es necesaria la definición de una política general.

Por el contrario, a nivel local si se percibe una búsqueda de opciones nuevas. Dentro de ellas se puede indicar el nuevo papel de los municipios que, en principio negaron su competencia, como lo hizo la exalcaldesa Cynthia Viteri de Guayaquil (2019-2023) y como lo está haciendo el alcalde Pabel Muñoz de Quito (2023-2027). De allí que se pueda afirmar que, si a nivel nacional se mantiene la propuesta de control, a nivel local se inician expe-

riencias puntuales que pueden ser evidenciadas a partir de dos modelos claros: el de privatización y control de Guayaquil y el epidemiológico de Quito.

Guayaquil: la privatización y el control

Guayaquil se ha inscrito en la propuesta de represión y privatización, pero sin continuidad en las políticas. Ha tenido un constante ir y venir en el combate a la delincuencia, recurriendo a erráticas iniciativas, entre las que se pueden mencionar las siguientes: en 1999 con una declaratoria de emergencia que posibilitó la presencia de las Fuerzas Armadas en el control de la ciudad, lo cual trajo más problemas que soluciones. Posteriormente, se exigió a la Policía Nacional que haga patrullaje del espacio público, se ubicaron cámaras de video en lugares estratégicos y ahora se recurre a la policía privada para el control de 40 puntos clave. En el camino se trajo al policía Bratton de Estados Unidos para que diseñe una propuesta que costó varios miles de dólares, sin que hasta ahora existan resultados más allá de una partida del presupuesto nacional por 7 millones de dólares para los años 2004, 2005 y 2006.

Pese a estos esfuerzos, la violencia no se ha reducido y el sentimiento de inseguridad sigue creciendo. Son propuestas de mano dura que vienen con el fundamentalismo privatizador –en sus visiones autonómica y económica– que buscan una nueva relación *local-nacional y público-privado* conducente al aparecimiento de una policía local (Policía de Tránsito, Metropolitana).

Existe un evidente proceso privatizador de la seguridad que lleva a nuevas relaciones *público-privadas*. Hoy, el negocio de la seguridad es uno de los más rentables y se fundamenta, por un lado, en el temor e inseguridad y, por otro, en la búsqueda de que el Estado y sus instituciones dejen de ser garantes del derecho de las personas frente a la vida y al goce de sus bienes. De allí que florezcan las actividades económicas vinculadas a la seguridad, como son la venta de servicios y mercaderías: armas, alarmas, defensa personal, perros, seguros, guardianía.

Guayaquil en este último quinquenio ha tenido un crecimiento considerable de los homicidios, que le han llevado a ser considerada la vigésimo cuarta ciudad más violenta del mundo. Los secuestros, las extorsiones, el sicariato, los coches bomba han hecho de esta ciudad un epicentro de actuación de los grupos criminales vinculados a la *Red Global del Crimen*.

En este último año, existe un proceso de cambio que se inicia con la creación de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de carácter privada y ahora (2023) se le ha transformado en una Empresa Pública Municipal para la Gestión de Riesgos y Control de la Seguridad de Guayaquil llamada "Segura EP".

Quito: la epidemiología de la violencia

Quito también ha seguido una línea errática en las políticas de seguridad, aunque mucho más consistente. Partió institucionalizando el tema dentro la municipalidad cuando creó la Dirección de Seguridad Ciudadana, lo cual sin duda le da mucho más consistencia y continuidad. En su ejercicio ha tenido el aporte de la cooperación internacional a través del PNUD, quién le aportó la experiencia exitosa de Bogotá, inscrita en la vertiente epidemiológica. Un tiempo atrás impulsó la propuesta de Medellín, construida sobre la base de los "ojos de águila", que no es otra cosa que una prolongación de la política de control sobre la base de una mejor tecnología.

Se estableció una tasa de seguridad que es administrada por una corporación creada para el efecto. La mayor parte de los recursos son asignados a Policía y al control. La política municipal combina el control con ciertos intentos preventivos de largo plazo. En esa perspectiva se inscribe el marco institucional compuesto por la Dirección y la Corporación de Seguridad, un esquema de financiamiento importante (tasa), la cooperación internacional, un observatorio de seguridad y algunas formas de participación de la población.

A pesar de ser buenos los intentos de gestión, hay limitaciones en el impacto porque no existe claridad en las funciones y las acciones específicas de cada una de estas entidades, y se carece de un plan integral de seguridad ciudadana. En la actualidad, la municipalidad se ha visto desbordada por la delincuencia y por los actos criminales. Este año duplicará la tasa de homicidios del 2022.

Bogotá: desarrollo urbano y cultura ciudadana

La experiencia de Bogotá es paradigmática por los éxitos alcanzados en la reducción de la violencia gracias a una política sostenida por cuatro alcaldes, cada uno de ellos de signo político distinto. Son más de diez años de aplicarla y los resultados están a la vista: las tasas de homicidio se redujeron de 80 por cien mil habitantes en 1993 a 28 en el año 2002 y a 1,8 en 2022. Los accidentes de tránsito disminuyeron a la mitad.

Estos éxitos están relacionados con las políticas locales de cultura ciudadana (participación, educación), de construir ciudad (espacio público, transporte) y de impulsar medidas de seguridad (policía, desarme). La propuesta supo combinar estos tres componentes y mantenerlos en el tiempo para darle lógica a la política de reducción de la violencia.

La cultura ciudadana se enfocó hacia la búsqueda de la tolerancia entre las personas a través de la Ley, la moral y la cultura que llevaron a un nuevo discurso político, a nuevas formas de gobernar y a generar una pedagogía ciudadana basada en elementos simbólicos. Se desarrollaron jornadas de vacunación contra la violencia intrafamiliar, se utilizaron mimos y teatro para regular el comportamiento de la población en la ciudad y se generaron propuestas de resistencia civil contra el terrorismo, todas acciones destinadas a mejorar la convivencia entre la población y de esta con la ciudad.

En términos de la producción de ciudad, se puso especial atención en el espacio público desde la perspectiva denominada "espacio del orden". Se recuperó el espacio público ocupado por la venta callejera y el uso indebido de los vehículos, se desarrollaron proyectos viales (ejes, ciclo rutas) y de transporte (Transmilenio), y se recuperaron y construyeron entornos urbanos deteriorados y nuevos parques y plazas.

En el campo de la seguridad se adoptó el modelo de "ventana rota", pero adaptado a la situación de la ciudad. Allí se enfocaron algunas de las acciones urbanas vinculadas al espacio público, pero también de la convivencia y utilización adecuada de la ciudad. No quedaron por fuera las acciones destinadas a eliminar los factores de riego que provienen del porte de armas y del consumo de productos psicotrópicos. Además, se impulsaron políticas frente al accionar de la Policía (modernización, reforma, profesionalización, recursos) y la Justicia (instancias prejudiciales, resolución de conflictos, comisarías).

Conclusiones

En general en América Latina han existido casos de políticas de seguridad locales muy interesantes. Quizás los más reconocidos internacionalmente y por la cooperación multilateral sean los casos colombianos de Bogotá (hora zanahoria), Medellín (convivencia ciudadana) y Cali (DESEPAZ). Pero no se puede dejar por fuera algunos municipios mexicanos y brasileños.

En los llamados casos exitosos, donde la violencia ha caído, hay claramente una confluencia de las políticas locales con las nacionales. Por eso, en algunos casos, ha habido la disputa de quien hizo mejor las cosas. La entrada de los municipios, que es relativamente reciente, ha sido una experiencia digna de desatacarse por lo positivo. En este caso, al menos, hay tres razones para su integración:

- La primera, los municipios no pueden hacer políticas de represión, porque no tiene instituciones para el efecto, como tampoco competencias. En cambio, si puede hacer prevención, con lo cual existe una división el trabajo entre local y nacional en las políticas de seguridad.
- La segunda, como las violencias tienen una geografía clara, porque la determinación territorial en el delito es clara, ellos deben absorber la especificidad del delito; cosa que las políticas nacionales difícilmente lo hacen.
- Y la tercera, como el continente es predominantemente urbano (83 % vive en urbes), los delitos mayoritarios se comenten y concentran en las ciudades, las cuales son gobernadas por los municipios. La mayor atención ha estado en el espacio público y de alguna manera en ciertos barrios más complejos (Barrio Seguro, Chile). Hoy la violencia es un problema de la ciudad, como lo es la vivienda, la movilidad, la centralidad, los barrios y el agua potable.

La cartelización en América Latina

Introducción

La aproximación a la matriz de los mercados ilegales es muy compleja porque, para empezar, todos niegan su existencia: los políticos, porque no pueden ni les conviene asumir el problema debido a su complejidad; los académicos, porque no poseen los instrumentos teórico-metodológicos para comprenderlos; los jueces, porque no existe un cuerpo legal para implantar penas; las fuerzas del orden, porque no son hechos ilícitos claramente sancionables y por tanto poco visibles; y la población, porque tienen temor de alguna represalia por parte de los grupos al margen de la Ley. En definitiva, es una realidad que existe, pero que es sistemáticamente invisibilizada.

Lo primero que se debe hacer es reconocer su existencia; y para ello es necesario poner en evidencia su realidad y sus efectos inmediatos. De manera concomitante, hay que empezar a debatir para entenderla; esto es, a construir un cuerpo teórico que permita comprender las características de las economías ilegales, los sujetos portadores (carteles), así como las variables e indicadores a través de los cuales se las puedan medir. Solo así se podrán establecer políticas eficaces, caso contrario se copiarán políticas de otras realidades o simplemente se asumirán las que se generalizan desde otros países.

Es imprescindible conocer cómo opera ese mercado y cuáles son sus agentes, porque todo mercado funciona con ellos. En este caso, se trata de la operatoria de la *Red Global del crimen*, como nueva forma y expresión del crimen.

En definitiva, interesa identificar a los actores directos que encarnan estos mercados, según las cuatro fases que cuenta el ciclo económico dentro de la ilegalidad: producción, circulación, consumo y, en este caso en particular, el lavado. Esta última fase es la que permite hacer líquidos los dineros obtenidos de manera fraudulenta o ilegal, provocando la integración de lo ilegal con lo legal.

Por otro lado, también interesa calificar lo ilegal de manera distinta a lo informal, debido a que lo ilegal tiene presencia en varias de las fases y los montos de recursos que manejan son inconmensurables. En esta perspectiva, es importante diferenciarla de los mercados informales –con incluso fases ilegales, como el no pago de impuestos– frente a los mercados ilegales que tienen componentes ilegales en todas o en algunas de las fases del ciclo.

En la actualidad, los mercados ilegales, dada su penetración mundial y las cualidades de los nuevos patrones de acumulación, siguen la dinámica de las grandes corporaciones mundiales; esto es, una organización de la actividad económica espacialmente dispersa pero globalmente integrada.

Para sostener esta nueva lógica se requiere una organización compuesta por dos elementos estratégicos: por un lado, la búsqueda de eficiencia en las distintas etapas de la cadena de valor y, por otro, que las partes del ciclo general de producción sean inmunes a las acciones del sistema penal.

Para ello, opera una red de redes articulada bajo la forma de una "*Red Global del Crimen*" que combina una modalidad centralizada, mediante un holding (administración de un conjunto de empresas), y con otra descentralizada, a través de tercerización (subcontratación) y franquicia (modelo que se entrega a un tercero), articulados por circuitos y nodos dispersos territorial y sectorialmente. Esto es factible gracias a la movilidad/proximidad de los factores de producción que vienen de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la articulación de los mercados ubicados en los lugares de excepción.

La institucionalización de los cárteles

En la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2004) celebrada en Palermo en el año 2000, se definió el crimen organizado como:

> Un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. (p. 5)

Esta definición se quedó corta y ha sido superada históricamente por la realidad actual, en tanto el crimen que hoy se lleva a cabo no es ejecutado por una organización que proviene de la suma de personas, sino por la integración de cárteles, mafias o bandas criminales dentro de un sistema articulado de nodos y circuitos, inscritos en una red de redes que asume la figura de una *Red Global del Crimen*.

No se trata de un "grupo estructurado de tres o más personas" sino de la integración bajo una lógica explícita de un conjunto de organizaciones dentro de un holding donde cada una de ellas cumple funciones específicas en una o varias redes de ámbito global. La denominación de cártel es la que mayor proximidad tiene con el proceso, en tanto el DRAE lo define como:

> Organización ilícita vinculada al tráfico de drogas o de armas. Convenio entre empresas similares para evitar la mutua competencia y regular la producción, venta y precios en determinado campo industrial

La organización tiene una dinámica sustentada en nodos (agentes) dispersos territorial y sectorialmente, pero articulados por el holding, centralizados y mediante la modalidad descentralizada de la tercerización. Esto es factible y posible gracias a la movilidad/proximidad de los factores de la producción que viene de las nuevas tecnologías de la comunicación y también a la articulación de los mercados ubicados en los lugares de excepción. Para llegar a esta nueva condición, la organización criminal ha debido transitar por algunos momentos históricos y por la integración de territorios distantes.

Narcotráfico: proceso histórico de internacionalización

En este último cuarto de siglo se pueden identificar cuatro etapas de internacionalización de los mercados ilegales vinculados al narcotráfico:

- Los cárteles colombianos tienen primacía hasta fines del siglo pasado, tanto que llegaron a tener un control general de todo el proceso productivo, que va desde el cultivo, procesamiento, circulación y lugares de consumo preferentemente en los EE.UU.

  En ese sentido, el comando central del proceso lo controlaban los cárteles colombianos, de Cali y Medellín, cuyo patrón era Pablo Escobar; uno de los hombres más ricos del mundo. Colombia, por el desarrollo de la tecnología y por el control de las rutas hacia los EE.UU logró que los cultivos del Perú sean manejados directamente por ellos. En general, el circuito se constituyó a partir de la relación Medellín/Florida y las rutas por el Caribe, Centroamérica, sea de forma aérea o marítima.

- Con el advenimiento de este siglo se percibe una mutación histórica en el circuito del narcotráfico y su economía política. Los cárteles mexicanos empiezan a tener un mayor peso en el control del nuevo circuito y las rutas de los narcóticos, porque ya no entran a los EE.UU por Florida sino por la frontera terrestre México-EE.UU. Y, por otro lado, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU, que imponen nuevas condiciones a la seguridad sobre la base de tres enemigos: terroristas, migrantes y narcotraficantes

  Serán determinantes de este cambio: el Plan Colombia que pluraliza los cárteles colombianos haciéndolos más eficientes en su articulación mundial, expandiendo su ámbito de acción hacia nuevos radios de influencia territoriales y sectoriales (efecto globo).

- Luego de la crisis de las hipotecas y de la contracción del consumo en los EE.UU, este mercado entra en recesión. El lavado del sector narcóticos se lo hace preferentemente en el mercado inmobiliario, que se contrae, con lo cual el lavado también lo hace. Esta situación golpea a los grupos económicos ilegales que operan en este espacio (cárteles). Por otro lado, y gracias al cambio de la política de drogas de los EE.UU, se observa una importante reducción del consumo interno, mientras la producción sigue incrementándose.

  Tal situación conduce a la búsqueda de nuevos lugares de consumo, lo cual lleva a un proceso de globalización del consumo, que pluraliza

los agentes económicos, los territorios, las rutas, así como internacionaliza a estas redes de agentes económicos ilegales.

- Finalmente, se empieza a fraguar una nueva etapa sustentada en la globalización de todo el proceso de producción de narcóticos, en este caso sintéticos: donde los circuitos y las rutas no se constituyen a partir del producto final sino de las materias primas para la producción química de estos productos.

  En otras palabras, se tendrá –como existe, por ejemplo, en la industria automotriz– un sistema de ensamblaje de las drogas en los lugares donde es más barato producirlas y, sobre todo, más próximos a los lugares de consumo masivo. La crisis de las hipotecas y el desarrollo de la tecnología, no solo que incrementó la productividad, sino que modificó sus formas y sus soportes sociales, inscritos en la *Red Global del Crimen*.

La cartelización de la región

La ejecución de los delitos económicos se realiza de manera organizada, y bajo nombres distintos según los países y las circunstancias. Así tenemos que la denominación más antigua es la de mafia, que hace alusión a la agrupación de los mañosos, que nace en Italia en la zona de Sicilia. En México, se los denomina cárteles, en Colombia bandas criminales y en Brasil comandos.

La denominación de cártel[1], originalmente como definición económica es asimilada por la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA) para llamarles a los grupos de narcotraficantes. En el Plan Colombia se la utilizó al inicio de su aplicación, para posteriormente pasar a llamarlas Bandas Criminales (BACRIM), como un resultado supuestamente positivo de sus acciones.

En la cumbre de Palermo del año 2000, se los definió como crimen organizado, al que posteriormente se lo añadió los calificativos de

1 Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, las dos acepciones de cártel son: 1. Organización ilícita vinculada al tráfico de drogas o de armas. 2. Convenio entre varias empresas similares para evitar la mutua competencia y regular la producción, venta y precios en determinado campo industrial.

internacional o transnacional. Nosotros hemos ido más allá para entender este tipo de estructuras criminales bajo la categoría de *Red Global del Crimen* (Carrión, 2022).

Una primera consideración que se debe tener en cuenta es la definición de esta organización en los ámbitos de influencia en los cuales operan. Muchas de ellas pueden estar articuladas entre sí dentro del espacio nacional, pero también pueden tener vínculos con otras que tienen influencia a una escala superior. Un ejemplo ecuatoriano: "Los Choneros", estructura criminal que opera en el Ecuador, pueden realizar actividades para el Clan del Golfo de Colombia o el Cártel de Sinaloa de México, porque están inscritas en las mismas dinámicas e intereses.

De todas maneras, se pueden ubicar tres escalas territoriales: la Nacional, que tiene su radio de acción dentro de un Estado en particular; la Internacional, que mantiene su influencia dentro de la región Latinoamericana; y la Global, que genera actividades a nivel planetario. Sin embargo, como se trata de una red de redes, estas diferenciaciones de los ámbitos territoriales son las que permiten encontrar los lazos correspondientes para estructurar esta modalidad en red. Ahí opera la dinámica del sistema o de la *Red Global del Crimen*, porque las diferencias entre los estados nacionales –nacionalismo metodológico– le resulta beneficiosa para el delito y una limitante para las políticas de seguridad ciudadana.

América Latina se inserta al proceso de globalización de los mercados ilegales vinculados al narcotráfico, a partir de tres países que tienen un ámbito de cobertura global de sus organizaciones: Colombia, México y Brasil; mientras que el resto de los países de la región son subsidiarios de los tres señalados: lo cual no quiere decir que no haya complementariedad entre cárteles de los tres países, así como de otros países de fuera de la región.

En América Latina hay tres países que monopolizan el cultivo de la coca, lo cual les ubica en el espacio de las redes en un lugar privilegiado; ellos son: Colombia, Perú y Bolivia. También, se debe remarcar la existencia de dos países que han tenido un proceso de acumulación de capital (tecnológico, social) y gozan de elementos estructurales únicos: el uno es Colombia, porque tiene la mayor área de cultivo de coca del mundo, tiene tecnología y saberes acumulados.

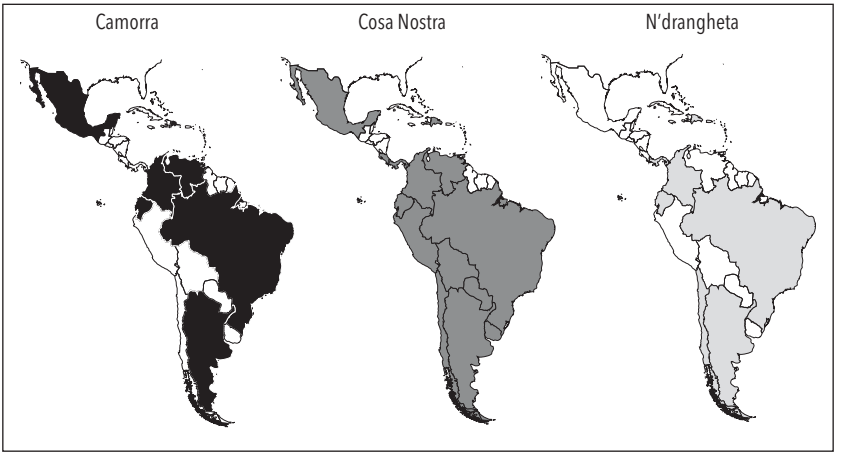
El otro caso es México, porque se nutre de su posición estratégica de proximidad con el mayor consumidor de cocaína del mundo: Estados Unidos. Pero no se puede dejar de resaltar los casos de Brasil, México y Colombia donde existen carteles que sobresalen por su presencia global y a los que se subordinan los otros. Entre ellos están el Cártel de Sinaloa en México, el Primer Comando de la Capital en Brasil y el Clan del Golfo en Colombia.

Por la lógica gravitatoria que tiene la región alrededor del narcotráfico, América Latina atrae a otros carteles o mafias extra regionales, este es el caso, por ejemplo, de las mafias italianas, donde la N'drangueta tiene la mayor penetración. En el Gráfico 52 se puede notar la presencia de las mafias italianas en Latinoamérica.

En el cuadro adjunto se puede mirar claramente la existencia de dos tipos de organizaciones que operan en la región: las organizaciones internacionales que son aquellas que desbordan los linderos de cada uno de sus respectivos países para actuar dentro de América Latina, y las globales, que responden a aquellas que van más allá de la región para entrar y articular mercados distantes, como EE.UU, Europa, Asia y África, bajo la dinámica glocal.

Según esta condición, se podría definir tipos de organización según los ámbitos de influencia y de acción que tengan; esto es: nacional,

Gráfico 52. Mafias italianas en Latinoamérica



Fuente: elaboración propia en base a diversos diarios de los países del Proyecto Fronteras de FLACSO-Ecuador.

internacional y global. En América Latina, se pueden identificar solo dos países, México y Colombia, los que logran tener un radio de acción concertado a nivel global, tal como se puede observar en los gráficos adjuntos donde se observa la conexión de los carteles que se internacionalizan y globalizan.

VII
Las políticas y lo político

Lo político en la violencia y en la seguridad[1]

Nunca antes los criminales habían sido tan globales, tan ricos ni tan *políticamente influyentes*

Moisés Naím

Introducción

América Latina se caracteriza por la coexistencia de tres hechos extremos, únicos a nivel mundial: es el continente más urbanizado (ONU-Hábitat, 2012), es el más desigual (CEPAL, 2017) y es el más violento del mundo (UNODC, 2015). La urbanización y la desigualdad tienen mucho que ver con el impulso de inéditas formas de violencia en la región. La tasa de homicidios se disparó: pasó de 12 por cien mil habitantes en 1990 a 24,6 en 2012 y a 23 en 2018 (PNUD, 2019).

Estos datos de violencia de Latinoamérica, comparativamente con lo que ocurre a nivel mundial, son cuatro veces más (OMS, 2014). ¿Qué pasó en la región para que se haya producido este incremento de la violencia?

A fines de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, concomitante con el retorno a la democracia, dos hechos cambian sustancialmente la sociedad latinoamericana: por un lado, se establece el *proceso de reforma del Estado* que tiene, entre otros, los siguientes componentes: la desregulación del mercado (privatización), el ajuste fiscal, la apertura económica y la descentralización; y por otro, *el proceso de globalización*, que reduce los territorios distantes, construyendo un nuevo modelo de acumulación planetario, gracias a la revolución científico tecnológica como uno de sus elementos vertebradores.

1 Artículo publicado en Carrión (2017). Lo político en la violencia y la seguridad. En F. Carrión (Ed.), *La política en la violencia y lo político de la seguridad.* FLACSO Ecuador. (Actualizado a 2023).

Existe una reducción del tamaño del Estado, una ampliación de la dinámica mercantil y la constitución de una nueva relación global/local (Borja y Castells, 2002) que inciden en el incremento y la transformación de la violencia.

Aunado a los procesos de reforma del Estado, hay tres efectos que tienen que ver con la reducción de la inseguridad en América Latina:

El primero, la profundización de la lógica del mercado, que incidió en el incremento de la desigualdad social y económica de la población.[2]

El segundo y concomitante con el anterior, el fortalecimiento significativo del sector privado de la seguridad en sus distintas formas: global, nacional, pública, ciudadana. Este sector creció a ritmos más altos del promedio del conjunto de la economía. Según Frigo (2003):

> En Latinoamérica, la seguridad privada es un sector económico en rápida expansión (…) En los últimos 15 años, como sector de la vida económica la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia tanto en el mundo como en nuestra región (…) El mercado mundial de la seguridad privada tuvo una tasa de crecimiento anual promedio del 7 % al 8 %. (…) En Latinoamérica se estima un crecimiento del 11 %.

Este proceso se sustentó en la ampliación de una oferta privada muy amplia y diversificada de productos y servicios, entre los que se encuentran: guardianía, vigilancia, traslado de valores, venta de tecnología (software y hardware), inteligencia, investigación, venta de armas, asesoría y consultoría, videovigilancia, alarmas, protección de bienes y persona entre muchas otras líneas de actuación.

Esta oferta generó su contraparte: el crecimiento de la demanda, debido a la ineficiencia de las políticas públicas (impunidad), a la implantación de un estado de temor generalizado y a la promoción de estos servicios de seguridad, derivado de la impunidad (ineficiencia del sistema penal) así como de la promoción de los servicios privados de seguridad. Un componente muy importante en este crecimiento de la demanda provino del aumento de la percepción de inseguridad ciudadana, en buena parte estimulada por la publicidad que realizan las empresas de seguridad privada para ubicar sus productos en el mercado.

2 "Es el *empobrecimiento y la desigualdad*, no la pobreza, lo que genera los picos de violencia. Una violencia además que es de pobres contra pobres, y *no de pobres atacando a las clases altas* como apuntan otros" (Briceño, 2015).

Y, tercero, la reducción y debilitamiento del Estado disminuyó su capacidad de acción en la sociedad y la economía, bajo la concepción del Estado mínimo, generando la pérdida de control de los territorios y de ciertos sectores claves de la sociedad, que tienden a ser ocupados por las prácticas ilícitas.

La desigualdad social y la reducción del peso de la institucionalidad pública son dos componentes claves en el aparecimiento de una nueva coyuntura de violencia en la región. Se transita de la *violencia tradicional,* básicamente compuesta por riñas, estrategias de sobrevivencia y anacrónicos patrones culturales de poder, hacia una *violencia moderna* donde la predisposición al cometimiento del hecho violento configura el proceso de producción social de los ilícitos bajo formas organizadas, con la finalidad de obtener beneficios económicos.

La organización del delito y la violencia se internacionalizan, aprovechando las nuevas tecnologías de comunicación y la nueva economía global. Aparecen nuevos delitos –como los informáticos–, se fortalecen los lugares de lavado de recursos económicos –como los paraísos fiscales– y se desarrollan nuevas formas del crimen organizado –como la *Red Global del Crimen*– (Carrión, 2017).

Según Latinobarómetro (2017), las demandas de las sociedades latinoamericanas se transforman radicalmente: si entre 1990 y 2010 fueron heterogéneas según los países (empleo, inflación, educación, salud), veinte años después se homogenizan en todos, pues la inseguridad, la delincuencia y la violencia, son percibidos como los mayores problemas que viven los países latinoamericanos y sus ciudades (Carrión y Pinto, 2017).

Los resultados del proceso de transformación y crecimiento de la violencia han sido devastadores: según el BID, 135 mil personas fueron asesinadas en 2015 y esa violencia generó un costo que llegó a unos 120 mil millones de dólares al año (Equinoccio, 2015). Hoy esos datos son: 170 mil personas por año y 261 mil de costos por la violencia. Si estos datos se ponderan para los últimos veinte años, la tragedia social es descomunal y las pérdidas económicas inconmensurables.

A ello debe sumarse el descrédito que se ha producido en las instituciones vinculadas al sistema penal, afectando la legitimidad del Estado y las instituciones democráticas en su conjunto, no solo por la falta de respuesta para detener el crimen sino también porque la delincuencia tiene como política infiltrar al propio Estado, mediante el sentido del dicho: plata

(corrupción) y plomo (intimidación). De allí que, en la actualidad, esta política del crimen se encuentre instalada en las instituciones de seguridad.

En cuanto a los actores de la violencia, hay que afirmar que tienen formas y grados diversos de acción política, según el nivel de inserción de la organización criminal en el ámbito delictivo. Así, por ejemplo, la *Red Global del Crimen* conformada por múltiples organizaciones delictivas –a la manera de *holding*– no solo que articulan gran parte de la delincuencia más significativa, sino que económicamente se ha hecho muy poderosa y, por lo tanto, políticamente gravitante; dado que su poder político es proporcional al peso económico adquirido.

Los hechos y acciones violentas deben ser comprendidas en los marcos de infiltración tripartita: al Estado (corrupción), a la democracia (financiamiento de campañas electorales), a los mercados con capitales frescos (lavado en empresas privadas) y en buenas condiciones (ausencia de tasas de interés), y al tejido social, mediante su presencia con estructuras criminales (bandas, mafias) y con la oferta de trabajo. De esta manera, estas estructuras criminales se han hecho prácticamente omnipresentes en las esferas del Estado, del mercado y de la sociedad.

El debilitamiento y la reducción del Estado, conduce a que aumente la violencia y a que la legitimidad de la acción del estado se erosione, formándose incluso una causación circular de difícil predicción, que es de ida y vuelta. Para ello hay que discutir los alcances de la legitimidad y confianza en el sistema penal (Policía, cárcel, Justicia), en tanto, órganos centrales en los que descansa esta visión.

Así como también asumir de forma explícita la violencia subjetiva o la percepción de inseguridad, que induce a ciertos comportamientos socioculturales de la población (justicia por la propia mano) y la construcción de imaginarios que llevan a la formulación de conductas contrarias a la convivencia pacífica.

La demanda principal de la población por seguridad es recogida y procesada por las encuestas de opinión pública, los medios de comunicación, las acciones de protesta de los grupos organizados y las campañas electorales. Hoy en día los gobiernos diseñan sus políticas mirando más las encuestas de opinión pública que atendiendo al conocimiento del delito; les interesa incrementar la credibilidad, la confianza y la aceptación popular más que reducir la violencia.

Como la población pide policías y militares en la calle, eso se realiza, como la lógica de la víctima es el "ojo por ojo", se instaura el populismo penal. Y los medios de comunicación van en esa misma perspectiva, porque sus líneas de información y sintonía se miden por los *ratings* de sintonía; esto es, de que los medios viven de los miedos, porque eso demanda la población.

Esta demanda configura lo que podría denominarse una *agenda pública*, nacida en la sociedad, que gracias a su posterior procesamiento por parte del Estado, se convierte en *agenda política*. De esta forma, se termina por reivindicar un tipo particular de política de seguridad, donde la Justicia se camufla bajo los preceptos represivos de la mano dura, el populismo penal y la guerra al delito, entre otros. Ahí es donde los ánimos punitivos aparecen como ofertas electorales con el fin de ganar adeptos, con lo cual las políticas de seguridad adquieren un tinte político explícito.

También como contraparte, los grupos criminales intervienen indirectamente a través del financiamiento de campañas electorales y, como ocurre últimamente, ellos deciden participar con candidatos propios, porque es tan fuerte el descrédito de la política que, incluso, estos grupos ya no confían en ella. A ellas se suman las orientaciones provenientes de la cooperación internacional, en las que se funden los intereses de las grandes potencias mundiales, de los mercados de la seguridad privada y de la tecnocracia transnacional.

Adicionalmente, se encuentran las protestas de la población, ante el aumento de la violencia y la falta de efectividad en las políticas de seguridad y sus instituciones (legitimidad). Es un proceso que se generaliza por toda la región, por ejemplo, a través de ciertos movimientos de acción colectiva con base ciudadana, que organiza las denominadas *marchas blancas*, realizadas en distintas escalas, a saber: barriales, citadinas, nacionales y, algunas de ellas, globales,[3] donde todas tienen en común el rechazo al incremento de la violencia y el descrédito institucional.

De esta manera se construye un proceso nada lineal que impide identificar cual es el punto de su partida; si la violencia, las políticas o el tipo de demandas sociales ¿Más venganza que justicia?

3 No referimos, por ejemplo, a la experiencia mexicana denominada "México ilumínate" que se realizó una marcha blanca simultánea en muchas ciudades mexicanas, así como en varias urbes de los EE.UU y del mundo.

Por ello se hace imprescindible empezar una reflexión sobre las relaciones entre la violencia y la seguridad desde la perspectiva política. Con mayor razón si durante mucho tiempo se negó, desconoció, veló o escondió este vínculo estructural, situación que impidió entender la problemática objetivamente y diseñar efectivas políticas de seguridad y protección. O lo que también acontece en el ámbito de si no se sigue esta propuesta interpretativa, se hace imposible comprender que la seguridad es un derecho humano consagrado universalmente.

Se busca desentrañar algunas de las líneas explicativas de esta relación; que desgraciadamente ha sido desprovista interesadamente de todo tinte político. Estas reflexiones iniciales deberían estimular la investigación de esta realidad compleja, para, a su vez, acrecentar su conocimiento y sus alternativas de política pública.

Para entender las violencias, de tal manera que permitan diseñar buenas políticas públicas de seguridad ciudadana, tendientes a su disminución y control, se hace imprescindible incorporar la dimensión política, no como una variable más sino como una redefinición completa de su concepción. Lo técnico es muy necesario, pero lo político es imprescindible si se quiere reducir las tasas de violencia. Los acuerdos entre las funciones ejecutiva y legislativa, entre lo nacional y lo local, entre lo público y lo privado, por ejemplo, requieren de la concertación de voluntades, generalmente ubicadas en los dominios de la política.

La política en y de la violencia

Es imprescindible abrir el debate de una problemática de crucial importancia en el ámbito de la (in) seguridad ciudadana: las relaciones dialécticas entre violencia y política,[4] expresadas en el hecho de que la violencia ha producido –implícita y explícitamente– los siguientes cuatro vínculos estrechos con la política (matriz de la violencia política):

4 En este caso se refiere a la relación entre violencia y política, y no a la matriz violencia política, porque hacen referencia a dos cuestiones distintas.

- El descrédito, la desconfianza y la deslegitimidad de las instituciones es bastante significativo según las encuetas de opinión pública (Latinobarómetro). Una prueba de ello es la impunidad que se inicia con la falta de denuncias por parte de la ciudadanía, porque la víctima sabe que no tendrá resultados positivos si lo hace. La justicia y la policía, son los espacios institucionales más proclives a esta evaluación de la población.
- En estos tiempos se ha hecho presente, con mucha fuerza, el sentido del aforismo popular: "plata o plomo": es decir, de la corrupción y la intimidación. Pero a ello se suma la cooptación institucional, es decir, la presencia directa de representantes de las estructuras criminales en las instituciones tutelares de la seguridad ciudadana. El mega operativo *"Metástasis"* de la Fiscalía General del Ecuador, así lo ilustra: están directamente vinculados policías, jueces, fiscales, medios de comunicación, municipios y empresas (https://www.fiscalia.gob.ec/caso-metastasis/).
- El odio político se ha incrementado notablemente gracias a los procesos de polarización (la "grieta" en Argentina). También se ha hecho evidente que las estructuras criminales tienen un nivel de creciente influencia en la política. Las organizaciones criminales, conforme han ido adquiriendo más recursos económicos, se han politizado.
- Resultado de estos procesos, se han incrementado los asesinatos a políticos o a candidatos a cualquier dignidad de elección popular, como ocurre en Ecuador, Colombia, México, entre otros países de la región.
- En las políticas públicas de seguridad ciudadana también está presente la política, independientemente de que se la considere que son técnicas. Las políticas de seguridad, como su nombre lo indica, son políticas.

De esta manera, se evidencia que la violencia se ha convertido es un elemento fundamental en la construcción y en el ejercicio del poder en el ámbito de la seguridad.[5] Más necesario este reconocimiento por el peso creciente que ha adquirido el vínculo recíproco entre violencia, seguridad

5 En la violencia discriminatoria, por ejemplo, en la de género, es más que evidente porque incluso hay una inserción diferenciada al poder (violencia institucional), como ocurre con otras formas de violencia.

y política, a pesar de que aún no se le concede la importancia que tiene, tanto en los estudios como en el diseño de las políticas públicas.

Es más, esta "omisión" tiene que ver con la explícita posición política de negar la existencia de lo político en la violencia y en las propuestas de seguridad; lo cual obviamente, es una posición política, porque al velar esta realidad se niega al conjunto de actores políticos y económicos que se benefician directa e indirectamente de la (in)seguridad. En otras palabras, los que arman esta realidad del apoliticismo terminan por actuar políticamente, favoreciendo a grupos legales e ilegales específicos.

La lógica de hacer tabla rasa el contenido político de la violencia y de las políticas para enfrentarla, tiende a generalizarse por América Latina desde la década de los años noventa del siglo pasado y lo hace a partir de una concepción de las violencias que desconoce a los actores sociales e institucionales, legales e ilegales. Más difícil de negar si se tiene en cuenta que toda política pública es –como su nombre lo indica– política.

Las tecnocracias nacionales e internacionales que formulan estas propuestas asépticas tienen una visión venida de la lógica del "pensamiento único", que no acepta disidencias y mucho menos cuestionamientos; son construidas desde visiones tecnocráticas supuestamente carentes de la carga política, que se manifiestan desde la construcción de variables e indicadores que tienen una visión política e ideológica explícitas.

De allí que nieguen la existencia de un conjunto de actores políticos y económicos que se benefician directa e indirectamente de la inseguridad. Allí están, entre otros, la generación de empleo irregular, la acumulación de capitales, las influencias políticas (plata o plomo)

Generalmente hay una tendencia a aceptar un cierto nivel de politización de la seguridad en los procesos electorales; lo cual lo ven solo como un problema de corrupción o, a lo sumo, de financiamiento de campañas –incluso– poco investigadas.

La violencia es entendida más desde un conjunto de atributos venidos de tres raíces que producen un reduccionismo importante: de origen natural o biológico (patología), de trasgresión moral (religión, costumbres o tradiciones) y de desviación legal (anomia); teniendo todas ellas un punto en común: una visión etiológica desprovista de actores con intereses explícitos, que encarnan conflictivos campos de fuerza.

Esto es, busca ser explicada desde la existencia de una o varias causas, a la manera de atributos –bajo la modalidad de *factores*[6] de riesgo– sin identificar los actores, circunstancias, lugares y condiciones históricas, sociales, económicas y políticas.

Estas concepciones han traído múltiples problemas a la comprensión de la violencia, porque al hacerse invisibles las relaciones sociales que constituyen el conjunto de los actores directos e indirectos del crimen, han licuado las condiciones de la producción social del hecho violento, haciendo opaca la situación económica, política y cultural, con lo cual la violencia termina siendo algo externo a lo social.

Por eso, no llama la atención que se descalifique, excluya y margine al delincuente, al extremo de concebirlo como *antisocial*; es decir, contrario al orden social o ubicado fuera del ámbito de lo social.

Cuando se diseñan la propuesta de política de seguridad no se reconoce la dinámica y la lógica de la violencia y del delito –venida precisamente de la interacción de los distintos actores– lo cual impide entender la exigibilidad con que actúa la violencia y la impresionante rigidez que tienen las instituciones que las enfrentan; empezando por los marcos jurídicos.

Lo que sí se puede afirmar es que ha habido poca preocupación por los estudios dirigidos a entender la relación entre violencia y política. En general, lo que se ha hecho es buscar la comprensión de una matriz particular de violencia, como es la *violencia política*, fruto de la confrontación dialéctica de la sociedad con el Estado, sea con la intencionalidad de sustituir o transformar el Estado o, por el contrario, la de ejercer desproporcionadamente el monopolio de la fuerza que ejerce el Estado.

En este ámbito se ubican la seguridad pública que busca mantener el denominado orden público (*status quo*) y la seguridad nacional, que nace con la finalidad de preservar la soberanía de los Estados.

Se tienen estudios significativos en los países que han vivido agudos conflictos políticos, como son los casos de Colombia, México, Brasil, Guatemala, Argentina y Chile, entre otros. En este caso, los estudios se han realizado a través de sus dos variantes principales: por un lado, la

6 Según DRAE un factor es un: "Elemento, con causa".

llamada violencia legítima del Estado (violación de derechos humanos) y por otra, la referida a la confrontación alrededor del mantenimiento o transformación del orden público.

Con este trabajo no se busca entrar en esta matriz específica de la violencia, sino más bien desentrañar las explicaciones políticas de las violencias; es decir, de la violencia común, social o predatoria; que ha sido desprovista interesadamente de todo tinte político, desconociendo la verdad que encierra esta relación, como mecanismo para acercarse a su conocimiento y a sus alternativas de solución.

Aproximaciones al tema

La violencia es una acción colectiva desarrollada por actores que encarnan operaciones delictivas, produciendo efectos de distinto tipo, tanto en la propia violencia la sociedad que las cobija, como en las políticas para controlarla. En esa perspectiva, se puede señalar que hay muy pocos estudios para comprender las dimensiones económicas, culturales, políticas y geográficas de la violencia; siendo una tarea pendiente.

En el ámbito económico, existen varios estudios, entre los cuales deben señalarse al menos los dos siguientes: el que abrió el camino, realizado por el BID (Londoño, Gaviria y Guerrero, 2000), dirigido a identificar los costos de la violencia; y, el segundo, relacionado con la economía política de la seguridad ciudadana (Carrión y Dammert, 2009), que analiza los presupuestos, los costos de la violencia y el sector privado en la seguridad en el mercado de la seguridad.

Lo mismo respecto de las investigaciones culturales, donde sobresalen los estudios de género (Viteri et al., 2017) y de la violencia juvenil (Feixa, 1994), como las entradas desde la antropología (Garriga Zucal y Noel, 2010), los imaginarios del temor (Bauman, 2010), entre otros.

Es muy poco lo que se ha caminado en los estudios de la relación entre violencia y política, aunque no se puede desconocer que se han privilegiado a los dirigidos hacia un tipo particular de matriz de la violencia: la *violencia política*, fruto de la confrontación dialéctica de la sociedad con el Estado, sea con la intencionalidad de sustituirlo o

transformarlo o, por el contrario, de ejercer desproporcionadamente el monopolio de la fuerza.[7]

En esta línea se tienen estudios significativos, por un lado, en los países que han vivido conflictos políticos agudos, como son los casos de Colombia, México, Brasil, Guatemala, Argentina y Chile. Y por otro, a través de sus dos variantes principales: la llamada violencia legítima del Estado y la referida a la confrontación alrededor del mantenimiento o transformación del orden público.

Es muy poco lo que se ha caminado en los estudios de la política en la violencia a pesar del impacto que tiene en la cultura de la población (temor, solidaridad), en el capital social (restricción al sentido de comunidad), en el aparecimiento de nuevos actores con peso político (medios de comunicación, guardianía privada), en la eficiencia institucional (infiltración, corrupción), en la legitimidad organizacional (credibilidad), en el financiamiento de las campañas electorales, en la corrupción privada y pública y en el diseño de las agendas políticas de seguridad, entre otros.

El poco interés en los estudios sobre esta temática esconde esta realidad innegable y, lo que es más grave, impide conocer el contenido de la problemática para actuar sobre ella. El no develar esta relación impide descifrar y describir las motivaciones y los actores directos e indirectos que están tras la violencia, lo cual se puede explicar, entre otras cosas, por ciertas constantes que circulan de manera profusa:

- Se afirma falazmente que no hay ninguna relación entre violencia y política porque la violencia afecta por igual al conjunto de la sociedad, dado que es un fenómeno socialmente generalizado que adopta incluso forma de una epidemia. Sin embargo, cuando se identifican las víctimas, los victimarios y las personas privadas de libertad esta aseveración pierde sentido, porque hay –sin duda– una producción social de la violencia altamente diferenciada, así como lo hay también

7 "Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el "territorio" es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos solo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del "derecho" a la violencia." (Weber, 2009, pp. 83-84).

de la seguridad. Allí surgen los relatos y discursos estigmatizadores que criminalizan la pobreza, produciendo una visión políticamente violenta contra una parte de la sociedad.

- Se señala que las políticas de seguridad están por encima de las ideologías; esto es, que no hay propuestas con signos ideológicos de izquierda, derecha, progresista, conservadora o liberal, porque las políticas públicas son estrictamente técnicas. Es decir, las políticas públicas de seguridad se las considera que no son políticas, a pesar de que se implanten una gama de opciones que van desde la prevención, la mano inteligente, la mano dura y el populismo penal, inscritas en la línea del orden público y del disciplinamiento ciudadano. Toda política pública, como su nombre lo indica, es política.

- Estas concepciones de la violencia y de las políticas de seguridad se asientan en un marco conceptual donde la definición tradicional de violencia impide encontrar actores, sujetos, instituciones y organizaciones y, cuando lo hace, se los construye en el marco de una política militarista de: guerra a las drogas, batalla contra el crimen, lucha contra la violencia que terminan por definir enemigos (terroristas, migrantes) o neo-enemigos (maras, narcos) propios de la seguridad pública o de la seguridad nacional y no de la seguridad ciudadana.

Estas entradas empiezan a ser cuestionadas porque, históricamente, la violencia evoluciona hacia formas modernas, donde la existencia de una motivación para cometer el hecho violento se convierte en la norma (premeditación). Esta condición conduce a las variables de crimen organizado o de la red global del crimen, como también a la confrontación entre distintas comunidades con identidades sociales específicas: etnias, LGBTIQ, género, grupos etarios.

Es difícil desconocer que la violencia no tenga implícita y explícitamente vínculos con la política cuando, por ejemplo, hoy más que nunca la violencia y el delito se realizan a través de organizaciones que tienen objetivos claramente establecidos.

La relación entre violencia y política desde una perspectiva histórica

Reconocer que la violencia es histórica posibilita entenderla desde una forma de producirla socialmente –esto es, con actores, tecnologías y relaciones– que tienen una connotación temporal identificable por momentos; así por ejemplo, antiguamente no era muy clara la influencia de la política en las violencias y en la seguridad, puesto que: primero los grados, montos y tipos de violencia eran precarios; segundo, los operadores no tenían un nivel organizativo importante; y, tercero, había una clara separación del Estado con la economía delictiva.

De aquella época para acá se puede observar el crecimiento del contenido político existente en la producción de la violencia, tanto que ahora es mucho más evidente porque existe un conjunto plural de actores que tienen nuevas formas de expresión, tales como: el crimen organizado (Naciones Unidas, 2004), la red global del crimen (Carrión 2017), los grupos insurgentes y las comunidades sociales con identidades diversas. Sin duda que la presencia de estos nuevos actores hace imposible no considerar la relación de la violencia con la política, porque genera un nivel significativo de influencia y penetración en la sociedad, en el mercado y en el Estado.

Por ello, no es nada raro, por ejemplo, que las pandillas salvadoreñas (las maras) hayan intensificado los hechos de violencia con el fin de entrar en procesos de negociación política con el Estado, mientras el gobierno les ha presionado con acciones militares para obligarles a dialogar en condiciones más favorables, y todo esto en un marco de complejas relaciones internacionales.

Todo esto se vino abajo, con la agresiva política de seguridad impulsada por Bukele, la cual la ha convertido en el presidente más popular, no solo de El Salvador sino de todo el mundo, y a su política, como la más reivindicada en todos los procesos electorales, locales y nacionales de la región.

También los carteles del narcotráfico tienen "política social" para contar con bases sociales de apoyo a sus actividades y "política pública" para penetrar al Estado con la multifinalidad siguiente: contar con información, con indulgencias legales, con permisividad a ciertas acciones ilegales, con territorios bajo su control y con coberturas institucionales afines a sus necesidades, entre otras.

La violencia tiene una carga política debido a que el crimen actual es fundamentalmente organizado, constituido mediante redes mundiales que se articulan para operar bajo figuras económicas como el *holding,* la *franquicia* o la *tercerización*; allí están los casos más significativos de las redes del narcotráfico que se articulan con las redes de armas, de tráfico de personas, de mercado de órganos o de lavado de dólares. Por eso esta nueva organización delictiva se extiende por el territorio planetario, convirtiéndose en un sector económicamente poderoso y, por lo mismo, políticamente más influyente (Naím, 2006).

En esta perspectiva se puede identificar un signo tendencial preocupante: conforme pasa el tiempo, cobra más fuerza la connotación política de la violencia, gracias a la fuerza de su economía, así como se generaliza por el conjunto de América Latina. Dentro de la seguridad, como correlato, ocurre exactamente lo mismo, porque son dos polos articulados al interior de una misma ecuación.

Relación violencia y política, según matrices y momentos

La violencia es plural e histórica,[8] lo cual hace que su relación con la política dependa de los momentos y de sus matrices. Así, por ejemplo, el carácter plural de la violencia se especifica políticamente según las matrices, el tiempo y el lugar de ocurrencia. La cuestión temporal hace referencia al comportamiento político de cada momento; es decir, que lo político de la violencia está referido a cada matriz y a la evolución histórica de cada una de ellas. Claramente se pueden identificar cuatro matrices (Carrión y Pinto, 2017). Estas son:

La matriz de *violencia política* cuenta con dos expresiones con características y momentos distintos: por un lado, la que se configura como violencia de Estado a partir de las dictaduras militares de la década de los años setenta, principalmente, en el sur del continente, que asolaron la región con miles de personas desaparecidas, secuestradas y asesinadas por parte de las fuerzas del orden público, en el marco de la llamada seguridad nacional.

Y, por otro lado, la que nace de los conflictos internos en ciertos países, principalmente Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Colombia, que se

8 Las violencias, las políticas y los marcos institucionales para atenuarlas cambiaron históricamente.

cerraron luego de importantes procesos de negociación, y del Perú, que se pacifica después de una cruenta confrontación armada con Sendero Luminoso.

La matriz de la *violencia común* empieza a tener un crecimiento significativo a partir de la década de los años ochenta, en el marco de la reforma del Estado y de la implantación de políticas neoliberales en la economía, que se expresa en delitos tales como los homicidios, asesinatos, robos y hurtos y donde cada vez tiene mayor presencia lo que se denomina crimen organizado. En este caso los países del sur tienen bajas tasas de violencia, mientras el resto lo tienen altas y la tendencia general es hacia el aumento sostenido.

La violencia *mercados ilegales* es principalmente de carácter económico (mercados ilegales) y es producida por la *Red Global del Crimen* (Carrión, 2017). Esta matriz tiene presencia temporal de manera paralela a la anterior, aunque espacialmente tenga una forma distinta, en función a las fases de los procesos económicos. Esto es, a los lugares de producción, rutas, consumo o lavado, principalmente de narcóticos, aunque también del contrabando, la migración irregular, la trata de personas y la circulación de armas.

Y, finalmente, está la *violencia discriminatoria*, que empieza a visibilizarse como tal desde este siglo, gracias a la agudización de las asimetrías de poder que las sociedades han creado históricamente a partir de las identidades de género, sexo, nacionalidad, etnia, migración o deportiva. Hoy también tienen presencia porque se han reformado los códigos penales con la necesidad de reconocerla mediante la tipificación criminal como delitos de odio.

De esta manera, se puede verificar que en determinados momentos y lugares ciertas matrices tengan mayor relevancia que otras; lo cual lleva a pensar que hay interacción y preminencia de una de ellas sobre las restantes; esto es, que se puede encontrar una cierta lógica de integración que se especifican en el tiempo y el espacio. En esta perspectiva, se puede identificar un signo tendencial preocupante: conforme pasa el tiempo cobra más fuerza la connotación política de la violencia, así como se generaliza por el conjunto de la región.

Las matrices de la violencia común y discriminatoria están distribuidas por todo el continente,[9] así como la mafia y la política se encuentran

9 América Latina, tiene el índice más alto de criminalidad a nivel mundial. Sin embargo, en países como Chile y Argentina, se reflejan tasas de homicidio considerablemente más bajas que en otras partes de la región, sobretodo en relación al norte de América del Sur y América Central, incluyendo a México.

focalizadas en lugares particulares. Esta verificación se especifica por la conflictividad producida gracias a los mercados ilegales (narcotráfico, trata), a las asimetrías de poder (género, racismo), a las diferencias generacionales (jóvenes, adultos mayores) y a las prácticas ilícitas en el espacio común (público, privado).

En esta cita del informe de Latinobarómetro (2017) se puede colegir el peso de las distintas matrices de violencia en la actualidad de la región:

> En primer lugar, la violencia contra los niños con un 60 % y en segundo lugar la violencia intrafamiliar contra las mujeres con un 59 % (esta disminuye de 63 % en 2016). En tercer lugar, está el crimen organizado con el 58 % (aumentando de 51 % en 2016). En cuarto lugar, está la violencia en las calles con 57 % (disminuyendo de 59 % en 2016). En quinto lugar, las marras y pandillas con el 51 %, seguido de un 43 % de los Bullying y la violencia de estado (p. 30).

Por otro lado, reconocer que la violencia es histórica posibilita entenderla desde una forma de producirla socialmente –esto es, con actores, tecnologías y relaciones– que tienen una connotación temporal identificable; así, por ejemplo, antiguamente no era muy clara la influencia política que tenían las violencias y las políticas de seguridad, puesto que: primero los grados, números y tipos de violencias eran precarios; segundo, los operadores no tenían un nivel organizativo importante; y tercero, el Estado no había tomado en cuenta la importancia de la economía delictiva.

De aquella época para acá se puede observar el crecimiento de la política en la violencia, tanto que ahora es mucho más evidente porque existe un conjunto de actores que tienen nuevas formas de expresión a través del crimen organizado (Naciones Unidas, 2004) de la red global del crimen (Carrión, 2017). Sin duda, la presencia de estos nuevos actores hace imposible no considerar la relación de la violencia con la política y viceversa, lo cual genera un nivel de influencia y penetración en la sociedad, el mercado y el Estado.

Por ejemplo, las pandillas salvadoreñas (las maras) intensificaron los hechos de violencia con el fin de entrar en procesos de negociación con el Estado, y lo mismo hizo el gobierno para obligarles a dialogar en condiciones más favorables. Los carteles del narcotráfico tienen "política social" para contar con bases de apoyo y penetrar al Estado para contar

con información, indulgencias legales, permisividad en ciertas acciones ilegales, territorios bajo su control y coberturas institucionales afines a sus necesidades, entre otras.

La violencia tiene una carga política debido a que el crimen actual es fundamentalmente organizado, constituido mediante redes mundiales que se articulan para operar bajo figuras económicas de un *holding* o de *franquicia* y *tercerización*; allí están los casos más significativos de las redes del narcotráfico que se articulan a otras, como las redes de armas, de tráfico de personas o de lavado de dólares. Por eso, esta nueva organización delictiva se extiende por el territorio planetario, convirtiéndose en un sector económicamente poderoso y, por lo mismo, políticamente influyente (Naím, 2006).

Los operadores de la violencia

Desde la década de los años ochenta del siglo pasado, el crimen en América Latina sufre un cambio sustancial: transita de la violencia tradicional, caracterizada por patrones culturales (asimetrías de poder), riñas (consumo de productos psicotrópicos) y estrategias de sobrevivencia (obtención ilegal de medios de vida por los pobres), hacia la violencia moderna, que nace de la predisposición explícita a cometer un hecho delictivo, lo cual conduce a una organización (división del trabajo) que opera con objetivos (económicos), planificación (anticipación de resultados) e inteligencia criminal (información, contactos).

Se transita de hechos delictivos producidos por actores aislados u organizaciones precarias, a otros cometidos por operadores delincuenciales que tienen un importante nivel de organización significativo, lo cual les otorga un importante poderío económico, tecnológico, militar y político, con radios de acción diversificados en términos sociales, económicos y territoriales.

La propia lógica organizacional y la dinámica del crimen les obliga a expandirse más allá del hecho violento y delictivo para, por ejemplo, impulsar prácticas corruptas de penetración en la institucionalidad pública para obtener beneficios, o más directamente, para captar porciones de poder que les permita actuar al margen de la ley y obtener impunidad.

El poder político de la violencia se origina y constituye en la necesidad no solo de penetrar y asaltar el mercado, sino también al Estado y a la sociedad; no para transformarlos sino para someterlos a sus reglas y a sus necesidades. Por eso la nueva forma de organización delictiva requiere controlar la *sociedad* (población) para contar con un "ejército industrial de reserva", *el mercado* (economía) para convertir los recursos obtenidos ilícitamente en negocios lícitos y estables (lavado), al *Estado* para actuar impunemente bajo la tradicional fórmula de plata (corrupción), plomo (intimidación, eliminación) y ahora mediante la cooptación de la democracia, sea a través de actores directos (postular sus propios candidatos) o indirectos (financiamiento de campañas electorales).[10]

Bajo esta perspectiva, se puede identificar un signo tendencial preocupante: conforme pasa el tiempo cobra más fuerza la connotación política de la violencia, además de que se generaliza a toda América Latina. Dentro de la seguridad, como correlato, ocurre exactamente lo mismo, porque son dos polos articulados al interior de una misma ecuación.

Se transita de hechos delictivos producidos por actores aislados u organizaciones precarias, a otros cometidos por operadores delincuenciales que tienen un importante nivel de organización, lo cual les otorga un importante poderío económico, tecnológico, militar y político con radios de acción diversificados en términos sociales, económicos y territoriales.

La propia lógica organizacional y dinámica del crimen les obliga a expandirse más allá del hecho violento y delictivo para, por ejemplo, impulsar prácticas corruptas o políticas de penetración en la institucionalidad pública (plata, plomo) para obtener beneficios, o más directamente, para captar porciones de poder que les permita actuar en el marco de la ley u obtener impunidad. En ese sentido, las campañas electorales se han convertido en espacios privilegiados, sea con financiamiento de los procesos o con candidatos propios.

El poder político de la violencia se origina y constituye en la necesidad no solo de penetrar y asaltar el mercado, sino también el Estado y la sociedad; no para transformarlos sino para someterlos a sus reglas y necesidades.

10 Por eso hoy las organizaciones criminales están próximas a los gobiernos para confrontarlos o someterles a sus intereses.

Por eso, la nueva forma de organización delictiva requiere controlar a la sociedad (población), para contar con un "ejército industrial de reserva"; al mercado (economía), para convertir los recursos obtenidos ilícitamente en negocios legales y estables (lavado); al Estado, para actuar impunemente bajo la tradicional fórmula de plata (corrupción) o plomo (intimidación, eliminación) y ahora mediante la cooptación de la democracia, sea a través de actores directos (candidatos) o indirectos (financiamiento de campañas).[11]

Es destacable la manera como, por un lado, los actores de la violencia penetran las instituciones públicas, a través de la corrupción, la intimidación; actuando por la vía electoral, ya sea financiando campañas electorales o bien, participando directamente con sus representantes en la política. En Colombia, el 14% de los gobiernos municipales han sido captados por grupos al margen de la Ley, muchos de los cuales se encuentran en lugares estratégicos para las actividades ilícitas como son las zonas de producción de cultivos o las regiones de importación o exportación de mercancías ilegales (droga, precursores químicos).

Mientras que, por el otro, los grupos irregulares pueden lograr la participación política mediante procesos de paz, como ha ocurrido en Colombia con los acuerdos entre el gobierno nacional y las FARC, lo cual ha conducido a la reducción de la tasa de homicidios al nivel más bajo de las últimas cuatro décadas; esto demuestra, como la competencia electoral puede procesar la violencia, en unos casos negativamente y en otros de forma positiva.

Los tentáculos de estos grupos ilegales se expanden por la sociedad a través de las culturas de ganancia rápida y fácil, de originales formas de consumo, de inéditos contenidos de telenovelas y música (narcocorridos), así como también de las nuevas capacidades para la generación de empleo ilícito de alta rentabilidad.

También impulsan "programas sociales" de alto impacto diseñados para captar importantes sectores de la población bajo estructuras de sujeción a una autoridad, a una dependencia y a una forma de vida, lo cual termina por legitimar a los capos, a sus prácticas y a las organizaciones mafiosas, así como también ampliar sus bases sociales de sustentación.

11 Por eso, hoy las organizaciones criminales están próximas a los gobiernos para confrontarlos o someterles a sus intereses.

Respecto del funcionamiento con el mercado, las organizaciones ilegales estructuradas en red o en *holdings* –que operan glocalmente (Robertson, 2003)– requieren del mercado para convertir los recursos obtenidos ilícitamente en dineros legales y estables mediante el denominado lavado. Se estimaba en 2007 un lavado en América Latina y el Caribe de alrededor de 140 mil millones de dólares anuales, monto superior a la inversión externa en la región. En la actualidad, se habla de 400 mil millones de dólares (Portilla, 2022).

Para los delitos económicos es imprescindible contar con una fase adicional a las tradicionales de producción, circulación y consumo –que es el lavado–, con la finalidad de encubrir el origen ilícito de los fondos.

La violencia no solo tiene personajes y actores delincuenciales explícitamente reconocidos, sino que en su actividad delictiva actúan políticamente y en el ámbito de las instituciones políticas también. Antiguamente, los violentos y los actores ilegales solo burlaban la acción de los Estados para cometer sus fechorías; posteriormente, buscaban funcionalizarlos a sus intereses mediante la intimidación y la corrupción; y ahora, les interesa cooptarlo para representarse directamente en las instancias públicas más estratégicas para desarrollar sus actividades.

Para cumplir con estos objetivos financian campañas electorales de ciertos candidatos que los pueden ayudar, así como representarse directamente con sus propios candidatos en instituciones claves. De esta manera, dejan atrás la ventriloquía, porque la política se ha desprestigiado y desacreditado hasta para estos sectores.

La organización delictiva penetra el sistema de representación social (fútbol, música, ONG), económica (empresas) y política (partidos, aparatos estatales), corrompiendo la institucionalidad, minando la legitimidad de la Policía, de la Justicia y de las FF. AA. Entre otros órganos estatales.

Por ello, ahora coopta directamente los aparatos estatales bajo el uso de los instrumentos propios de la democracia: el financiamiento, las candidaturas y los programas de gobierno. Además, construyen verdaderos ejércitos paralelos que imponen su ley,[12] así como también cobra de "vacunas" o "peajes" en los territorios, a cambio de seguridad.

12 Una situación de este tipo debería llevar a un importante debate en el ámbito jurídico, donde es posible encontrar un pluralismo jurídico con informalidad legal y sistemas legales paralelos, todos ellos construidos a partir de pactos políticos y sociales.

La organización delictiva hace uso de la violencia en términos políticos, porque ejerce un poder sustentado en la fuerza ilegítima, tanto en el ámbito social, económico, cultural como político.

Este es el caso, entre otros, de las elecciones colombianas en los gobiernos locales y parlamentarios donde miembros de las llamadas BACRIM (Rastrojos, Urabeños), de los grupos irregulares (FARC, ELN) y de los paramilitares (AUC) se presentaron como candidatos y, en algunos casos ganaron. Mientras antiguamente atacaban al Estado y boicoteaban las elecciones, hoy en día utilizan la democracia para captar el Estado en aquellos territorios estratégicos para la producción o la circulación de narcóticos, así como en aquellos órganos públicos que tienden a confrontarlos (Policía, Justicia y cárcel).

Para las organizaciones criminales, mientras menos Estado exista o mientras más débil sea, es mucho mejor; porque, paradójicamente, en esos contextos tienen mejores condiciones para operar. Los lugares con menos institucionalidad política son más proclives a su desarrollo y es eso lo que producen, a la manera de Estados fallidos. De allí que las tesis neoliberales o del Estado mínimo sean muy próximas a estos grupos irregulares, al punto que políticamente se inscriben en estas corrientes, auspiciando las acciones de estos partidos políticos a través, por ejemplo, del financiamiento de campañas electorales.

Los operadores de la seguridad

Hasta antes de la década de los años 80 del siglo pasado, la violencia no era tan significativa ni tampoco tan generalizada en el país. Para enfrentarla era suficiente un marco institucional compuesto por la trilogía clásica de las instituciones del sistema penal: Policía, Justicia y cárcel.

En la actualidad, con el incremento y diversificación de la violencia, se asiste a una significativa inacción institucional; donde a las tres instituciones anteriormente citadas se suman las organizaciones internacionales de cooperación multilateral (Naciones Unidas, BID, CAF, OMS) y bilateral (DEA), nacionales de los ministerios (Educación, Economía, Interior), gobiernos intermedios (Estados, Departamentos, Provincias) y de gobiernos locales (Municipios).

También, se suman las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a grupos de defensa de derechos humanos (género, niños, secuestrados), a las empresas privadas en los campos de la Policía (consultoría, tecnología, asesoría e inteligencia), a las ONG (campañas, investigación, denuncias) y a las universidades (investigación, docencia, asistencia), entre otras.

El impresionante crecimiento de la presencia institucional lleva aparejado, por un lado, del incremento geométrico de los presupuestos para enfrentar el crimen y, por otro, que el aparato estatal, por la presencia institucional y por el aumento de su capacidad económica, tienda a especializarse en una acción vinculada a la seguridad, que le ha conducido a la seguritización de sus políticas, lo cual va de la mano con las demandas crecientes de la población.

En el libro de Londoño, Gaviria y Guerrero (2000), *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*, se mostró cómo la violencia es un factor que impide el crecimiento económico de nuestros países, por los altos costos que produce el delito y por la cantidad de recursos económicos que se destinan para controlarlo.

También se puede afirmar, sin temor a equivocación, que existe un asalto a la democracia por parte de los grupos criminales a través de la participación directa de estos actores ilegales en los procesos electorales (financiamiento de campañas, candidatos propios), de la deslegitimación de la institucionalidad pública,[13] así como también de la penetración de sus intereses en el Estado por la vía de la corrupción, la intimidación, y la cooptación entre otros.

No se puede negar que el incremento de las demandas sociales por seguridad, venidas del incremento de los niveles de victimización y de la ineficiente respuesta de las políticas públicas, ponen el tema al orden del día. Mucho más, si estas demandas tienden a canalizarse, por un lado, a través de actores cada vez más estructurados e identificados que tienen expresión directa e indirecta de sus intereses (crimen organizado) y, por otro, con la justicia por la propia mano.

13 Según el informe de Latinobarómetro (2017) la justicia tiene una credibilidad que baja del año 2016 al 2017 de 26 % al 25 %, las FFAA de 50 % a 46 % y la Policía de 38 % a 35 %.

El sector privado de seguridad

A partir de la década de los años noventa, se inicia un proceso de multiplicación de los actores destinados al control y prevención de la violencia en América Latina. Este hecho tiene relación con el cambio estructural que se produce a partir de la reforma del Estado, básicamente en tres de sus elementos principales: en primer lugar, se vive un *proceso de apertura* sustentado en el desarrollo de las tecnologías de la comunicación y en la generalización del mercado a escala global, que lleva al aparecimiento de nuevos delitos (informáticos) y a la presencia de nuevos actores internacionales (Ameripol).

En segundo lugar, existe el impulso de los *procesos de descentralización* que impulsan el fortalecimiento de los gobiernos locales (municipios), como entes dedicados principalmente a la prevención del delito y a impulsar políticas de participación ciudadana; y en tercer lugar, a los *procesos de privatización*, que, para el caso que nos ocupa, permite la presencia de un conjunto de empresas de carácter privado destinadas a los servicios de protección de la población.

Como resultado de esta transformación del Estado, tenemos la conformación de un nuevo ámbito de la economía que se define y cobra fuerza desde este momento: se trata del sector privado de la seguridad. Un indicador que permite ratificar esta afirmación es el hecho de que las empresas privadas son de reciente formación, en tanto la mayoría de ellas no tienen más de 10 años de existencia.

Según Edgardo Frigo (2003), especialista argentino, el monto económico de lo que mueve el sector privado de la seguridad a nivel mundial es una cantidad significativa. Así tenemos que Norteamérica supera un mercado de 55 mil millones de dólares y tiene una tasa de crecimiento promedio anual del 8 %; Europa genera alrededor de 45 mil millones de dólares con un crecimiento de un 9 % anual; y América Latina cuenta con un poco menos de 15 mil millones de dólares, pero con un crecimiento del 11 % anual, es decir, el mayor del mundo.

Estos datos lo que evidencian es el hecho de que estamos bajo un sector de la economía en franco proceso de expansión económica y territorial, pero también, por los enlaces entre las distintas empresas, en la construcción de redes internacionales proveedoras de este servicio bajo la modalidad privada.

Pero este sector de la economía es heterogéneo en su oferta, en tanto tienen múltiples segmentos de actividad, que según se conoce son más de 50, entre las cuales se puede señalar los siguientes: traslado de fondos, consultoría, alarmas, guardianía, inteligencia, circuitos de TV, blindaje de vehículos, comunicaciones, *marketing* y guardianía, entre otros.

Como resultado de esta realidad, los segmentos más grandes son: alarmas que mueven, más o menos, un 25 % de los recursos y vigilancia con un 28 %. Se estima que el monto total del sector está en alrededor de 130 mil millones de dólares a nivel mundial, sin tener en cuenta el rubro de la producción tecnológica, que es el más alto.

El segmento de las unidades de prestación del servicio de guardianía o vigilancia está viviendo un proceso importante de crecimiento, gracias al aumento del número de empresas grandes (ampliación de la oferta de empleo por parte de éstas), a la concentración en pocas empresas y a la transnacionalización del mercado. Es importante mencionar que una característica importante del sector privado de seguridad en Latinoamérica es la presencia de un mercado dual estructurado a través de lógicas formales e informales.

Un indicador importante es el número de efectivos policiales formales: se estima en 1.800.000 los policías privados legalmente existentes y un número superior a los 2 millones los informales, lo cual da un universo de más de 4 millones de guardias privados. El Brasil tiene más de 600 mil policías, México más de 500 mil y Colombia sobre los 200 mil efectivos.

Si se compara esta información con respecto a los policías públicos se puede señalar que este momento el número de policías privados en América Latina es el doble de la policía pública; lo cual quiere decir que el monopolio de la fuerza propio del Estado transita del sector público al privado de manera acelerada. A ello hay que añadir un elemento paradójico: la demanda principal de la guardianía y los servicios privados proviene del sector público.

En el caso del Ecuador tenemos la siguiente situación: la Policía Nacional tiene 41 mil efectivos, mientras las empresas privadas formales superan los 70 mil y las informales los 40 mil adicionales. Pero es más revelador esta situación si se mira el número de las empresas existentes en algunos momentos: en el año 1990 eran 54 las empresas privadas registradas legalmente en la superintendencia de compañías, en 1995 aumentaron a 163,

en 2000 llegaron a 328 y en el año 2006 fueron 867; esto es, en un lapso de 15 años, se produce un crecimiento espectacular de más de 16 veces.

Según Gustavo Lalama (EPSC, Quito), el Servicio de Rentas Internas (SRI) en el año 2000 recaudó 3.274.485 dólares y cinco años después subió a 11.440.415 dólares; lo cual significa un crecimiento anual promedio de 28 por ciento.

Este conjunto de datos nos permite concluir en lo siguiente: la política de seguridad ciudadana del Ecuador, a principios de este siglo, tiene en las dinámicas mercantiles a un componente muy importante y en crecimiento. No se puede negar que una de las causas de la violencia es la desigualdad; por eso, si el mercado privado de seguridad establece diferencias de acceso a la protección los resultados de sus políticas pueden ser regresivos. Según Petrella y Vanderschueren (2003), los servicios privados no llegan al 5 % de la población, con lo cual "el grado de seguridad que se obtiene es proporcional al precio que se paga".

Desde mediados de la década pasada se percibe un viraje en la tendencia descrita que, al menos, tiende a detenerla. Hoy se puede decir que estamos bajo una lógica público-privada donde se mantiene un vigoroso sector privado y se presencia un incremento de los efectivos policiales públicos (se anuncia un reclutamiento de 17 mil en 5 años) y la instalación de sistemas de videovigilancia (ECU911) a gran escala, con puntos en varios lugares del territorio nacional.

Sin embargo, queda un gran déficit que debe solventarse: diseñar un sistema regulatorio de la actividad privada (marco legal, políticas) y una entidad única que sea capaz de generar el control y la aplicación de las normas establecidas.

La política en la seguridad

En las políticas de seguridad ciudadana también está presente la política porque no hay política pública que no sea política y porque en la formulación de las propuestas la violencia es un elemento de la construcción, legitimización y ejercicio del poder. En otras palabras, todas las políticas públicas son políticas porque se las diseña e implementa desde el poder y porque también su origen tiene el sello distintivo de la política.

La política pública de seguridad viene de la racionalidad estatal, aunque vinculada a la sociedad en cada coyuntura específica. El modelo de Estado que emergió después de las dictaduras militares en América Latina, tuvo su origen en los postulados del llamado "Consenso de Washington", que impulsó el Estado mínimo sobre la base de las privatizaciones, la descentralización, la apertura y la desregulación mercantil, así como las políticas de ajuste estructural, la apertura de la economía y eficiencia administrativa; hechos que condujeron al diseño de políticas de seguridad (nacional, pública y ciudadana) muy claras.

Durante el periodo neoliberal (desde el retorno a la democracia) se configuró, por un lado, una lógica que pretendió esconder la dinámica política de la seguridad bajo la creación del fetiche del apoliticismo, sosteniendo que solo era posible hacerlo desde la óptica técnica y, para lo cual solo se requería contar con información oportuna y confiable. De allí que los llamados observatorios de la violencia se regaran por la región para captar datos, de tal manera que las decisiones políticas sean "objetivas". Esta intencionalidad no se cumplió porque, por un lado, se privilegiaron las encuestas de opinión pública y, por otro, fue una moda carente de sentido político.

En cambio, si sirvieron para mostrar a la ciudadanía el nivel de violencia al que se había llegado, así como también, de presentar una cara con cierta racionalidad estatal para enfrentar el crimen, proveniente de una mínima lógica tecnocrática.

A la hora de la toma de decisiones las encuestas de opinión pública tuvieron más influencia que el conocimiento y la información del delito proveniente de los observatorios. Estas encuestas fueron más significativas porque miden la percepción de la población respecto de las políticas, así como la credibilidad, aceptación y eficiencia de las autoridades bajo las lógicas del "ojo por ojo, diente por diente", que finalmente se formalizan en el diseño de acciones vinculadas al "populismo penal", a la "mano dura" o a la "justicia por mano propia" (linchamiento, armamentismo civil). Además, porque la población cree que, si no se lleva a la práctica sus demandas, es decir, si no se castiga, termina erosionando a la autoridad.

Y, por otro, una propuesta de seguridad, primero pública, destinada a aplacar y mantener el orden público, que empieza a resquebrajarse como resultado del crecimiento de la conflictividad social, producto de la ejecución

de los severos planes de ajuste económico (neoliberalismo); así como incapacitado para detener el incremento de los *delitos de mayor connotación social.*

Y segundo, ciudadana, para detener el incremento de los "delitos de mayor connotación social"[14] que nacen del incremento de la desigualdad social y económica, así como de la baja capacidad de respuesta del Estado.

Esta definición es muy interesante porque denota una jerarquización de los delitos, siendo los de mayor connotación social los más importantes; es decir, aquellos considerados los más reconocidos por la población según las tecnocracias estatales y los que tienden a erosionar la legitimidad de las autoridades. En esa perspectiva, sin duda alguna, el homicidio es el principal.

También se deben señalar aquellos que se inscriben en el incremento de las desigualdades sociales y económicas, como los que muestran una baja capacidad de respuesta del Estado.

No se pueden desconocer que las políticas de seguridad pública y ciudadana fueron un complemento para sostener las políticas neoliberales y atenuar sus efectos, sea por el incremento de las desigualdades económicas y sociales, o por el descrédito de las instituciones y de la democracia, así como por la privatización de la industria de la seguridad (Policía,[15] industria militar).

Coincidente con estos procesos, se observa el aumento geométrico del gasto público en seguridad, lo cual se traduce –paradójicamente– en el establecimiento simultáneo de políticas de austeridad económica en el ámbito de lo social y el dispendio de recursos en materia de seguridad; extraña combinación porque con una buena política social se puede disminuir la violencia. Los casos de Uruguay, Costa Rica y Chile son muy interesantes en esta perspectiva analítica.

Las propuestas de reforma del Estado lo debilitaron irremediablemente, al extremo de que perdió eficacia en el control del mercado, permitiendo el ingreso de nuevos delitos económicos, provenientes de los mercados ilegales vinculados al narcotráfico, a la trata de personas, a la migración irregular y a la oferta de armas, entre otros.

---

14 Esta definición es muy interesante porque denota una jerarquización de los delitos, siendo los de mayor connotación social los más importantes; es decir, aquellos considerados los más reconocidos por la población según las tecnocracias estatales y los que tienden a erosionar la legitimidad de las autoridades.

15 La gran reforma de la policía fue la de su privatización, que condujo a la existencia de tres veces más policías privados que públicos.

Estos elementos dieron lugar al aparecimiento de la matriz de *los mercados ilegales*, que modificaron sustancialmente la estructura de la violencia en la región. El crimen se internacionalizó, la organización delictiva se hizo económicamente más poderosa y el tráfico se generalizó por el mundo.

Algo que cambió el Estado en este último siglo fue la corrupción, que antes estaba recluida en unos pocos aparatos estatales y que era de baja monta, para convertirse en un problema regional con efectos impredecibles. El caso de mayor resonancia es el representado por la empresa brasileña Odebrecht que actuó en doce países de la región, evidenciando un modelo de actuación sustentado, primero en el financiamiento de las campañas electorales y luego en la realización de las obras de infraestructura bajo el pago de coimas.

Este caso permitió descubrir el comportamiento de varias empresas multinacionales que, como Odebrecht, actúan bajo estas prácticas corruptas y corruptoras, las cuales cambian los sistemas de representación política por la vía electoral mediante el financiamiento de campañas electorales (convirtiéndose en el gran elector) y el diseño de las políticas públicas mediante el pago de coimas, para decidir qué obra pública hay que hacer.

Estos dos hechos, el electoral y el de política pública, condujeron a la formación de un Estado mafioso que hace más difícil el control de la violencia y la ilegalidad. Por esta vía se naturalizan las prácticas ilegales y se incrementan los hechos de violencia.

Frente a esta realidad se han posicionado varios discursos de seguridad ciudadana dependiendo de quienes lo encaren; entre ellos, los que vienen de las tradicionales instituciones públicas, que se inscriben en la guerra o combate a la violencia o la mano dura al crimen, a través del incremento de los recursos económicos (crecimiento geométrico), mejora en las normas jurídicas (inacción punitiva, populismo penal, oralidad); reforma policial (policía comunitaria, diversificación), sistemas carcelarios (hacinamiento, rehabilitación); todas con resultados precarios.

Empieza a emerger un intento por superar el modo punitivo dominante, que es la manifestación de una decisión vertical de poder, mediante el denominado enfoque epidemiológico; que no es otra cosa que reconstruir una causalidad social desde un enfoque organicista (etiología) que, al menos, propuso un avance en un doble sentido: la violencia y el delito no

se explican y, por lo tanto, no se resuelven en sí mismos (causalidad) y la alternativa de política es la prevención.

También se ubican en la misma línea las denominadas *estrategias de prevención situacional, social y comunitaria* –venidas de realidades muy distintas a las de la región– que han significado hacer los mismo que se hacía, pero bajo otra denominación.

La cooperación internacional lo que ha hecho, ante la poca eficiencia en la política nacional, es dirigirse a la más elemental visión empírica: construir los llamados *casos exitosos* o *lecciones aprendidas*, que no son otra cosa que intentos de replicar experiencias específicas de un lugar específico en otro espacio y otra coyuntura. Estos casos pueden ser de ciudades (Medellín), de control del espacio (Plan Cuadrante), de ciertos instrumentos (laboratorios), de tipos de violencias (género, fútbol), de tecnologías (videovigilancia) y de instituciones (Carabineros de Chile), entre otros.

Los resultados han sido verdaderamente precarios, si se juzga por el incremento de las tasas de homicidios. ¿No será hora de enfrentar la violencia y la delincuencia con más democracia, nuevas políticas económicas y mejores políticas sociales?

El salto de la violencia a la política: Colombia y Ecuador

A principios de este siglo XXI, Londoño, Gaviria y Guerrero (2000), mostraron el efecto económico que producía la violencia en la economía. Hoy se puede, parafraseando a estos autores, decir que se vive un asalto a la política y dentro de ella, a la democracia, que se vive en la región.

No hay país en Latinoamérica donde no hayan existido denuncias por el financiamiento irregular en las campañas electorales. En unos casos, porque no se cumplen las normas de los montos, de las fechas o de las vías para hacerlo. En otros, porque la proveniencia de los dineros no es clara, sean del sector privado, de la corrupción, del narcotráfico o de los mercados ilegales. Hoy, este financiamiento se realiza bajo múltiples formas, directas o indirectas. La democracia, por la vía del financiamiento, está siendo asaltada con fines protervos, pero no solo por este camino.

Han aparecido también nuevas formas, entre ellas dos evidentes: la primera, en vista del descrédito de la política, incluso, para estos de grupos criminales, los mismos ya no confían en delegar responsabilidades en políticos o en partidos políticos, porque no cumplen con sus ofertas. Por ello, han decidido representarse de forma directa en estos procesos de elección popular.

El caso de Colombia es muy llamativo: Pablo Escobar fue electo parlamentario por el movimiento Alternativa Liberal. En 1992, con la elección popular de las autoridades locales, se inicia lo que se llegará a denominar como la *gobernanza criminal,* en la que se involucraron partidos políticos, caudillos locales, grupos paramilitares y bandas criminales (Duque, 2021).

En esto mucho ha tenido que ver la presencia extendida en el territorio de bloques de grupos paramilitares (Autodefensas, MAS), insurgencias armadas (FARC, ELN) y de estructuras criminales principalmente vinculadas al narcotráfico (Rastrojos, Clan del Golfo). Esta realidad trajo consigo la *parapolítica*, consistente en los vínculos que ha establecido estos grupos entre sí y con los poderes territoriales en sus distintos niveles (locales, departamentales). Todo esto para que se desarrollen acciones destinadas a favorecer sus intereses: construcción de carreteras o puertos, definición de tributos, contratos de infraestructuras y más.

Pero también, se debe resaltar su participación directa en los procesos electorales, sobre todo en aquellos lugares directamente vinculados al narcotráfico: espacios de cultivo, de tránsito, de consumo o de lavado, los cuales ha dado lugar a que, en las elecciones municipales, estos grupos tiendan a representarse con sus propios candidatos.

En las elecciones municipales colombianas de 2015, según la Fundación Paz y Reconciliación (2017), el 14 % de los municipios colombianos pararon, por la vía electoral, a representar directamente a estas estructuras criminales. Esta situación se reproduce en varios países de la región, como son: Brasil, México, Guatemala y Ecuador, bajo otras condiciones y otras proporciones.

A ello debe sumarse que, en Ecuador, como ha ocurrido en otros países de Latinoamérica, también la violencia se ha hecho presente en los comicios celebrados en 2023, considerados los más violentos de la historia. En las elecciones municipales del 5 de febrero pasado se asesinaron a tres candidatos a las alcaldías, uno de ellos en las vísperas de las elecciones, que las ganó (Puerto López).

Otro, el de Durán, fue a posesionarse como alcalde el 15 de mayo de 2023, sufriendo un atentado en el que murieron sus tres acompañantes y él tuvo que salir del Ecuador. Si bien pudo regresar, las sesiones del concejo son telemáticas y su protección es total. Luego, en el mismo municipio, han sido asesinados un concejal y 2 directores, así como una exalcaldesa secuestrada. En julio de este año, el alcalde de Manta fue asesinado en el ejercicio de gobierno, en un recorrido de obras.

Para las elecciones presidenciales de primera vuelta, se sigue sintiendo la violencia. Fueron asesinados dos candidatos a asambleístas y un candidato a la presidencia de la república (Fernando Villavicencio, el día 9 de agosto de 2023). Este hecho produjo una mutación de las tendencias políticas, un cambio en las prioridades en los planes de gobierno de los candidatos y en una militarización del tramo final de la campaña electoral. Todos ofrecieron mano dura, policía, fuerzas armadas y todos fueron a votar con chalecos antibalas, cascos y rodeados de protección militar y policial.

La necesidad del debate sobre la (in)seguridad

Es imprescindible realizar investigaciones y debates de un tema de crucial importancia en el ámbito de la (in)seguridad ciudadana, por el peso creciente que han ido adquiriendo la política con la violencia y con la seguridad,[16] expresada en el hecho de que los violentos han producido –implícita y explícitamente– vínculos con la política, y de que en la seguridad ciudadana también están presentes, lo cual muestra que la violencia es un elemento fundamental en la construcción y el ejercicio del poder.[17]

Más necesario todavía porque aún no se le concede la importancia que tiene en la formulación de los diagnósticos en el diseño de las políticas de seguridad. Esta "omisión" tiene que ver con la posición explícita de negar la existencia de lo político en la violencia y en las propuestas de seguridad; lo cual obviamente, es una posición política, porque al velar esta realidad

16 En este caso se refiere a la relación entre violencia y política, y no a la matriz violencia política, porque hacen referencia a dos tipos distintos de violencia.

17 En la violencia discriminatoria, por ejemplo, la de género, es más que evidente porque incluso hay una inserción diferenciada al poder (violencia institucional), como ocurre con las otras formas de violencia.

se niega al conjunto de actores políticos y económicos que se benefician directa e indirectamente de la (in)seguridad. En otras palabras, los que afirman esta realidad de apoliticismo terminan por actuar políticamente, favoreciendo a grupos legales e ilegales específicos.

La lógica de hacer tabla rasa el contenido político de la violencia y de las políticas, tiende a generalizarse a partir de una concepción de las violencias que desconoce a los actores sociales e institucionales, legales e ilegales, públicos y privados. Las tecnocracias nacionales e internacionales que formulan estas propuestas asépticas tienen una visión venida de la lógica del "pensamiento único", que no acepta disidencias y mucho menos cuestionamientos. Se trata de visiones tecnocráticas supuestamente carentes de la carga política e ideológica, que se manifiestan desde la construcción de variables e indicadores hasta las acciones de política pública emprendidas.

Por eso niegan la existencia de un conjunto de actores políticos y económicos que se benefician directa e indirectamente de la (in)seguridad. Por eso, a lo sumo aceptan un cierto nivel de politización de las políticas en la seguridad dentro de los procesos electorales; lo cual lo ven solo como un problema de corrupción.

Es un paradigma que está vigente y que debe ser criticado y desmontado.[18] Se concibe a la violencia a partir de un conjunto de *atributos* venidos de tres raíces: natural o biológica (patologías), trasgresión moral (religión, costumbres, valores, tradiciones) y desviación legal (anomia).

Lo interesante es que todas tienen un punto en común: una visión etiológica desprovista de actores con intereses explícitos, que encarnan conflictivos campos de fuerzas. Esto es, una explicación desde la existencia de una o varias causas, a la manera de atributos –bajo la modalidad de *factores* de riesgo[19]– sin identificar actores, circunstancias, lugares y condiciones culturales, sociales, económicas y, sobre todo, políticas; o sea, una especie de fetichismo, porque está desprovisto de las condiciones históricas de la producción social del hecho violento.

18 Los paradigmas son "realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica." (Kuhn, 1975, p. 13).

19 Según DRAE un *factor* es: "Elemento, con causa".

Obviamente que esta concepción ha traído múltiples problemas a la comprensión de la violencia, porque al hacer invisibles las relaciones sociales que constituyen los actores directos e indirectos del crimen, se licuan las condiciones de su producción social, con lo cual la violencia termina siendo algo externo a lo social. Por eso no debe llamar la atención que se descalifique, excluya y margine al delincuente, al extremo de concebirlo como *antisocial*; es decir, contrario al orden social, a la sociedad, ubicado fuera del ámbito de la sociedad.

Cuando se diseñan las propuestas de política de seguridad no se reconoce la dinámica y la lógica de la violencia y del delito –venida precisamente de la interacción de los distintos actores– lo cual impide entender la flexibilidad con que actúa la violencia y la impresionante rigidez con que operan las instituciones que las enfrentan; empezando por los marcos jurídicos que siempre está rezagados.

La política en la seguridad

No se puede desconocer que las políticas de seguridad pública y ciudadana fueron un complemento para sostener las políticas neoliberales y atenuar sus efectos, sea por el incremento de las desigualdades económicas y sociales, o por el descrédito de las instituciones y de la democracia, así como por la privatización de la industria de la seguridad (policía[20], industria militar).

Coincidente con estos procesos, se observa el aumento geométrico del gasto público en seguridad, lo cual se traduce –paradójicamente– en el establecimiento simultáneo de políticas de austeridad económica en el ámbito de lo social y el dispendio de recursos en materia de seguridad; extraña combinación porque con una buena política social se puede disminuir la violencia.

Las propuestas de reforma del Estado lo debilitaron irremediablemente, al extremo de que perdió eficacia en el control del mercado, permitiendo el ingreso de nuevos delitos económicos, provenientes de los mercados

20 La gran reforma de la policía fue la de su privatización, que condujo a la existencia de tres veces más policías privados que públicos.

ilegales vinculados al narcotráfico, a la trata de personas, a la migración irregular y a la oferta de armas, entre otros.

Todos ellos dieron lugar al aparecimiento de la matriz denominada *violencia mafiosa,* que modifica sustancialmente la estructura de la violencia en la región. El crimen se internacionalizó, la organización delictiva se hizo económicamente más poderosa y el tráfico se generalizó.

Algo que cambió el Estado en este último siglo fue la generalización de la corrupción, que antes estaba recluido en unos pocos estados y que era de baja monta, para convertirse en un problema regional con efectos impredecibles.

El caso de mayor resonancia es el representado por la empresa brasileña Odebrecht, que actuó en doce países de la región, evidenciando un modelo de actuación sustentado, primero, en una estructura institucional creada para este fin, y luego en el financiamiento de las campañas electorales de los líderes más promisorios, para finalmente, tener el compromiso de realizar las obras de infraestructura bajo el pago de coimas.

Este caso permitió descubrir el comportamiento de varias empresas multinacionales –como Odebrecht– que actúan bajo estas prácticas corruptas y corruptoras, las cuales cambian los sistemas de representación política por la vía electoral mediante el financiamiento de campañas electorales (convirtiéndose en el gran elector) y el diseño de las políticas públicas mediante el pago de coimas para decidir qué obra pública hay que hacer.

Estos dos hechos, el electoral y el de política pública, condujeron a la formación de un *estado mafioso* que hace más difícil el control de la violencia y la ilegalidad. Por esta vía se naturalizan las prácticas ilegales y se incrementan los hechos de violencia.

Frente a esta realidad ineludible se han posicionado varios discursos sobre la seguridad ciudadana dependiendo de quienes lo encaren; entre ellos están los que vienen de las tradicionales instituciones públicas (policía justicia, cárcel) que se inscriben en la guerra o combate a la violencia o la mano dura al crimen, a través del incremento sin fin de los recursos económicos (crecimiento geométrico), mejora en las normas jurídicas (inflación punitiva, populismo penal, oralidad); reforma policial (policía comunitaria, diversificación, privatización), sistemas carcelarios (hacinamiento, rehabilitación); todas con resultados precarios.

Empieza a emerger un intento por superar el modo punitivo dominante, que es la manifestación de una decisión vertical de poder, mediante el denominado *enfoque epidemiológico*; que no es otra cosa que reconstruir una causalidad social desde un enfoque organicista (etiología) que, al menos propuso un avance en un doble sentido: la violencia y el delito no se explican y, por lo tanto, no se resuelven en sí mismos (causalidad) y la alternativa de política es la prevención.

También se ubican en la misma línea las denominadas *estrategias de prevención situacional, social y comunitaria* –venidas de realidades muy distintas a las de la región– que han significado hacer los mismo que se hacía, pero bajo otra denominación. La cooperación internacional lo que ha hecho, ante la poca eficiencia en la política, es dirigirse a la más elemental visión empírica: construir los llamados *casos exitosos* o *lecciones aprendidas*, que no son otra cosa que intentos de replicar experiencias específicas de un lugar específico en otro espacio y otra coyuntura.

Estos casos pueden ser de ciudades tales como Medellín, también del control del espacio público a través del plan cuadrante chileno, del impulso ciertos instrumentos técnicos (laboratorios de la violencia), del seguimiento de ciertos tipos de violencias (género, juvenil, fútbol), de las tecnologías (videovigilancia) y de instituciones como los Carabineros de Chile), entre otros.

¿No será de enfrentar la violencia y la delincuencia con más democracia, con nuevas políticas económicas y mejores políticas sociales? Es necesario que los estudios de la violencia visibilicen el contenido político de las políticas, como también el que empelan las organizaciones criminales.

¿Existen políticas progresistas de seguridad ciudadana en América Latina?[1]

> Si algo resulta claro en el continente latinoamericano es que todas las derechas que han gobernado fracasaron en la responsabilidad de aportar niveles razonables y estables de seguridad a las sociedades. La izquierda no afronta este desafío desde un vacío conceptual y de experiencia, sino desde una extraordinaria acumulación de experiencias fracasadas, cuyo signo común fue el intento de proveer respuestas totalizadoras y simplificadas a un problema complejo
>
> Andreas Wille (FES-ILDIS)

Introducción

En este acápite se proponen algunos elementos que pueden aportar a la reflexión y discusión de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina. Para el efecto, se parte de las siguientes preguntas necesarias y centrales para el debate actual en la región: ¿Existen políticas progresistas de seguridad ciudadana en América Latina? ¿Los gobiernos progresistas han hecho las mismas políticas que los gobiernos de derecha en América Latina? ¿Del balance de los resultados entre una óptica y otra, cuál ha logrado mejores resultados?

1 Artículo publicado en Carrión (2022). ¿Existen políticas progresistas de seguridad ciudadana en América Latina? En R. Martínez-Celis Wogau, T. Alcázar Carrasco y N. Arteaga Botello (Eds.), *América Latina: seguridad y violencia. México y los espacios urbanos*. México: Universidad Mexiquense de Seguridad. (Actualizado a 2023).

La pregunta se inscribe en la necesidad de desvirtuar el paradigma hegemónico que impide investigar y discutir *lo político en la violencia y en la seguridad ciudadana*; lo cual ha llevado a varios equívocos (Carrión, 2018). Esta doble "omisión" de lo político ignora y oculta la existencia de actores que producen socialmente la violencia, así como también las políticas de control de la misma, porque la conciben como un tema apolítico debido, según dicen, a su carácter eminentemente técnico.

La negación de la política en la seguridad ciudadana conduce –*ceteris paribus*– a invisibilizar principalmente la visión progresista (Constantino, 2015). En esta línea, se esgrime el argumento de que todos deben hacer la misma política, porque la seguridad es una cuestión técnica y, por tanto, no deberían existir diversas políticas de seguridad ciudadana. Es la lógica del *pensamiento único*, tan extendida en la región en todos los campos desde fines del siglo pasado. Si se acepta esta tesis, se llegaría a un sin sentido: políticas similares de seguridad deberían conducir a resultados iguales;[2] cosa que no se puede corroborar por la heterogeneidad de violencias y de propuestas para contrarrestarlas.

Sin embargo, de un tiempo para acá se observa un cuestionamiento a este paradigma hegemónico,[3] debido a que no ha producido los resultados ofrecidos y a que la violencia sigue creciendo. A pesar del incremento de recursos económicos y de una multiplicidad de instituciones, internacionales, nacionales y locales, públicas y, principalmente privadas (Carrión y Pinto, 2017a).

De manera simultánea se observa una renovación en la comprensión de la violencia (Imbusch, Misse y Carrión, 2011), proveniente de una pluralidad de perspectivas analíticas, que conducen a que el paradigma central esté en cuestión, tanto que se podría afirmar que se trata de un concepto *polisémico*; esto es, que tiene varios significados dependiendo de quién los enuncie. Por eso, ha empezado a producirse un saludable cuestionamiento a la posición hegemónica, porque niega la presencia de la *política en las políticas* de seguridad.

2 A Albert Einstein se le atribuye la siguiente frase: "No esperes resultados diferentes si siempre haces lo mismo".

3 Thomas Kuhn (2009) señala que los paradigmas son "realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica" (p. 13).

Una cuestión de método: la construcción de un fetiche

Hay un enfoque mayoritario donde las violencias son analizadas desde tres orígenes diferenciados, aunque comunes a la perspectiva analítica causal. El primero proviene de una *visión natural* o biológica, que se expresa a través de las corrientes patológicas;[4] el segundo nacido en la *trasgresión moral*, sea mediante la ruptura o el desconocimiento de las bases religiosas, de las costumbres o de las tradiciones culturales;[5] y el tercero, concebido desde la *desviación legal*, sea como anomia (ausencia de orden) o como ruptura de la ley (crímenes).

Estas entradas a la violencia son propias de las corrientes etiológicas que la explican a partir de los factores de riesgo o de la tradición penal; lo cual las encapsula en el campo penal, desconociéndose a muchas de ellas por no estar tipificadas. Además, sustentan en explicaciones causales, que no distinguen las diferentes matrices y la heterogeneidad de violencias[6] (Carrión, 2018), lo cual desconoce la pluralidad de enfoques en este campo, y lo que es más complicado, ignora sus lógicas y dinámicas internas.

Es decir, explicaciones deducidas de atributos y no de relaciones, con lo cual existe una sobredeterminación del proceso causal (factores de riesgo) que minimiza el carácter de su producción social, cuando las violencias tienen precisamente esta condición.

Estas corrientes privilegian la información sobre el diagnóstico, lo cual ha conducido a la creación de una infinidad de observatorios del delito (BID), que simplemente compilan datos cuantitativos bajo dudosas tipologías analíticas, carentes de conocimientos explicativos de la realidad y lo más complejo, distantes del diseño de las políticas públicas de seguridad.

Por eso, América Latina se llenó de observatorios y la violencia siguió su camino incontenible –y lo que es más evidente– llegó un momento

4 Este caso se basa en las premisas de la superioridad de lo natural-biológico sobre lo social; un ejemplo es el suicidio, que Durkheim (2004) lo calificara como un hecho social, produciendo un cambio de paradigma en su concepción.

5 Hace referencia a la llamada "pérdida de los valores".

6 Matrices de la violencia como la política, discriminatoria, común, mafiosa que pueden verse en Carrión y Pinto (2017a).

en que los decisores de la política las dejaron de lado para tomar de manera directa la información de las encuestas de opinión pública, que recogen el sentir de la víctima, para imponerse como agenda política (populismo penal, mano dura).

En otras palabras, la violencia ha sido entendida principalmente desde un conjunto de atributos denominados *factores de riesgo*,[7] que en última instancia expresan un determinismo lineal, ausente de relaciones. Esta metodología se construyó sobre la base de una concepción tecnocrática, inscrita en el denominado pensamiento único, propio de las corrientes positivistas, que poco han aportado a la reflexión y al debate de la violencia en la región.

De esta concepción se debe transitar a otra que no privilegie los atributos (características) o factores (causas), sino las relaciones sociales originadas en los conflictos sociales históricamente determinados (Carrión, 2018) y, por tanto, venidos de *una compleja construcción social y política* (Sozzo, 2008), en un territorio y en un tiempo específicos. En otras palabras, no hay una causa para una violencia, ni tampoco múltiples causas para múltiples violencias, porque ese determinismo unívoco no existe.

El elemento fundamental de este enfoque se presenta desprovisto de relaciones sociales y, por tanto, de actores y sujetos con intereses explícitos –principalmente económicos y políticos– así como de las circunstancias, lugares, cualidades culturales y sociales que configuran la *condición histórica de la producción social del hecho violento*. No se consideran a los sujetos sociales que la producen, ni tampoco a la sociedad particular en la que se inscriben, con lo cual se concibe a la violencia como un hecho natural y no como un *proceso de producción históricamente determinado.* Más aún, cuando nunca un hecho de violencia es individual (crimen organizado), único (masa de delitos plurales) y aislado (integrados socialmente).

Esta estructura de pensamiento desprovista de contenido social debe interpretarse como *fetichismo de la violencia*; esto es, de la negación del marco de la sociedad en la que se producen los hechos violentos, bajo una doble dimensión: el ocultamiento de sus autores directos e indirectos

7 Según el DRAE, factor es: "Elemento o causa que actúa junto con otros. *El factor que más influyó en la decisión fue su preparación académica*".

como sujetos inscritos en relaciones sociales conflictivas, y la negación de que su producción está históricamente determinada.

Por todo ello se produce un problema metodológico complejo: hacer aparecer a los factores de riesgo –no a los actores sociales organizados– como el origen de la violencia, con lo cual los sujetos desaparecen y el hecho social se diluye; o, lo que es lo mismo, se licuan las condiciones sociales de su producción; con lo cual, la violencia termina siendo algo externo a lo social y el violento un antisocial.

Otra forma de construir este fetichismo proviene de la distancia entre la ocurrencia de los hechos de violencia y los modelos de políticas públicas, los cuales tienen dos vertientes. La primera, se relaciona con la presencia de un conjunto de intelectuales orgánicos (consultores) que actúan en entidades públicas nacionales, locales, universitarias y no gubernamentales que circulan constantemente por toda la región, reproduciendo las mismas prácticas y metodologías, con los mismos resultados.

La segunda, es referente de la expropiación del objeto de estudio mediante el *colonialismo metodológico*, en tanto se interpreta la violencia de aquí con la información de allá y se actúa acá con las políticas de allá. Según la literatura producida en los centros de pensamiento mundiales, existe lo que podría denominarse un *itinerario cultural*, que no es otra cosa que la utilización del material bibliográfico o de ciertos casos de política originados en otro lugar para legitimar las acciones en el territorio donde se actúa. La imposición de una política.

Las mismas podrían ubicarse bajo dos variantes: por un lado, los estudios de la violencia en la región parten de textos genéricos alrededor de temas como las reformas institucionales del sistema penal[8] (Policía, Justicia, cárcel), de ciertas víctimas específicas (jóvenes, mujeres), de los mercados ilegales más importantes (narcotráfico, tratas), de los tipos de delitos más comunes (homicidios, robos, secuestros) y de las políticas públicas (prevención, mano dura), entre otros, con lo cual se unifica el pensamiento y la práctica de la seguridad por fuera de la realidad social en la que se desenvuelve.

8 De allí proviene lo que se ha llegado a denominar reformas de la policía y la cárcel bajo esquemas de privatización y de la justicia con el sistema oral acusatorio.

Y, por otro lado, la relacionada con la adopción de políticas provenientes de tres ámbitos institucionales privilegiados:

La cooperación internacional, a partir de los llamados *casos exitosos, experiencias prometedoras* o *lecciones aprendidas* –nacidas en un lugar distinto al que se busca aplicar– son el inicio de la transferencia de conocimientos, de la adquisición de tecnologías (videovigilancia, comunicaciones, armas); de la contratación de consultores que van y vienen; de la imposición de políticas (ventanas rotas, prevención comunitaria, tolerancia cero, seguridad humana), ninguna de las cuales circulan debidamente evaluadas y mucho menos estudiadas para su adaptabilidad, porque simplemente vienen con los carteles de "exitoso", de "prometedora" o de "lecciones". Si no hay buenos diagnósticos de la inseguridad, mucho menos existen evaluaciones de las políticas, estrategias y acciones desarrolladas.

En esta perspectiva se enmarca una comunidad paradigmática, que viene de las entidades que financian proyectos bajo los modelos de desarrollo del Estado mínimo o de la soberanía del consumidor, entre los que están el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Adicionalmente, se encuentra la Organización de Estados Americanos (OEA), las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y La Organización Panamericana de la Salud (OPS) que son las instancias de difusión de las políticas de seguridad ciudadana en los distintos foros políticos que han creado y en el apoyo a los distintos niveles de gobierno (nacional o local). De esta manera, América Latina se convierte en un catálogo o menú de proyectos importados desde fuera o dentro de la región.[9]

La presencia de ciertos países y ciudades que han sido considerados modelos de estas políticas operan como *cabezas de puente* para difundir este pensamiento por la región. Probablemente, dos sean los más significativos: Colombia –con las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali– ha sido considerada como un punto de partida de la llamada *epidemiología de la violencia,* que posteriormente fueron absorbidas por la fallida *seguridad democrática* inscrita en el Plan Colombia, que se regó por el continente bajo

9 Nos referimos, por ejemplo, a las propuestas de Giuliani y Bratton para Nueva York, inscritas en las tesis de tolerancia cero o ventanas rotas, para ser aplicadas en las ciudades de América Latina.

la influencia de las políticas norteamericanas[10] y del *efecto globo.* Sin embargo, ninguna de estas dos propuestas dieron resultados positivos, hasta que bajo una lógica de seguridad distinta se tuvieron resultados sorprendentes: el proceso de paz con las FARC bajó la tasa de homicidios a la que tenía Colombia 42 años atrás (Palomino, 2016). Y el otro país es Chile, gracias a su promoción como modelo exitoso de desarrollo económico y a su histórica baja tasa de homicidios.

En este caso, se posicionaron tres componentes fundamentales de política: la desregulación del Estado (privatización), la prevención (situacional, comunitaria, social) y los enfoques institucionalistas de reforma del sistema penal (Justicia, Policía, cárcel), promocionándolos como ejemplo de políticas de "seguridad pública". En Chile, se define como seguridad pública y no, como debería ser, seguridad ciudadana.

El enfoque político de las políticas

Como punto de partida hay que tener en cuenta, como su nombre lo indica, que toda política pública es política. Si esto es así, no se puede negar la presencia de una pluralidad de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, decantada a través de países que prefiguran tres tendencias claras:

De *centro*, sustentada en la etiología de la violencia, para ofrecer la prevención en sus tres dimensiones: situacional, comunitaria y social (Sozzo, 2008). La causalidad convierte a la política de seguridad en un tema sectorial, donde en el mejor de los casos, se incorporan los programas sociales para eliminar las causas.

Desgraciadamente, esta posición entra en contradicción con las demandas poblacionales de las víctimas, que configuran una agenda pública que se transforma en agenda política (populismo penal). También, se

10 En este contexto se profundizó en la región la llamada "guerra a las drogas" y, de manera particular, el denominado Plan Mérida, para México y Centroamérica, con resultados más bien precarios. Colombia recibió de los EE.UU 700 millones de dólares anuales, México con el Plan Mérida 500, Centro América 100 y El Caribe otro tanto. Estos dineros, según el Subsecretario de Defensa de los Estados Unidos están dirigidos al control del narcotráfico, el crimen organizado y las pandillas. Por otro lado, el BID distribuyó 244 millones de dólares en los últimos diez años; frente al BM, OEA y demás instituciones multilaterales que lo hacen en montos insignificantes, pero que imponen sus propuestas.

asumen las reformas institucionales en el ámbito penal bajo la lógica de la modernización: la policía mejora su logística, el sistema carcelario amplía su infraestructura y administración, y la justicia entra en la lógica de la oralidad. Es el espacio de la cooperación multilateral por excelencia.

De *derecha,* inscrita metodológicamente en el marco teórico de la reforma del Estado, tendiente al fortalecimiento de los procesos de privatización de toda la cadena productiva de la seguridad ciudadana (tecnología, policía, inteligencia), así como del sistema penal (Policía, cárcel, Justicia). De esta manera, se posiciona el postulado de la *eficiencia* –propio del neoliberalismo–, en términos de reducir el gasto corriente y de afirmar que el mercado es la mejor opción para enfrentar la criminalidad.

La implantación del ideario de la mano dura, originada en el derecho de la víctima (venganza), como demanda de la población (populismo),[11] se expresa en la imposición de un "orden" a través del control y del disciplinamiento con tecnología (videovigilancia o lógica del panóptico), con la militarización de las policías (reforma policial) y con la policialización de los militares (reforma militar).

En términos jurídicos, se impone el populismo penal que contempla el aumento de los tipos de delitos, imposición de penas más altas (acumulativas) y la baja de edad en la imputabilidad penal, entre otras. La perspectiva cultural, se inscribe en la cuestión valórica de la familia, la tradición y la propiedad, que son impulsadas mediante campañas publicitarias y de educación.

De los *gobiernos progresistas*, que le asignan un peso mayor a la compresión de la realidad a través de las fuerzas sociales de producción del hecho violento, en el marco del fortalecimiento del papel del Estado y de las acciones de seguridad denominadas democráticas, ciudadanas y garantistas. Se distancian del peso que la derecha le asigna a la policía y al sistema penal, por su carácter represivo que tiende a vulnerar los derechos humanos y a no rehabilitar al infractor (sobre todo en la cárcel).

La diversidad de las políticas públicas ha conducido a un incremento de las instituciones y los presupuestos para enfrentar la violencia. Si antes

11 Con el aumento y diversificación de la violencia se ha instaurado el denominado *derecho de la víctima* que genera una respuesta a las demandas sociales de mano dura.

era suficiente con las del sistema penal, hoy esta realidad ha sido ampliamente desbordada, al incrustarse en todo el aparato estatal y buena parte de instituciones (sociales, privadas) de la sociedad. Sin embargo, hay ciertos países y ciudades progresistas que muestran tendencias interesantes que bien vale sistematizarlas.

¿El giro a la izquierda en América Latina produce políticas de seguridad ciudadana distintas?

Desde los años ochenta del siglo pasado dos hechos cambiaron la sociedad latinoamericana: por un lado, el proceso de *reforma del Estado* que introdujo la descentralización (autonomías territoriales), el retorno a la democracia y su ampliación territorial (elección de autoridades locales), en contraposición con la desregulación del mercado (privatización), el ajuste fiscal (recortes sociales) y la apertura económica (tratados de libre comercio).

Y, por el otro, llegó con fuerza el proceso de *globalización* que redujo los territorios distantes y construyó un nuevo modelo de acumulación planetario, apalancado en la revolución científico-tecnológica en el campo de las comunicaciones.

Este proceso general introdujo nuevos delitos (cyber delitos, delitos informáticos, *deep web*[12]) e inéditos delincuentes (red global del crimen).[13] Pero también produjo la penetración de las propuestas neoliberales en el sector seguridad, debilitando las instituciones públicas, particularmente las del sistema penal. Esta lógica general amplió la dinámica mercantil, tanto que convirtió a la seguridad en un servicio al que solo se puede acceder según la capacidad económica (soberanía del consumidor), con lo cual dejó de ser un derecho para convertirse en una mercancía. Tal situación potenció las desigualdades sociales, convirtiéndose en causa y efecto de nuevas violencias.

Todo ello incidió en el incremento y la transformación de la violencia (Carrión, 2019), configurando una nueva *coyuntura delictiva* en

12 Ver *La República* (2019).

13 El concepto de *crimen organizado* consagrado en la Convención de Palermo queda en desuso, para dar paso al de la *Red Global del Crimen* (Carrión, 2015).

América Latina, que puso en crisis las políticas de seguridad, tanto por los resultados negativos en el control de la violencia, la deslegitimación institucional, como por la ingente cantidad de recursos económicos destinados para contenerla.

A fines de la década de los años 80 del siglo pasado, el proyecto político de desarrollo económico, denominado Consenso de Washington, produjo un viraje importante en las políticas de seguridad en América Latina. Un elemento central ha sido la mercantilización del sector, mediante la desregulación, cuestión que muy poco se ha discutido en la región y que llegó con fuerza a las instituciones tutelares del sistema penal. Así se tiene, entre otros, la llamada reforma de la Policía que escondió su principal componente: la privatización, conduciendo a la existencia de un promedio regional de cuatro policías privados por uno público (Frigo, 2003).

Lo paradójico de este proceso es que el principal demandante ha sido el propio sector público. Y la otra institución que siguió la misma suerte fue el sistema carcelario, bajo las llamadas asociaciones público/privadas en países como Chile, Brasil, México, entre otros.

En el año 1999 llega a Venezuela la Revolución Bolivariana, emergiendo lo que algunos autores han llamado el comienzo del posneoliberalismo (Sader, 2008), del progresismo (Gaudichaud, Webber y Modonesi, 2019) o del giro a la izquierda (Arditi, 2009). Con eso, se rompe la tendencia de la visión única en todos los campos, sin que sea una excepción la seguridad. Esta tendencia se expande por la región con los triunfos electorales de Hugo Chávez (PSUV) en Venezuela en 1999; Luiz Inácio Lula da Silva (PT) en Brasil y Néstor Kirchner (FPV-PJ) en Argentina, ambos electos en el año 2003; Tabaré Vásquez (FA) en Uruguay en 2005; Evo Morales (MAS) en Bolivia en 2006; Daniel Ortega (FSLN) que llega en Nicaragua y Rafael Correa (AP) en Ecuador en el año de 2007; Fernando Lugo en el 2008 en el Paraguay, Mauricio Funes (FFLN) en el 2009 en El Salvador; Andrés Manuel López Obrador (Morena) en México en 2018 y el último, Gustavo Petro en Colombia en 2022. Es un proceso en el que se han inscrito algunos países, entre los cuales están los cuatro más grandes de la región: Brasil, México, Argentina y Colombia.

Hay que resaltar la continuidad de la propuesta en Venezuela con los recambios electorales de Hugo Chávez a Nicolás Maduro; en Brasil, de Lula

Da Silva a Dilma Rousseff y ahora con la vuelta del mismo Lula; en Argentina, de Néstor Kirchner a Cristina Fernández y a Alberto Fernández; en Uruguay, de Tabaré Vásquez a José Mujica y luego nuevamente a Vásquez; en El Salvador, de Mauricio Funes a Salvador Sánchez Cerén; en Bolivia, con Evo Morales y luego Luis Arce y en Ecuador de Rafael Correa a Lenín Moreno.

Este proceso, enarbolado por los países progresistas, no es homogéneo, lo cual produjo una forma plural de expresión, generalmente concebida alrededor de dos vías: la una, desde la existencia de dos izquierdas, una buena y otra mala, según Castañeda (2006), y la otra, desde la presencia de múltiples izquierdas, que abren o refundan nuevos ordenes políticos en la región (Cameron y Hershberg, 2010).

En estos gobiernos, se observa un cambio sustancial en las políticas y las doctrinas de seguridad, partiendo del importante cuestionamiento a la seguridad nacional, que siguió en algunos de los países con su revisión total, hasta dejarla totalmente a un lado.[14] Esto significó una modificación profunda de la función de las Fuerzas Armadas y de la propia doctrina de seguridad (Vargas, 2008).

La seguridad pública se expresó con matices distintos, con puntos más altos en paises como Venezuela, Chile y Colombia[15], que, incluso, en la actualidad, con los *estallidos sociales* ocurridos han cobrado mayor relevancia. Esta sobrevaloración de la seguridad pública hizo que la seguridad ciudadana pase a un segundo plano.

El caso de Venezuela quizás sea el más extremo, porque la necesidad de la supervivencia del proyecto político condujo, primero a un régimen cívico-militar-policial; y segundo, a subordinar la seguridad ciudadana a la seguridad pública.

El modelo económico de Chile se reveló con el estallido social vivido en octubre de 2019, porque la desigualdad social se transparentó en lo económico, lo social y lo político, mostrando a la policía de Carabineros –ejemplo en otras épocas– su real rostro represor propio de la seguridad

14 La salida del Comando Sur de Panamá también fue un elemento importante, así como los atentados terroristas de 2001 en Estados Unidos, tanto que redefinieron las nuevas amenazas alrededor de las migraciones, los terroristas y el narcotráfico.

15 Las policías en los tres países están militarizadas, en tanto dependen de los ministerios de Defensa y son consideradas parte de las Fuerzas Armadas de cada uno de ellos.

pública. Y en Colombia el peso de la seguridad pública se impuso gracias a un estallido social muy fuerte y al secular conflicto interno que dura más de medio siglo, han conducido a tener un pie de fuerza policial-militar cercano al millón de personas, el más grande de la región.

La seguridad pública tiene por objetivo el mantenimiento del orden público del Estado, por tal motivo su enfoque ha sido principalmente militar y policial. Por eso, muchos países que salieron de las dictaduras militares aún lo sostienen (Chile). Mientras la seguridad pública se encarga del "enemigo interno", la seguridad nacional lo hace del "enemigo externo" y la seguridad ciudadana del derecho que tiene la población a la protección. Tres tipos de seguridad distinta, con tres actores diferentes.

Con el "giro a la izquierda" se cierra el ciclo del peso asignado a la seguridad nacional nacida en el contexto de la Guerra Fría –bajo influencia norteamericana– y se cuestiona la seguridad pública originada en el marco de las dictaduras militares. Frente a ello, aparece la reivindicación de las políticas de seguridad ciudadana, como respuesta pública a un derecho clave y elemental: la protección. Sin duda que este punto de partida revela claramente la diversidad de políticas públicas entre gobiernos de derecha y de centro, con respecto a los progresistas.

La seguridad en el giro a la izquierda: un debate imprescindible

Se debe reiterar que no hay políticas homogéneas de seguridad ciudadana en la región, como se puede verificar cuando se hace política comparada de los casos nacionales de América Latina. Si se toma en cuenta el corte político de las políticas de seguridad, se pueden observar claramente dos visiones opuestas, entre los regímenes de derecha y los progresistas. De allí que negar la existencia de una propuesta progresista de enfrentar la violencia, no solo que se enmarca en el fetichismo de la violencia que niega lo político en la política de seguridad, sino que también impide entender las políticas impulsadas por estos procesos.

Mientras los gobiernos progresistas parten de la realidad de la violencia desde una perspectiva estructural (empleo, desigualdad, pobreza)

para encontrar las salidas a la misma, los países de derecha se anclan en estructuras de pensamiento preexistentes, sea inscrita en la relación economía/sociedad (privatización), en las lógicas de la mano dura (populismo penal, represión), en los casos exitosos (lecciones aprendidas), o en las vertientes de la epidemiología de la violencia (factores de riesgo).

Por eso, resulta importante entrar en una dinámica analítica inductiva, caso por caso y país por país, para calificar los rasgos dominantes de las políticas públicas de seguridad. Para ello, partiremos con el Cuadro 26, donde se puede observar el comportamiento de los promedios anuales de las tasas de homicidios por cien mil habitantes de los países de América Latina, en estos últimos 20 años, respecto de su posición política (derecha e izquierda).

Primero se debe decir que en el siglo XXI ha habido una pequeña reducción de la tasa promedio de homicidios, que es del orden de 1,87 por cien mil habitantes, porque se pasó de 19,85 en el año 2000 a 17,98 por cien mil en el 2019. Claro que hoy, con el fenómeno de la pandemia del COVID 19 y del crecimiento del narcotráfico, esta tendencia se ha disparado nuevamente hacia arriba.

Cuadro 26. Tasas de homicidio promedio por tendencias políticas

País/Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Derecha	**19,94**	**24,96**	**24,63**	**24,78**	**27,56**	**22,91**	**25,53**	**25,88**	**28,97**	**28,45**
Izquierda	19,05	18,65	21,85	20,70	18,18	15,56	15,10	11,76	16,24	21,42
Izquierda sin Venezuela	5,30	5,40	5,90	13,00	11,93	10,15	9,12	10,94	11,80	18,37
Total promedio	19,85	24,26	24,32	23,87	25,35	21,16	22,24	20,24	23,25	24,94
País/Año	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Derecha	**26,23**	**26,28**	**25,48**	**22,98**	20,68	20,31	19,70	19,39	18,25	17,67
Izquierda	20,42	21,01	18,78	19,07	**22,09**	**26,40**	**23,30**	**22,91**	**29,37**	**21,69**
Izquierda sin Venezuela	17,68	18,03	14,89	14,73	17,11	22,46	19,63	18,74	20,70	15,25
Total promedio	23,46	23,77	22,29	21,30	21,28	23,21	21,41	20,22	21,85	17,98

Fuente: elaboración en base de datos de estadísticas de homicidios internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Este comportamiento muestra la tendencia a la estabilización de la curva de la tasa regional de homicidios, porque se observa una baja oscilación en los años intermedios –tanto al alza como a la baja– no mayor a 4 homicidios por cien mil habitantes. Este proceso revela, en el período analizado, que la violencia se ha convertido en un problema estructural, con una condición adicional: tiene una tasa muy alta comparando con las de los otros continentes, tres veces más al promedio mundial y casi seis veces al de Europa.

Cuando se ve la conducta de la tasa de homicidios por territorios nacionales y regionales, se observa una actuación muy desigual: por países, en el extremo más alto está Venezuela con 60,3 homicidios por cien mil en 2019 y el más bajo es Chile con 2,6 (¡la diferencia es de 24 veces!). Si se mira por regiones, el Cono Sur tiene las más bajas y el Triángulo Norte de Centroamérica las más altas (Honduras, El Salvador y Guatemala).

En lo relacionado con el comportamiento de las tasas de homicidios por regímenes políticos, se puede afirmar que los gobiernos progresistas han tenido un mejor desempeño que los de derecha a lo largo de este siglo, sobre todo desde los primeros años hasta 2014, cuando la tasa de homicidios en Venezuela sufre un crecimiento considerable de 8,1 homicidios en un solo año –que coincide con el cambio de gobierno de Hugo Chávez a Nicolás Maduro– fenómeno que se mantiene hasta la actualidad.

Sin embargo, cuando se le excluye a Venezuela de la condición de país progresista,[16] las tasas promedio de estos países son claramente positivas a lo largo de todos los 20 años. Esta exclusión se realiza por dos razones: porque es evidente que metodológicamente distorsiona los promedios generales de toda la región y principalmente, de los gobiernos progresistas, y porque su condición de país progresista ha sido ampliamente cuestionada (Stefanoni, 2020; Ramos, 2019).

Y un hecho adicional que abona a la tesis de que los países progresistas tienen buenos resultados es el caso de Ecuador. Rafael Correa sale en el

16 El manejo de la economía, los derechos humanos y lo social en Venezuela no corresponden a la denominación de progresista, además de que las políticas de seguridad ciudadana pasan a un segundo plano frente al peso que se le asigna a la seguridad pública (mantenimiento del orden público) por parte del régimen cívico-militar-policial: 11 ministros son militares en el gabinete de Maduro y también lo son 11 de los gobernadores de los 23 Estados. La empresa estatal de petróleos (PDVSA) es enteramente manejada por la milicia.

año 2017 con una tasa de 5 homicidios por cien mil habitantes, mientras Lenin Moreno dejó su gobierno con una tasa de 14 y, seguramente, Guillermo Lasso en 2023 lo hará en 45 homicidios por cien mil habitantes, la más alta de la historia.

En cuanto a las tasas regionales de homicidios, se observa una tendencia a la estabilización, donde los países progresistas aportan con el descenso de sus tasas de homicidios a este equilibrio. Entre estos países se deben resaltar: Cuba, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Argentina y El Salvador que provienen del Caribe, Centroamérica y Suramérica. Cuando nos adentramos en las tasas de homicidios de los países del llamado *giro a la izquierda en América Latina*, se pueden encontrar las siguientes características, tal como se describe en el Cuadro 27 de tasas de homicidios en este siglo.

Análisis de los casos de países

Hemos visto el comportamiento comparativo de todos los países en América Latina. Ahora interesa, caso por caso, ilustrar y describir las características de las políticas aplicadas cada uno de ellos.

Cuba

Este país caribeño ha tenido tradicionalmente bajas tasas de homicidio desde hace mucho tiempo, sin embargo, muestra un comportamiento interesante en este siglo, porque baja aún más la violencia: en 1995, tenía 7,8 homicidios por cien mil habitantes, para llegar en 2019 a 5,2; esto es, una disminución del 33 % en 25 años y si se compara desde el 2000 al 2019 existe una gran estabilidad. Esta reducción se hace más interesante cuando se compara su comportamiento en el marco del Caribe, que es una región con tasas más bien altas.

La política de seguridad ciudadana en Cuba se ha anclado significativamente en las organizaciones populares (CDR) y en el conjunto de las instituciones estatales con las que han desarrollado acciones integrales a nivel comunitario. Sin duda que la policía y las Fuerzas Armadas han jugado una función crucial, así como la estructura pública del Estado (Barroso, 2016).

Ecuador

Este país equinoccial es aleccionador dentro del progresismo en las políticas de seguridad ciudadana en América Latina. En 2010 llega a tener una tasa de 17,6 –que venía con una tendencia alcista desde el 2000– para desde ese año revertir la tendencia, llegando en 2017 a la tasa de 5,8, justo

Cuadro 27. Tasas de homicidios por países en el siglo XXI

País	Año									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cuba	5,3	5,4	5,9	5,7	5,9	6,1	5,1	5	4,6	5
Venezuela	32,8	31,9	37,8	43,8	36,9	37,2	45	17,5	51,8	48,9
Brasil	23,7	24,7	25,3	25,7	24	23,3	23,9	23,4	23,8	22,8
Argentina	7,2	8,2	9,2	7,6	5,9	5,5	5,3	5,3	5,8	5,5
Uruguay	6,4	6,6	6,9	5,9	6	5,7	6,1	5,8	6,6	6,7
Bolivia	14,9	22,8	22,8			5,2	5,2	8,2	8,6	8,4
Nicaragua	9,5	10,5	10,7	12,1	12,2	13,6	13,2	12,9	13,2	14,2
Ecuador	14,5	12,9	14,6	14,6	17,7	15,4	17,1	16,0	18	17,9
El Salvador	60,5	60,8	47,7	56,2	64,9	64,4	64,8	57,5	52	71,4
Paraguay	18,8	24,3	24,9	22,9	21,2	15,3	12,6	13,1	13,8	13,4
Colombia	65,7	67,9	68,3	55,8	47,3	41,8	39,9	38,8	35,9	34,8
Chile	2			3,2		3,6	3,6	3,7	3,5	3,7
México	10,6	10	9,7	9,5	8,7	9,1	9,5	7,9	12,3	17,1
Panamá	9,9	9,9	11,9	10,5	9,4	10,9	6,5	8,1	14	15,7
Perú	3,2					2,9				
Costa Rica	6,3	6,4	6,3	7,3	6,7	7,9	8,1	8,4	11,6	11,7
Guatemala	24,9	27,1	29,7	33,9	35,2	40,8	43,9	42,2	44,9	45,4
Honduras	48,7	52,1	52,8	57,9	50,5	43,6	41,3	46,5	56,6	65,7
Jamaica	33,4	42,5	38,8	35,9	53,9	61	48,5	57,1	58	60
Rep. Dominicana	14,1	12,6	14,5	21,2	24,6	25,9	22,9	22,2	24,8	24,3
Haití	4,5					5,1		5,1	5,1	6,1
Total promedio	**19,85**	**24,26**	**24,32**	**23,87**	**25,35**	**21,16**	**22,24**	**20,24**	**23,25**	**24,94**

Cuadro 27. (Continuación)

País	Año									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cuba	4,5	4,7	5,5	5,9	5,2	5,4	5	5		5,2
Venezuela	45,1	47,8	53,8	53,8	61,9	61,9	56,3	56,3	81,4	60,3
Brasil	22	24,2	26,5	26,8	28,6	28,4	29,7	30,5	25	19,7
Argentina	5,8	6,1	6,3	7,3	7,5	6,5	6	5,1	5,2	5
Uruguay	6,1	5,9	7,9	7,6	7,8	8,5	7,8	8,2	11,2	9,8
Bolivia	12,8	12,3	11,9	9	8,9	6,3	6,3	6,3	6,3	6
Nicaragua	13,7	12,7	11,5	10	8,7	8,6	7,4	7,4		7,5
Ecuador	17,6	15,4	12,5	11	8,2	6,5	5,9	5,8	5,7	6,7
El Salvador	64,7	70,6	41,7	40,2	62	105,4	83,1	61,8	51	36
Paraguay	11,9	10,4	10,2	9,3	8,8	9,3	8,9	8,9	5,1	7,05
Colombia	33,7	34,8	35,1	32,6	27,9	26,5	25,5	24,9	25	25,4
Chile	3,2	3,7	2,5	3,2	3	3,4	3,4	4,3	2,7	2,6
México	22	22,9	21,5	18,8	16,1	16,5	19,3	24,8	25,8	27
Panamá	12,6	14,8	16,9	17,3	15,5	11,9	10	9,7	9,6	11,2
Perú	5,4	5,4	6,5	6,6	6,7	7,2	7,7	7,7	7,8	8,5
Costa Rica	11,6	10,3	8,7	8,7	10	11,6	11,9	12,3	11,7	11
Guatemala	40,7	38	33,8	33,7	31,4	29,4	27,3	26,1	22,4	21,5
Honduras	76,1	85,1	84,3	74,3	66,9	57,5	56,5	41,7	40	41,2
Jamaica	51,4	40	38,7	42,1	35,1	42,1	47	57	47	47,4
Rep. Dominicana	25	25,1	22,3	19,2	17,4	24,5	15,2	11,3	10,4	9,5
Haití	6,8	9	10	10	9,3	10	9,5	9,5		9
Total promedio	**23,46**	**23,77**	**22,29**	**21,30**	**21,28**	**23,21**	**21,41**	**20,22**	**21,85**	**17,98**

Fuente: elaboración de Paulina Cepeda en base a datos de estadísticas de homicidios internacionales de la Oficina de las Naciones Unidad contra la Droga y el Delito.

cuando deja el Gobierno Rafael Correa; esto es, en 8 años se logra una reducción de un 67 %.

En la Revolución Ciudadana se produce un cambio significativo en las políticas públicas de seguridad ciudadana a dos niveles: por un lado, se

transforma el marco jurídico con la aprobación de una nueva Constitución en 2008, donde la seguridad ciudadana, la Policía y los militares adquieren nuevas condiciones, y la sanción de un nuevo Código Penal (COIP) en 2014.

Por otro lado, se crea un inédito marco institucional (normas, instituciones, recursos) con el nacimiento de los Ministerios del Interior para que la policía esté vinculada al mando civil, el de Justicia para que regente el sistema penitenciario y el ministerio Coordinador de la Seguridad para que defina y coordine la política de seguridad ciudadana. Además de esta reforma institucional, existe una reducción importante de pobreza y de desigualdad social, así como una significativa inversión pública en materia de seguridad (Carrión y Pinto, 2017).

Desgraciadamente, el cambio de gobierno en 2017 invirtió la tendencia: si en 2017 hubo una tasa de 5,7, para 2019 llegó a 6,7; esto es, en dos años se incrementó en un 17 %, debido al desmonte de la estructura institucional constituida y a la aplicación de la noción del Estado mínimo, lo cual le convirtió en el décimo país más violento del mundo (CITOC) y el tercero de la región. Al cerrar su período Lenin Moreno (2021) multiplicó por tres y Guillermo Lasso por 9 la tasa de homicidios en 2023.

Bolivia

Este país andino reduce la tasa de homicidios del 14,9 % en 2000 al 6 % en 2019; esto es, una reducción de 59 %. Sin embargo, esta disminución en las dos décadas en el período conducido por Evo Morales hay dos momentos: uno primero que tiene un ascenso de 5,2 en 2005 a 12,8 en 2010 (46 %) y otro posterior en que se invierte la tendencia con un importante descenso a 6,0 en 2019, lo cual significa una reducción del 53 %.

¿Qué se hizo para que estos datos se modifiquen tan significativamente? En 2012 se crea una nueva institucionalidad con la aprobación de una Ley de Seguridad Ciudadana y una reforma de la Policía, con especialización por tipos de delitos (narcotráfico, género, común) y una desconcentración por Departamentos; además se contempla la participación social a través de Servicio Civil Voluntario de los Grupos de Apoyo Civil a la Policía y la incorporación de tecnología. Adicionalmente a la participación ciudadana y al control social, se crea una comisión interministerial

conformada por varios ministerios y un consejo de coordinación sectorial, donde lo público recobra espacio (Roncken y Chacin, 2014).

El Salvador

Luego de dos gobiernos seguidos de Arena, el uno que ofreció *mano dura* y el otro *súper mano dura,* con resultados significativamente negativos, llega en 2009 el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional al poder; cuando la tasa de homicidios era de 64,7, cosa que para 2019 se reduce a 36,0, teniendo un pico muy alto en 2015 con 105,4 homicidios. La reducción en el período es significativa: 44,3 % en los 9 años, cuestión que muestra una tendencia positiva clara.

En la República de El Salvador se conformó un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, como instancia de diálogo político entre el Gobierno y el amplio espectro de actores sociales, entre los que se encontraban las maras o pandillas, con quienes lograron negociar varias treguas con resultados interesantes, como el de los años 2012-2013. Se formuló el "Plan El Salvador Seguro" con un enfoque integral y no sectorial, bajo la dinámica del Gobierno civil de la seguridad, la policía, los militares y el liderazgo. Un importante aporte fue el de la negociación, que reconoce actores de lado y lado, aunque con resultados intermitentes (Amaya, 2019).

Con la llegada de Nayib Bukele al poder en 2019, se produce un viraje radical en la política de seguridad, al extremo de llegar a tener en el momento actual una tasa de 2,3 por cien mil habitantes. Se ha convertido en una política referente para los países de la región, a la que muchos quieren emular.

Nicaragua

Cuando en el año 2007 llega al poder el Frente Sandinista de Liberación Nacional, bajo el liderazgo de Daniel Ortega, el país tenía una tasa de 12,9 homicidios por cien mil habitantes, cuestión que para 2019 bajó a 7,5, representando una reducción del 41,8 % en 13 años, un cambio estructural incontrastable.

Antes de 1979, la seguridad ciudadana estaba subordinada a las tesis de la seguridad nacional, pero con el triunfo de la revolución sandinista,

la Guardia Nacional fue sustituida y se separaron las funciones de defensa de las de seguridad ciudadana. En 2006, se diseña una estrategia de seguridad regida por principios preventivos, proactivos y comunitarios, inscritos en cambios estructurales con dos ejes: el retorno de lo público y la redistribución del ingreso y la riqueza. En ese contexto, la policía de comunidad se desarrolló de forma sectorizada en los territorios y según tipos de delitos (Espinoza, 2016). En la actualidad, existe un fuerte debate alrededor de los Derechos Humanos.

Paraguay

Cuando Fernando Lugo asume la presidencia de la República en 2008 la tasa de homicidios era de 13,8, cuestión que se reduce a 10,2 en 2012, cuando es derrocado mediante un golpe de Estado, paradójicamente, por un hecho de violencia en el campo; esto significa una importante reducción del 26,1 % en el periodo de su gobierno.

La seguridad ciudadana se inscribió en un cambio del paradigma, en el sentido que hubo un tránsito de la seguridad pública a la ciudadana, sobre la base de una estrategia integral, multisectorial y con una variedad de actores estatales y sociales, donde se estableció un acuerdo entre el gobierno nacional y los locales, así como mecanismos de participación ciudadana.

Argentina

El caso de Argentina con los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (tres períodos) es interesante, porque en el período que va desde 2003, con una tasa de 7,6, a 2016 con 6 homicidios por cien mil habitantes; existe una reducción de 21 % en 13 años con una tendencia decreciente.

La política pública en este período de 13 años estuvo enmarcada en una propuesta de estrategia de seguridad ciudadana donde hubo una visión integral, esto es, que va más allá del sistema penal y que integra a la población bajo esquema de participación. Al ser un país federal, también existieron políticas descentralizadas para reducir la violencia en esos espacios.

Colombia

El caso de este país es muy interesante porque el expresidente Juan Manuel Santos –heredero de las políticas del Plan Colombia y de la seguridad democrática de Álvaro Uribe– no encarna precisamente una propuesta progresista sino todo lo contrario. Sin embargo, Santos decide entrar al proceso de Paz con las FARC, debido a las demandas sociales –nacionales e internacionales– y, sobre todo, al desangre vivido durante el conflicto interno, irresuelto por más de 60 años.[17]

De esta manera, el expresidente de derecha asume una posición progresista de seguridad ciudadana, gracias a que las FARC, son una fuerza guerrillera de izquierda la más antigua del continente, presiona por detener la violencia histórica. En otras palabras, las FARC entablan un diálogo con el Gobierno de Santos –a pesar de la oposición uribista por torpedear el proceso, porque siempre creyeron en una salida militar[18]–, logrando reducir significativamente la violencia en Colombia.

Colombia tenía una de las tasas más altas de violencia de la región a principios de este siglo, cuestión que se modifica con el proceso de la firma de la Paz en 2016. Si en el año 2000 Colombia tuvo una tasa de 65,7 homicidios por cien mil habitantes, cuando se logra el acuerdo de Paz baja a 24,9 (62 %) esto es, una reducción de la tasa de homicidios a la que tenía 42 años atrás. Un logro sin par (Valencia y Ávila, 2017).

Con la llegada de Iván Duque a la Presidencia del República –con orientación uribista– las tasas de homicidios vuelven a subir, en este caso a 25,4 homicidios por cien mil en un solo año, además de la comisión de un conjunto de asesinatos selectivos hacia los líderes sociales y miembros de las FARC. La llegada de Gustavo Petro al poder y su propuesta emblemática de la Paz Total aún se encuentra en una fase de origen que todavía no muestra resultados de ningún tipo. Los casos de excepción, dentro de los gobiernos

17 Según el Centro Nacional de la Memoria Histórica "El total de víctimas fatales fueron 261.619 y están divididos así: 214.584 civiles, 46.675 combatientes y 360 personas sin información".

18 Álvaro Uribe fue presidente de Colombia durante 2002 hasta 2010 y en ese período se llevó a cabo el denominado Plan Colombia (1999 y 2016) con una inversión norteamericana reconocida en más de 10 mil millones de dólares, que, según especialistas en el tema, en realidad fueron no menos del doble de esa cantidad.

progresistas, son Venezuela de forma absolutamente marcada, y Uruguay, que tienen una tendencia alcista, aunque mantenga tasas de un dígito.

Venezuela

La Revolución Bolivariana es un caso de excepción dentro de los países con políticas progresistas de seguridad ciudadana. En este caso, se tiene una evolución incremental de las tasas de homicidios desde que Hugo Chávez llega al poder, que tendencialmente se incrementa con el arribo de Nicolás Maduro a la presidencia, hasta llegar a la tasa de 60,3, la más alta de América Latina. Así, se tiene que en el 2000 la tasa fue de 32,8 y la de 2019 de 60,3, lo cual significó un incremento relativo del 83,8 % en el período.

La explicación de este proceso tiene que ver con la prioridad puesta en la seguridad pública (defensa del orden público interno y del Estado) por encima de la seguridad ciudadana; tanto que según Maduro se considera un régimen cívico-militar-policial. El volumen del poder militar se percibe en las asimetrías con respecto a la seguridad ciudadana: las Fuerzas Armadas Bolivarianas tienen 260 mil efectivos militares, la Guardia Nacional Bolivariana cuenta con 70 mil, la Policía Nacional 30 mil miembros y las Milicias Bolivarianas cerca de 500 mil personas armadas.

Por otro lado, las estructuras de inteligencia y contrainteligencia con el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional y la Dirección General de Contrainteligencia Militar. La brecha entre el número de efectivos de la Policía Nacional frente a los militares es considerable.

Uruguay

Otro caso de excepción es Uruguay, que incrementa sus tasas de homicidios de 5,7 % en 2005 a 9,8 % en 2019; esto es un aumento del 71,9 % en los 15 años de Gobierno del Frente Amplio, pero que en términos absolutos aún es relativamente bajo, porque se mantiene con una cifra de un solo dígito.

Más extraño este proceso si Uruguay tuvo un importante crecimiento económico (el PIB se cuadruplicó), redujo el desempleo y el subempleo y, además, mantuvo la presencia del estado de bienestar. Hay autores

que plantean que la prosperidad no vino sola: llegó con violencia;[19] una hipótesis por comprobarse.

Algunas reflexiones generales a partir de los casos

Con esta mirada inductiva se observa que las políticas progresistas para contrarrestar la violencia terminan siendo más interesantes que las de la derecha, porque arrojan resultados positivos y abren la posibilidad de nuevas líneas de política pública en seguridad ciudadana. ¿Qué hubo de común en estos países?

Los casos presentados muestran políticas plurales en materia de seguridad ciudadana, negando el pensamiento único. Claramente, las políticas aplicadas por los países de derecha y los progresistas son distintas, como también los resultados. La corriente progresista de seguridad ciudadana ha sido más eficaz en detener la violencia que la derecha: los países con mayor reducción de las tasas de homicidios han sido los progresistas, comparativamente con los de derecha, pero no todos de la misma manera e intensidad. Adicionalmente, antes y después de los períodos progresistas se observan tasas más altas de homicidios.

No se puede negar que existen países que "confirman la regla", como son Uruguay y, sobre todo, Venezuela. Uruguay es particular porque es el primer país de América Latina en plantear explícitamente una salida distinta a la llamada "guerra a las drogas", cuando despenalizó el consumo de marihuana y la concibió como un tema de salud pública (diciembre de 2013).

Más aún cuando el crecimiento económico ha sido claro y el fortalecimiento institucional también. El caso de Venezuela es muy preocupante porque distorsiona los promedios regionales, así como de los países progresistas, por la magnitud de su violencia. Adicionalmente, hay varios autores que cuestionan si puede ser considerado un país progresista, incluso por priorizar la seguridad pública sobre la ciudadana.

19 "Siempre creímos que el crecimiento económico combatía la inseguridad. Los hechos nos están probando lo contrario, lo que nos obliga a buscar nuevas formas de combatir el virus. Y no lo digo yo, este aserto está fundamentado en el ensayo del experto criminólogo Marcelo Bergman, "More Money, more crime" (Fasano, 2019).

Se debe remarcar, adicionalmente, la existencia de comportamientos diversos de los países grandes y pequeños dentro de esta corriente. En el grupo de países pequeños, los resultados han sido más significativos que en los grandes, entre los que se pueden ubicar a Cuba, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, El Salvador y Paraguay. En Ecuador, el peso estuvo centrado en el fortalecimiento de la institucionalidad (normas, órganos y recursos), en El Salvador en la negociación con las maras y en Bolivia y Nicaragua en el fortalecimiento de la sociedad civil. En Cuba la combinación de la institucionalidad y las formas de participación en los CDR.

Por el lado de los países grandes, se observa una tendencia a la estabilización estructural: en Brasil, con un comportamiento casi similar de los homicidios al inicio y al fin del período "petista": Lula recibió con una tasa de 24 homicidios y Rousseff terminó su mandato con 25, luego de 13 años; aunque en el periodo que va de 2012 con 26,5, al 2016 con 29,7, el incremento fue importante, aunque al final del período progresista la tendencia bajó a 25.

Colombia con el proceso de paz redujo las tasas de homicidios y avanzó a una visión distinta a la *guerra a las drogas*, pero desgraciadamente el uribismo liquidó esa opción.[20] México, con la presencia de Andrés Manuel López Obrador, que todavía tiene poco tiempo en el ejercicio de gobierno, mantiene altas tasas de homicidios. Buena parte de la violencia mexicana pasa por el tema del narcotráfico y en esa perspectiva, por su vínculo con los Estados Unidos que es primer país consumidor del mundo, lo cual le convierte en un caso muy particular por la complejidad.

Tal cual se pueden mirar en los países abanderados por el progresismo, ha habido políticas de seguridad con matices distintos, pero también con elementos en común, tal como se pueden observar: un aspecto central de las propuestas progresistas, a diferencia de la derecha (con la ortodoxia económica), es la relativa al carácter de lo público que prima sobre lo privado y a la construcción de nuevos marcos jurídicos e institucionales. En otras palabras, se enmarcan en el retorno de lo público en el Estado y en la seguridad ciudadana.

20 El punto 4 de los acuerdos de paz contemplaban una nueva política antinarcóticos no solo para Colombia sino también para la región, gracias a la presencia de un representante norteamericano en los diálogos.

Los países progresistas definieron planes o estrategias nacionales de seguridad ciudadana, bajo dos ópticas: la regulación del mercado y la recuperación del sentido de la planificación, que en muchos lugares entró en crisis o, incluso, desapareció.

Las políticas progresistas tuvieron presente la participación social, que en muchos casos se vio expresada en mecanismos de negociación directa con los actores sociales del hecho violento: los casos más significativos son los de Colombia con las FARC y de El Salvador con las maras. La idea de la participación está presente desde una doble óptica: la incorporación de la comunidad a las instituciones públicas y viceversa (policía comunitaria), y la territorialización de las políticas de gobierno (nivel central, intermedio y local).

En los países progresistas, la violencia ha sido concebida estructuralmente, por eso la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales, así como el incremento del empleo, enmarcadas en lógicas de la justicia social. Se trata de un modelo socialmente solidario que busca una sociedad más igualitaria con justicia social, redistribución equitativa de la riqueza y proactivo con la participación de la comunidad.

En los países de esta tendencia hubo un cuestionamiento a las tesis de la *seguridad nacional*, con la finalidad de recuperar la soberanía territorial de los países, originada en las relaciones de los EE.UU con Latinoamérica, en el contexto de la Guerra Fría.

Por otro lado, mutaron las prioridades de la política pública en materia de seguridad, desterrando la seguridad nacional (soberanía), disminuyendo el peso de la seguridad pública (del Estado, heredera de las dictaduras) y jerarquizando la seguridad ciudadana (protección).

Entró con fuerza la seguridad ciudadana por tipos de violencias, mediante dos matrices de la violencia: la *matriz mafiosa* vinculada a los mercados ilegales (estupefacientes, tratas) donde sobresalen las propuestas de Uruguay con la legalización de la marihuana y la de Colombia alrededor de los acuerdos de Paz (punto 4 del acuerdo). Colombia con Petro, también busca una nueva política antinarcóticos, que todavía le falta posicionarse y generar acuerdos internacionales.

Adicionalmente, ha cobrado mucho peso la *matriz discriminatoria*, relacionada con la violencia de género y el sentido patriarcal de la organización de la sociedad, así como con la xenofobia (por la migración internacional),

el racismo (sociedades multiculturales), los grupos etarios, las preferencias sexuales, el fútbol y la aporofobia, que han conducido a cambios en los marcos legales, fortalecimiento institucional, participación y transversalidad.

Los paradigmas y doctrinas de seguridad progresistas son distintas a los de la derecha; pero lo fundamental está en que muestran diversidad de opciones y dentro de ellas, las progresistas se han mostrado ser mejores si se atienden a los resultados. Sin embargo, las que se han posicionado como únicas y hegemónicas son las que provienen de la derecha. Por eso, es muy importante entrar en este debate, porque a la larga ayudará a reducir la violencia en la región.

El gobierno de la seguridad ciudadana

Introducción

La seguridad ciudadana tiene que construirse sobre la base de su gobierno. Se trata –dado que es un problema estructural– de actuar sobre el conjunto de los elementos que la configuran y no solo a partir de algunos de ellos vistos aisladamente. También, se dirige hacia el fortalecimiento de la ciudadanía en el sentido de potenciar los derechos individuales y colectivos. En ese sentido, se trata de una propuesta que es más de ciudadanía que de seguridad; porque la democracia debe garantizar el procesamiento del conflicto propio de sociedades plurales.

La noción del Gobierno de la Seguridad Ciudadana hace referencia a las regulaciones, garantías y actividades que el Estado –mediante acciones de política pública– debe construir para la *convivencia interpersonal*. Se trata de un derecho que le asiste a la ciudadanía (protección), y tiene que ver con los actores institucionales (Policía, Justicia, municipio) y sociales (medios de comunicación, universidades), con las políticas aplicadas (social, económica) y con las normales legales diseñadas (pacto social) en la perspectiva de contar con una propuesta de largo plazo (política de Estado) asumida por el colectivo social y político (consenso social).

En la actualidad de América Latina, el marco institucional del Gobierno de la Seguridad Ciudadana se encuentra en transición y en construcción, debido a los procesos de reforma del Estado (descentralización, privatización) y de la introducción del concepto de seguridad ciudadana (convivencia interpersonal) por encima de la seguridad pública

(mantenimiento del orden público estatal). De allí que en la seguridad pública las instituciones clásicas de la Policía y las Fuerzas Armadas sean nacionales, mientras en la seguridad ciudadana aparezcan una pluralidad de nuevos actores como los municipios, los medios de comunicación y las defensorías propias de la sociedad civil, entre otras, que se suman a las anteriores. En unos casos han aparecido Ministerios (El Salvador), Secretarías (México), Subsecretarías (Ecuador) o divisiones (Chile) y en otros, Consejos o Comisiones de seguridad ciudadana.

En América Latina se vive un proceso de transición en las políticas dirigidas a contrarrestar la violencia. Se intenta pasar de un enfoque de seguridad pública (Policía, FFAA), hacia la seguridad ciudadana con propuestas de mano dura (Policía), de control (Policía y Justicia) y la privatización (seguros, guardianía). Asumir la seguridad ciudadana lo que busca, en última instancia, es redefinir la relación entre las instituciones gubernamentales y la población.

El salto a la seguridad ciudadana no es un acto voluntarista de política pública, sino un cambio histórico en los procesos sociales, que conducen a una transformación de las relaciones entre la sociedad y el Estado. La seguridad ciudadana no es exclusivamente una respuesta al incremento de la violencia sino, principalmente, un cambio estructural en la relación de la población con el Estado.

Esta mutación ocurre al momento en que se entra en una nueva lógica estatal; esto es, cuando queda atrás la Guerra Fría y se estructura el Estado social de derecho bajo formas democráticas. En este momento es lógico que el tema de la protección ya no se centre en sí mismo, esto es, en el mantenimiento del orden público estatal, sino que se desplace hacia la ciudadanía. El primer caso opera desde la lógica del enemigo interno construida bajo la guerra fría y el segundo nacido de la necesidad del mantenimiento de los derechos y de las libertades de la ciudadanía. Por eso, históricamente la seguridad ciudadana nace en España con el fin de la dictadura franquista y la aprobación de la Constitución en el año de 1978.

Desde allí se podría afirmar que este nacimiento y aporte español le otorga la carta de originalidad a Europa. En América Latina ocurre lo mismo con la extinción de las dictaduras a principios de la década de los ochenta del siglo anterior; en que empiezan a producirse signos alentadores

en la transformación estatal que conduce a la disyuntiva de la seguridad ciudadana: o más seguridad (control y privatización) o más democracia (derechos y libertades); esto es, dentro del concepto seguridad ciudadana a cuál componente se le asigna más importancia: a la seguridad (Colombia) o a la ciudadanía (Bogotá).

En este proceso hay actores institucionales y sociales que deben redefinir sus funciones y otros, por el contrario, deben asumir nuevas atribuciones. De allí que tengamos necesariamente una disminución del peso asignado, por ejemplo, a la Policía y a la Justicia como elementos centrales de la seguridad pública; y como contrapartida el traspaso de algunas competencias a instituciones como los municipios y la ciudadanía, que empiezan a tener roles cada vez más significativos.

Mientras la inseguridad va ligada a la desprotección, la seguridad ciudadana se refiere a la existencia de un orden público ciudadano que elimina las amenazas de violencia en la población y permite la convivencia segura. Se trata de la existencia de una organización social a la cual el ciudadano pertenece y defiende. Se refiere al reconocimiento de los derechos de los otros (la libertad) y en el límite, cuando hay un hecho violento, tiene que ver con la restauración del daño causado y el castigo al culpable, pero como disuasión. La seguridad ciudadana protege a la ciudadanía en el ejercicio público y privado de los derechos y deberes (Delgado y Guardia, 1994, p. 21).

La seguridad ciudadana se obtiene en un Estado social de derecho donde el "respeto al derecho ajeno" es legal, legítimo y democrático. En suma, es la función socializadora que provee la sociedad y sus instituciones públicas: la confianza.

Las políticas

Desde la década de los años ochenta se abre un importante cisma en las políticas de control de la violencia que no termina por dilucidarse hasta el día de hoy. Este fenómeno conlleva la existencia de dos vertientes: una corriente con énfasis en la represión y otra en la prevención del delito, una y otras separadas por el hecho criminal: mientras la represión se entiende como *ex post* al

acto delictivo, la prevención es definida como una acción *ex ante* del mismo. Es decir, diferenciado por el momento anterior o posterior al hecho criminal.

Un primer elemento que aporta a la redefinición de la criminología viene del plano de las políticas, es decir, no del conocimiento del delito, sino de las acciones necesarias para el control de la violencia; o, más bien, del gobierno de la violencia, lo cual implica actuar sobre el antes, en y después del delito, como también sobre el contexto general que lo estructura. Para ello, la discusión del sentido de lo planteado por Sozzo (2008), en los siguientes términos: "El delito es visto desde esta perspectiva vinculada a lo biológico y, por tanto, como parte de la salud pública de una sociedad. Este es el origen medular de la corriente denominada "epidemiología de la violencia".(p. 14)

Ello nos lleva a un determinismo con una doble expresión: la una, vinculada a la *etiología* para explicar el delito desde las causas, y la otra, la *teleológica*, conducente a comprender que la pena depende del tipo de delito; pero una y otra vinculadas entre sí. La teleología de la pena nace del delito y debe operar como ejemplo disuasivo y disciplinador (Foucault, 1976), de tal manera que el delincuente y la sociedad no vuelvan cometer un crimen.

Es decir, que este proceso debe actuar represivamente (castigar) y preventivamente (vigilar), para que no vuelva a ocurrir. Es el ámbito de esta última que se supone existiría la posibilidad de entender lo que significa la seguridad ciudadana. De esta manera, se buscaría reducir el temor y el riesgo de ser victimizado; es decir, del control social de la violencia objetiva (el crimen) y subjetiva (el temor); que son los ámbitos en los que actúa el gobierno de la seguridad ciudadana.

De aquí se desprende una segunda vía de reflexión, vinculada a las políticas públicas: el determinismo *etiológico* (causalidad *ex ante*) o teleológico (causalidad *ex post*), propios del binomio delito/pena, tienen que ser tratados de una manera distinta, aunque integrada, en el marco de la concepción del *gobierno de la seguridad*.

Una situación de este tipo implica no ponerse en un ilusorio contexto *ex ante* (que no existe) ni tampoco *ex post* (de la pena), sino en la interacción, participación y coordinación interinstitucional (coalición). En esta perspectiva, los dispositivos institucionales (actores, prácticas, discursos) se convierten en elementos centrales para que el gobierno del delito tenga concreción.

Las políticas de gobierno de la Seguridad Ciudadana tienen dos versiones explícitas en América Latina: *la represiva o de mano dura (seguritista),* que pone énfasis en la pena (teleológica) y que es la que mayor peso tiene en la actualidad, y *la preventiva*, que se sustenta en la necesidad de actuar sobre las causas del delito (la etiología), que hoy tiene acogida discursiva. Sin embargo, en muchos casos, la primera es recubierta por la segunda, para lograr legitimidad social o viceversa. Allí los discursos legitimadores de la guerra preventiva o de la policía preventiva que son antinómicos.

De esta manera, las dos políticas están vinculadas y tienen en común dos situaciones claves: la primera, que entiende a la violencia a partir de eventos aislados, fragmentados y personales, tipificados por las leyes; es decir, de un hecho criminal, de una víctima y de un victimario, clasificados según los códigos penales. La segunda, donde en los dos está presente la causalidad, con la sola diferencia de la temporalidad en que aparece: se diferencia por el tiempo en el que se ejecuta: mientras la represión se ejecuta *ex post* al acto delictivo (Justicia, cárcel), la prevención es definida como una acción *ex ante* del mismo. La prevención se define por la función y el peso que se le asigna a la causalidad: es decir, a lo *etiológico.*

Las condiciones estructurales explican las violencias y la represión actúan en el ámbito de lo *teleológico*, donde la comprensión de las causas de las violencias son las que conducen inevitablemente a una pena, como ejemplo disuasivo y disciplinador. En la teleología, el delito aparece como causa de la pena y en la etiología como las causas del crimen, que llevan: la una a la pena y la otra a lo extra penal; es decir, a la represión y a la prevención del delito.

Este discurso de la prevención del delito, que empieza a desarrollarse de manera profusa y explícita, nace en la década de los años ochenta. Ahora bien, gran parte de estas propuestas de prevención son el resultado de una historia de continua adaptación/adopción en América Latina de los desarrollos de las políticas de seguridad ciudadana ocurridas fuera de la región (principalmente en Inglaterra y EE.UU).

En la historia reciente se pueden encontrar un par de momentos claros y claves llamados "viajes culturales": uno inicial que podría calificarse como de transpolación o "importación neocolonial", en la que participaron distintos actores (intelectuales, policías, funcionarios) y que no es otra

cosa que la "traducción" de lo que se hace *allá* en los territorios de *acá*. Esta perspectiva se lo puede catalogar a partir de sus tres variantes:

- L*a táctica situacional y ambiental,* que quiere decir la necesidad de disminuir las oportunidades del delito en las víctimas y de las provocaciones a los victimarios a partir de los sitios propensos a cometer el crimen.
- L*a táctica social*, tiene que ver con la necesidad de impactar en las causas sociales y psicológicas que llevan a producir delitos, bajo dos enfoques: el *control social*, que impide transgredir las normas sociales o corregir la socialización defectuosa proveniente de la familia, la escuela, el barrio; y *la anomia*, que revela la inadecuación existente entre los valores y las metas adquiridas con las posibilidades reales de satisfacerlas (la insatisfacción).
- L*a táctica comunitaria*, busca consolidar el control social formal e informal del crimen y el delito en unidades socioterritoriales locales a partir de la organización comunitaria (fortalecer el capital social), de la presencia de la institucionalidad formal como la policía comunitaria o de cercanía (legitimidad institucional); del desarrollo de instancias de mediación social (control de los propios conflictos), vigilancia (cámaras) y alerta (alarmas), y del desarrollo de la autogestión local.

En la realidad es muy difícil que cada una de estas tácticas se aplique en estado puro, al extremo que siempre aparecen articuladas. En suma, esta propuesta parte de la consideración de dos principios centrales: prevención y coordinación, que conducen al aparecimiento de esta cuarta *táctica de prevención: la integralidad*, que supone la articulación de las tres anteriores sin ser consideradas excluyentes y más bien concebidas como complementarias; es decir, que deben aplicarse de manera simultánea las tres tácticas, sin ser excluyentes.

Hoy se vive una situación distinta, donde existen dos formas explícitas: por un lado, la imposición de una política de seguridad nacional de un país en particular hacia el conjunto de América Latina, bajo el formato de seguridad pública (terrorismo, narcotráfico y emigración). En este contexto deben entenderse los procesos de "policiamiento" de las Fuerzas Armadas, de "militarización" de las policías y de la modernización del sistema

judicial. Por otro lado, interviene la cooperación internacional que bajo formas encubiertas pretende una solución homogénea y general para toda la región, inscrita en los postulados generales de reforma del Estado (privatización y descentralización), apertura (fin de las fronteras) y ajuste (reducción del gasto social).[1] Para ello despliega un discurso de prevención que es impulsado por los nuevos expertos, asesores y consultores internacionales que venden, a la manera de una franquicia, los paquetes de casos exitosos, de líneas de reforma policial, de modernización del sector seguridad y de venta de la tecnología de punta (cámaras y dispositivos)[2] entre otros.[3]

Mientras esto ocurre con la transferencia de las propuestas de prevención del campo internacional hacia los territorios nacionales y locales, en la práctica lo que se observa, con más vitalidad que nunca, es el reforzamiento de la llamada "mano dura". En unos casos fortalecida por las demandas de la población, debido a los altos niveles de victimización que existen y, en otros, por el peso específico que tiene la cooperación multilateral y bilateral (Inglaterra, Francia, Israel, EE.UU).

De allí que no sea raro que nos veamos inundados de las propuestas de "ventanas rotas", de la "policía comunitaria", de cámaras de videovigilancia, de la criminalización de las políticas sociales, de la especialización policial en ciertos delitos ajenos a la realidad de los países, de los observatorios del delito, de la guardianía privada, entre otros.

Con el discurso de la prevención se han redefinido las funciones policiales en el ánimo de legitimarla, así como de tener presencia permanente y general;

1 Por eso las propuestas de seguridad ciudadana se enmarcan en "la redefinición de las misiones del Estado que, en todas partes, se retira de la arena económica y afirma la necesidad de reducir su papel social y ampliar, endureciéndola, su intervención penal" (Wacquant, 2000, p. 22).

2 Hoy en América Latina el negocio del sector de la seguridad privada crece al 12 % anual, por encima del promedio mundial en 4 %, siendo uno de los que más rentabilidad produce (Frigo, 2003).

3 "Existe en la actualidad, toda una red global de actividades frenéticas que incluyen el viaje de discursos, pero también de "expertos". Sobre todo, de los "nuevos expertos" en el campo del control del delito, muchas veces alejados de las tradicionales fuentes de legitimación académicas, "consultores" y "asesores" de empresas, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, que se constituyen como nuevos "consejeros del príncipe" en la materia (…) En este agitado tráfico global mucho ha tenido que ver –como lo apuntábamos con respecto al campo más específico de la "prevención del delito"– el desarrollo de iniciativas y acciones por parte de diversas instancias internacionales, gubernamentales y no gubernamentales dedicadas particularmente a la promoción de estas importaciones culturales -ONU, BID, Banco Mundial, etc. (Sozzo, 2008, p. 167).

tal sí es como se afirma que hoy el presupuesto de la Policía en América Latina es mucho más alto que a principios de siglo. Se ha incorporado a la población el control social (informalmente), bajo el fundamento de la participación comunitaria y, por el principio de la subsidiaridad, se ha estimulado el desarrollo significativo del sector privado de la seguridad.[4] En otras palabras, el discurso de la prevención se impregna en todas las formas represivas bajo la presencia policial (disuasiva e intimidatoria), la táctica de la sospecha (primaria) y la presencia comunitaria (legitimación y control), entre otras.

Una propuesta como la señalada busca descartar aquellas posiciones de mano dura, de combate a la violencia o de guerra a la delincuencia que solo atacan las manifestaciones últimas de la violencia (reducción de tasas), entre otras razones, porque son acciones de política tipo *shock,* que pueden tener resultados positivos en el corto plazo mediante la reducción de los índices de violencia más visibles pero que a mediano plazo no resuelven el tema global de la violencia.[5] Enfrentar la violencia con más violencia no resuelve el problema, por el contrario, más temprano que tarde la incrementa: genera una sociedad excluyente (antisociales), introduce factores estigmatizadores (polariza), modifica el presupuesto (más en seguridad que en lo social), reproduce los factores de riesgo y, por lo tanto, tiende a incrementarla (muerto el perro, muerta la rabia).

En este sentido, es imprescindible trabajar en simultáneo desarrollando estudios analíticos, promoviendo diagnósticos en profundidad, impulsando observatorios de la violencia y desarrollando políticas públicas; unos y otros mutuamente interrelacionados. Hay que revisar las bases teórico-metodológicas de estos desarrollos, así como las variables e indicadores a partir de los cuales se capta empíricamente la realidad. La violencia debe ser entendida menos como una patología sustentada en atributos y más en una relación social de conflicto, que cuando no se la procesa puede devenir en hecho de dolor y de pérdida de recursos humanos y materiales. Son justamente las políticas provenientes del gobierno de la seguridad las que permitirán o no su desarrollo.

4 Hoy en América Latina, a manera de ejemplo, existe el doble de guardias privados que públicos.

5 En esta perspectiva también se critican las propuestas de modernización penal bajo las modalidades de "mano dura", "populismo penal" o de "imputabilidad penal", entre otras, tan en boga en actualidad.

El gobierno de la seguridad es posible en la medida en que se lo construya sobre la base de ciertos pilares básicos que nazcan de un acuerdo político amplio, sustentado en procesos electorales o consensos entre un gran espectro de fuerzas políticas. Allí se debe definir el marco institucional que contenga al sistema nacional de seguridad ciudadana, donde existe subordinación de la policía al poder civil y político;[6] y la existencia de dispositivos institucionales con funciones claramente establecidas. Como los ciudadanos son los afectados directos, ellos deben ser parte de la solución de la seguridad y la convivencia, mediante su integración a las administraciones, el desarrollo de veedurías ciudadanas, a la organización de las comunidades en los barrios y a la capacitación de los líderes comunitarios.

El gobierno de la seguridad

Los límites y "un cierto agotamiento de sus modos de pensar y actuar" (Sozzo, 2008) muestran que tanto la prevención como la justicia penal deben llevarnos a la búsqueda de nuevas formas de administración de la seguridad, entre las que aparece con mucha fuerza el denominado *gobierno de la seguridad,* que tiene por objetivo reducir los riesgos y brindar protección a la ciudadanía, como una condición solidaria que va más allá de la seguridad (Edwards y Hughes, 2009).

La seguridad ciudadana es el objeto del gobierno y tiene que ser entendida históricamente; de allí que sea necesario ubicarnos en el momento actual de las políticas de seguridad, porque la que hoy se plantea como seguridad no es aquella que nació al calor de la Guerra Fría como seguridad pública, que tiene como objetivo mantener el orden público del Estado, y su política está dirigida hacia la eliminación de las amenazas que generan los llamados enemigos internos. El marco institucional se compone

6 "Cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas". De esta definición del diccionario de la Real Academia de la Lengua se desprenden dos hechos fundamentales: la subordinación de la policía al poder político y su actuación en el ámbito de la seguridad pública (defensa del orden público estatal) y la seguridad ciudadana (convivencia interpersonal).

principalmente por la Policía Nacional y un sistema legal único a nivel nacional (leyes y administración de justicia).

Hoy, en cambio, estamos entrando al campo de la *seguridad ciudadana* donde el objetivo es la protección, convivencia y tolerancia en las relaciones interpersonales; siendo el Estado, en este caso, el garante que lleve al cumplimiento del respeto al derecho y al deber de las personas (ciudadanía). La política debe ser asumida por una pluralidad de actores de origen diverso, que hace presumir que nos encontramos en una fase histórica de constitución de un marco institucional de gobierno de la seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana tiene que construirse sobre la base de su gobierno, en tanto es un tema político, social y económico, de cualidades estructurales, que requiere de una actuación sobre el conjunto de los elementos que la configuran y no solo a partir de algunos de ellos vistos aisladamente.

También se dirige hacia el fortalecimiento de la ciudadanía en el sentido de potenciar los derechos individuales y colectivos de las personas. De allí que se trate de una propuesta más de ciudadanía que de seguridad; es decir, de cómo la sociedad, en tanto mandante, se representa y define las políticas.

La seguridad ciudadana es enfrentada desde una doble óptica interrelacionada, que proviene de la reforma del Estado vía descentralización y privatización. En el primer caso, se aprecia una nueva relación "local-nacional" que conduce, por ejemplo, la aparición de múltiples policías (nacionales y locales), un mayor protagonismo de los gobiernos municipales[7] y a un incremento de la dependencia respecto de las experiencias externas.[8]

Como afirma Maillard (2009), la descentralización del Estado, los nuevos instrumentos de gobierno de la seguridad y la presencia de emergentes actores produce cambios profundos en el manejo de la seguridad ciudadana.

Y, en el segundo, se vive un proceso de privatización de la seguridad que lleva a inéditas relaciones "público-privadas", que también dan lugar a la presencia de nuevos actores (guardianía privada, superintendencias).

7 La descentralización, no solo administrativa sino de las demandas de la población hacia los municipios los convierte en núcleos de referencia centrales en la construcción de la seguridad ciudadana.

8 "El subdesarrollo general de la experiencia criminológica ha dejado a las autoridades locales más dependientes en la importación de otros países, mediante el establecimiento de redes de profesionales, intelectuales y políticas de intercambio entre instituciones académicas particulares y actores políticos" (Edwards y Hughes, 2009, p. 33).

De allí que no sea nada raro que estemos entrando en una nueva forma de seguridad: "la seguridad privada", que tendría esta condición debido a su forma de producción (empresarial privada) y al peso que le asigna el mercado para distribuir los recursos y para el acceso al servicio (oferta y demanda), no como derecho y sí como mercancía.

En esta perspectiva, los dispositivos institucionales (actores, prácticas y discursos) se convierten en elementos centrales para que el gobierno del delito tenga concreción, tanto por sus funciones reguladoras como por sus nuevas acciones directas.

En suma, con el incremento y transformación de la violencia se desbordan las instituciones clásicas de la seguridad pública (Policía y Justicia) y con la reforma del Estado (descentralización y privatización) tenemos nuevos actores portadores de las políticas de seguridad, que permiten un paso de la seguridad del Estado a la seguridad de las personas, en la que el Estado tiene un nuevo rol: garante del goce del derecho y del deber de las personas frente a la vida y su patrimonio, es decir de la ciudadanía, como forma de participación en el goce de sus bienes y de la calidad de vida: la seguridad ciudadana.

De aquí se desprende una segunda vía de reflexión, en este caso vinculada a las políticas: el determinismo etiológico y teleológico, propios del binomio delito-pena, tienen que ser tratados de una manera distinta en el marco de la concepción del "gobierno de la seguridad"; que implica no ponerse en un ilusorio contexto *ex ante* ni tampoco *ex post*, sino en la interacción social donde se lo construye con participación social y coordinación interinstitucional (coalición).

Las políticas de gobierno de la seguridad ciudadana tienen dos versiones explícitas en América Latina: la "preventiva", que se sustenta en la necesidad de actuar sobre las causas del delito y "la represiva", que pone énfasis en las causas de la pena y que es la que mayor peso tiene en la actualidad, pero donde una y otra son las caras de una misma moneda.

Se trata de superar esa visión de tal manera que la sociedad sea gobernada en su conjunto y, en este caso, desde su especificidad como gobierno de la seguridad; esto es, que parte del gobierno de la sociedad, que emerge de ella como autoridad política (poder) y que tiene un ámbito de ejercicio competencial en el territorio (lo local) (monopolio de la fuerza, la coacción y el control social).

El gobierno de la seguridad construye políticas integrales de seguridad

La violencia es un tema recurrente en la vida cotidiana de la población en América Latina, tanto por los impactos que sufre a diario como por la transformación de los elementos fundamentales de la organización de sus actividades habituales. Como consecuencia de su significado en la vida social de los habitantes de la región, la violencia se ha convertido en un importante objeto del conocimiento de la antropología, economía, historia, sociología y de las ciencias políticas, y del que no están exentos funcionarios, estudiantes y periodistas.

Se conoce poco sobre la problemática, sin embargo, los estudios acerca de sus formas y sus lógicas se han incrementado sustantivamente. La bibliografía existente así lo testifica: existen muchos libros, documentos y artículos lo que no disimula la necesidad de profundizar en su conocimiento.

En los últimos tiempos, la (in)seguridad ciudadana se ha convertido en una de las problemáticas más relevantes de América Latina como lo muestra la duplicación de la tasa de homicidios en los últimos 25 años, que pasó de 12,5 homicidios por cien mil habitantes en 1980 a 25,1 en 2006 (Kliksberg, 2008), con el agravante que la tendencia no se detiene.

Este crecimiento de la violencia tiene su contraparte más significativa en el incremento de las demandas de la población por seguridad ciudadana, las cuales en el año 2000 fueron del 7,9 %, ubicándose en el cuarto lugar, en el año 2005 pasaron al segundo puesto con cerca del doble del porcentaje (14 %) y en la actualidad están posicionadas sólidamente como la primera reivindicación que plantea la sociedad al Estado (Alda y Beliz, 2007).

Por otro lado, es necesario señalar que los impactos de la violencia ciudadana han sido devastadores: en términos económicos, el BID estima en 14,2 % del PIB latinoamericano los costos de la violencia; en cuanto a lo político existe un descrédito de las instituciones encargadas del control: la Policía, la Justicia y la cárcel; en el ámbito cultural se ha posicionado con fuerza el imaginario del miedo, provocando enclaustramiento, pérdida de solidaridad e impulso a la justicia por propia mano.

Es aún más grave que cada uno de estos impactos se convierten en el origen de nuevos hechos de violencia, entrando en una lógica circular muy

difícil de romperse. Sin duda, se trata de un fenómeno en crecimiento que difícilmente puede pasar desapercibido para la población, los funcionarios públicos, los periodistas y los académicos, quienes empiezan a manifestarse en el ámbito que les corresponde: las demandas sociales, las políticas públicas, la difusión de los hechos y el desarrollo de la investigación.

La sociedad civil ha logrado ubicar el tema como prioritario en la agenda de sus demandas y, por otra parte, ha jugado un rol fundamental en los resultados de muchas encuestas de distinto tipo, tales como las de victimización (recurridas internacionalmente), las de opinión pública, las sectoriales (drogas, jóvenes) y las referidas a investigaciones puntuales, que recogen la voz de la población como derecho, como demanda, como opinión o como constancia.

En esa perspectiva, la voz y la opinión de la sociedad civil es tomada en cuenta cada vez con mayor fuerza, gracias a este tipo de instrumento investigativo que debe valorarse en su justa dimensión, en tanto los altos niveles de victimización tienden a representarse bajo la lógica de la venganza más que por la propia dinámica del delito.

Los medios de comunicación empiezan a jerarquizar la problemática porque existe mayor demanda social y, por tanto, mayor *rating*. Los espacios tradicionales de información crecen significativamente y, al mismo tiempo, hay un proceso de transformación: se crean espacios especializados en radio, prensa y televisión; aparecen periódicos dedicados exclusivamente al tema; los noticieros televisivos tienen cada vez más información de violencia y en algunos casos se crean programas especializados.

Sin duda, se trata de un tema que cobra relevancia en estas últimas décadas, cuya prueba es el incremento de su tratamiento mediático –como medidor fiable– del aumento de la criminalidad. Sin embargo, debe señalarse que el sentido de espectacularidad del enfoque de la violencia en los medios de comunicación sobre el hecho del delito, interesa más que su anverso: las políticas de seguridad ciudadana.

Pero, tampoco se puede negar que los medios de comunicación –en muchos casos– han logrado visibilizar los problemas de la violencia y, sobre todo, para posicionar y mediar en el tránsito de la agenda pública hacia la agenda política de seguridad ciudadana, que supone la existencia de una profusa cantidad de información que generalmente los llamados

observatorios de la violencia no los toman en cuenta y que empieza a ser fuente de información y documentación. En el caso de la violencia fronteriza han sido determinantes para llamar la atención de las autoridades locales, nacionales e internacionales.

En el ámbito de la gestión de la seguridad ciudadana, los funcionarios públicos tienen cada vez más que decir por su mayor peso en la producción de conocimientos y en el diseño de las políticas públicas. La profusión de planes y estrategias que se han venido desarrollando de un tiempo a esta parte y que han sido sistematizados en sendos documentos, no pueden ser desconocidos. Así se tiene, por ejemplo, en los ámbitos territoriales los planes nacionales de Chile y Colombia; municipales los de Bogotá y Ciudad Juárez; provinciales como de Puno y Santa Fe; urbanos los de Quito y Recife; o fronterizos como de México-USA, Ecuador-Colombia. Segundo, en las propuestas institucionales como son los de la policía en Argentina o San Pablo, la Justicia de Colombia o de Perú, o de la cárcel en Chile y México. Tercero, por los tipos de delitos, como pueden ser el narcotráfico (Colombia, Guatemala); las pandillas (El Salvador, Honduras); el secuestro (México, Brasil) o las pandillas (El Salvador, Perú).

El mundo académico también se ha sumado a la comprensión de las problemáticas de la violencia y la seguridad en la región. Alrededor de esta temática se han escrito y publicado muchos trabajos, en unos casos vinculados a los debates y discusiones principales, y en otros casos al desarrollo teórico e investigativo.

Son estudios sobre los distintos tipos de violencias (juvenil, género), sobre las instituciones del sistema penal (cárcel, Justicia), sobre actores de la sociedad (niños, mujeres), instituciones sociales (medios de comunicación, barrios) y mercados ilegales (drogas, robos), entre otros. Este cúmulo de estudios revela el auge y la importancia que ha tomado la temática y su contenido evidencia la existencia de distintas visiones y entradas metodológicas.

En este caminar hacia la compilación de los estudios, planes y análisis de libros, artículos y documentos sobre violencia, nos hemos encontrado con una realidad interesante: hay una copiosa producción, cada vez hay más investigadores interesados en el tema, así como más propuestas de las previsibles.

Justamente por el "descubrimiento" de esta importante producción bibliográfica, hemos decidido organizar la información para compartirla con

nuestros pares, de tal manera de construir una base documental que sirva de referencia para nuevos estudios y políticas de violencia, delitos y seguridad ciudadana y también como una base para realizar un "estado del arte" en el tema, en tanto podremos reconocer qué países y temas son los que más se trabajan, además de analizar en profundidad los enfoques estudiados.

Es una visión distinta donde se pone distancia frente a las posiciones positivistas provenientes de los centros hegemónicos de la producción del conocimiento: la cooperación internacional, los modelos de casos exitosos y la academia aséptica de ciertos países.

Prevención: ¿una propuesta ex ante al delito?[1]

Introducción

La prevención ha estado presente desde hace mucho tiempo en el debate de las políticas de seguridad; primero, como parte de la pena, por considerarla disuasiva, y posteriormente, como una propuesta externa y anterior a la pena (Selmini, 2009). Y es esta última versión la que viene desde el exterior a la región y de manera reciente. Es una fuerte oleada que nos llega sin un análisis o evaluación y lo hace para mimetizarse en el ámbito de las políticas públicas. Ya Castel (2004), planteaba claramente en 2004 esta afirmación:

> "Habría que interrogarse más sobre la inflación actual de la preocupación por la prevención, que es estrictamente correlativa de la inflación de la preocupación por la seguridad. Sin ninguna duda, más vale prevenir que curar, pero las tecnologías eficaces de prevención son limitadas, y rara vez infalibles. En consecuencia, la ideología de la prevención generalizada está condenada al fracaso".(p. 115)

La prevención de la violencia ha entrado con fuerza en las políticas de seguridad ciudadana en América Latina, en muchos casos más como discurso que como práctica, al extremo que se ha convertido en un relato

1 Artículo publicado en Carrión (2009d). Prevención: ¿Una propuesta "ex ante" al delito? *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (6), pp. 7-14. (Actualizado a 2023).

encubridor de las acciones hegemónicamente represivas y privatizadoras, con lo cual deja de ser una filosofía de actuación para convertirse en un planteamiento puramente ideológico.

Existe la impresión de que la prevención se ha vaciado de contenido, producto del manoseo que se ha hecho de la palabra a través de la metamorfosis en la nominación de las políticas que tradicionalmente se han impulsado. Es intento fallido de la búsqueda de la integralidad en la seguridad, que siempre está presente en las políticas de todo tipo.

Hoy existe la antinomia de la policía preventiva, como también una prevención de proximidad (prevención comunitaria), la que pone alumbrado público en una calle, poda árboles o recoge basura (prevención situacional) y la que crea fuentes de empleo o genera gasto social (prevención social). Son ejemplos en el cambio de los nombres en la acción policial, políticas urbanas, políticas sociales y políticas de empleo que normalmente se las realiza y que se las debe seguir haciendo independientemente de la necesidad de reducir la violencia.[2]

Pero, adicionalmente, las políticas preventivas tienen problemas conceptuales y, por lo tanto, de actuación pública, que están conduciendo a resultados poco significativos en la ejecución de sus acciones. Uno de ellos lleva a pensar la seguridad ciudadana como si fuera un "sector" que tiene particularidades y lógicas propias, cuando muchas de sus consideraciones no son manejables en su propio ámbito o territorio, por cuanto son absolutamente exógenas.

Las llamadas causas del delito o los factores de riesgo son determinaciones anteriores y externas al fenómeno delictual, al extremo que incluso, en palabras de Massimo Pavarini, "superan la misma extensión de los Estados nacionales" (Sozzo, 2009a). El caso más interesante es el que se refiere a los problemas fronterizos, donde la dinámica diferencial de los marcos jurídicos e institucionales –de un lado y el otro– genera ilegalidades y, por tanto, delitos que en un lado no lo son y en el otro, sí. ¿Cómo se entiende en este caso el factor de riesgo o las causas, cuando una línea imaginaria establece estas diferencias tan marcadas?

2 Todos estos casos están revestidos de los llamados "casos o experiencias exitosas" o "lecciones prometedoras o aprendidas", venidas desde el exterior.

También se puede ejemplificar el problema real que existe respecto del sentido del tiempo: en esta corriente es ineludible la necesidad de identificar primero los fenómenos delictivos[3] para, posteriormente, buscar explicaciones causales a los mismos; es decir, construir una mirada retrospectiva "hacia atrás" y "*ex ante*" de algo que se encuentra predeterminado.

Por eso, la importancia que esta visión le asigna a la contabilidad de los hechos delictivos que, en muchos casos, desgraciadamente se agotan en ellos mismos –porque no se los usa a la hora de definir las políticas– o en su defecto producen marcas, estigmas o temores que incrementan la violencia objetiva y subjetiva.

A pesar de las críticas que se le puede formular, no es posible negar el hecho positivo que la propuesta de prevención ha producido: permitir entrar de lleno al campo de las políticas públicas de seguridad ciudadana, porque para enfrentar el delito se requieren un conjunto de estrategias que rebasan las tradicionales aproximaciones desde lo estrictamente policial.

Como se trata de atacar la llamada multicausalidad que conduce al delito, es imprescindible ir más allá de lo represivo y del control para atacar otras dimensiones no solo más amplias, sino distintas. Por tanto, se observa el requerimiento de otras áreas de intervención (social, urbana, económica) que requieren de un marco institucional público-privado más vasto que el tradicional proveniente de la triada: Policía, Justicia y cárcel. Es, en suma, una propuesta conducente a un desarrollo que abarca múltiples aristas y sustentado en la construcción del discurso de la "integralidad" y "coordinación".

Es necesario afirmar que este hecho positivo ha tenido su contracara: la importante expansión de las políticas de seguridad ciudadana hacia las múltiples áreas de competencia estatal, produciendo el fenómeno preocupante de la criminalización de la acción pública. La inversión social, la política urbana, la generación de empleo, los programas de educación social, deben estar destinados a la reducción del delito, a generar equidad y solventar los derechos de la ciudadanía.

3 Se identifican los delitos –principalmente–mediante denuncias y encuestas de victimización y se los sistematiza, por ejemplo, dentro de los llamados observatorios del delito (Carrión y Espín, 2009).

Esta fuerte presencia de la seguridad en las políticas sectoriales y territoriales ha conducido a la criminalización de ellas, con lo cual se las desnaturaliza y, lo que es más grave, por este proceso, empieza a primar en el Estado el sentido de que la seguridad controla todo; con lo cual estaríamos en la transición del Estado de Bienestar al Estado Gendarme.[4]

De allí que se plantee la necesidad de debatir y cuestionar algunas "verdades" alrededor de este tema, que muy rara vez se ponen en duda, entre las que sobresalen las tres siguientes:

- En el conocimiento del delito su punto de partida es la causalidad proveniente de la perspectiva teórico-metodológica de la "etiología", encarnada por la "epidemiología" y los llamados factores de riesgo, con lo cual no se visibiliza su origen social, histórico, relacional y estructural.
- En las políticas, el uso ideológico que se hace de la prevención, lleva a velar lo que en realidad son los tres elementos hegemónicos de las acciones actuales contra la violencia: la privatización, el control social y la represión, propios de las causas finales (teleología) presentes en el sentido punitivo que contiene el binomio delito-pena.
- En la necesidad de empezar a debatir políticas alternativas de seguridad ciudadana, en el entendido de que nuevas instituciones y políticas son necesarias, siempre y cuando en su comprensión se superen las visiones tecnocráticas y se incorporen las variables políticas, económicas, sociales, culturales y tecnológicas, entre otras.

La violencia

Es indispensable partir señalando que las violencias no son patologías sociales que se puede comprender a partir de ciertos atributos denominados factores de riesgo o causalidades. Por eso, la información proveniente de este paradigma (factores de riesgo o hechos delictivos) no revelan el sentido

4 "Asistimos a un deslizamiento del Estado Social hacia un Estado de la Seguridad que preconiza y pone en marcha el retorno a la ley y al orden, como si el poder público se movilizara esencialmente alrededor del ejercicio de la autoridad" (Castel, 2004, p. 73).

estructural de las mismas. Esto ocurre con algunas violencias como el sicariato o el linchamiento. Tampoco explica la pluralidad histórica de las violencias o la racionalidad de esta fenomenología. Sin embargo, esos datos sí construyen miedos y estigmas, como aquel que América Latina es el continente más violento del mundo o la criminalización del delito marginal.

Debe ser entendida como lo que en realidad es: una relación social específica del conflicto, que tiene una lógica explícita,[5] que es plural, que tiene historia[6] y que es histórica. Por eso, así como hay una violencia de género o juvenil que tiene lugar, la primera, en las asimetrías de poder y, la segunda, en el conflicto que plantean las fronteras generacionales en el ámbito de un grupo etáreo; también puede existir –como de hecho así ocurre– una violencia urbana y otra violencia de los estadios.

Es interesante resaltar, como lo hace Pavarini –en la entrevista de Sozzo (2009a)–, que las viejas figuras o categorías delincuenciales del siglo XIX fueron la vagancia, los vagabundos, las prostitutas, los borrachos y los mendigos, entre otros; cuando hoy son el sicario, el narcotraficante, el "coyotero" y el terrorista

La presencia de ciertos eventos definidos como delitos no pueden ser entendidos a partir de la etiología (causalidad), ni tampoco a través de sus consecuencias teleológicas, conducentes indefectiblemente a la pena (cárcel), porque el conflicto, si bien es flexible en el tiempo y el espacio, no se puede negar que tengan ciertas constantes estructurales. Además, como lo señala Pavarini "la realidad es mucho, mucho más compleja, especialmente para quien, como yo, proviene culturalmente de una crítica al paradigma etiológico y estuvo siempre a favor de la "construcción social de los problemas" (Sozzo, 2009a, p. 140). Sin duda que es importante superar el binomio etiológico-teleológico, que encarnan las determinaciones lineales y secuenciales.

Mientras la violencia es difusa porque puede ser psicológica o física, lo cual es difícil de medir, el delito es un hecho puntual que –incluso– está tipificado legalmente. Por tal situación y de acuerdo a la lógica penal, la

5 "El comportamiento violento tiene una lógica y una racionalidad; que no es lo opuesto a la civilización sino por el contrario producto de la civilización" (Santillán, 2009, p. 83).

6 Carrión (2009c) aborda el tema de la historia, justamente para reivindicar la importancia del conocimiento histórico en la comprensión de la violencia como en el debate respecto de su desarrollo teórico-metodológico.

cuantificación se realiza exclusivamente de los delitos, porque es sobre ellos que se actúa y no sobre la violencia en general. Se entienden los delitos como eventos aislados, fragmentados y personificados, que se encuentran tipificados por las leyes (código penal); y que conducen a la existencia de una triada inmutable, constituida por: un hecho (delito), una víctima (cuerpo del delito) y un victimario (delincuente).

De acuerdo a esta perspectiva, son los eventos delictivos los que terminan por construir un parteaguas en términos de la existencia de un antes y un después, lo cual genera un proceso continuo –de secuencia lineal– que se desarrolla en momentos distintos, donde hay una fase que está detrás o delante de otra, mostrando la existencia de un orden de prelación explícito.

Por ejemplo, la prevención es considerada como un hecho anterior a la comisión de un delito y el tema penal es concebido como un evento posterior porque a cada delito le corresponde una pena.[7] Con ello se construye el trípode en el cual se sustentan las políticas hegemónicas de seguridad ciudadana: prevención, control y rehabilitación, cada una de las cuales corresponde a una fase o a un momento de la secuencia lineal descrita.

Fundado en este proceso continuo, la prevención no concibe al sistema carcelario como un elemento prioritario para las políticas preventivas porque se lo considera el último eslabón o la fase final del conjunto del proceso. Sin embargo, no se puede hacer esta distinción progresiva de etapas porque en realidad lo que existe es una "masa de eventos", a la manera de un fenómeno indiferenciado, simultáneo y permanente. Más aún, hay que tener en cuenta que –de acuerdo al sentido de la llamada "puerta giratoria" o reincidencia– una persona que, por ejemplo, ha sido sometida a prisión en diez ocasiones, quiere decir que la sociedad ha sufrido ese mismo número de afectaciones y que la Policía y la Justicia han tenido que detenerlo y juzgarlo por los diez delitos cometidos.

Si el sentido de la pena no fuera el castigo sino la rehabilitación y si la prevención no sería concebida de manera *ex ante* al delito, se tendrían resultados muy distintos: la Policía y la Justicia no tendrían que trabajar diez veces.

7 Este continuo hace aparecer a la prevención y a la represión como partes necesarias del mismo proceso, al extremo de que hoy hay afirmaciones que señalan que la una no es excluyente de la otra, lo cual significa en la realidad que se hace lo segundo bajo el discreto encanto de lo primero.

Tanto en el momento anterior como en el posterior al delito está presente la causalidad, con la sola diferencia de la temporalidad para definir su sentido: la contención del delito o la aplicación de la pena correspondiente. Mientras la lógica de la pena es entendida como una situación *ex post* al acto delictivo, la prevención es definida como una acción *ex ante* del mismo.

Es necesario afirmar que no hay una causa para una violencia, ni tampoco múltiples causas para múltiples violencias; y no las hay, porque ese determinismo unívoco no existe. Por este camino se llega a la existencia de un listado de causas –aisladas de sus efectos (delitos)– que se presentan como factores de riesgo, los cuales finalmente terminan por ser de dos órdenes: por un lado, la posesión de armas y el consumo de alcohol y, por otro, la desigualdad social o la crisis familiar. De esta manera, lo que se tiene es una superabundancia de causas a partir de las cuales es difícil explicar los fenómenos delictuales, porque lo que en una sociedad puede ser un factor en otro probablemente no lo es.

Finalmente, lo que la epidemiología expresa es la importación categorial de un sistema teórico que busca la explicación de un fenómeno biológico hacia otro de contenido social,[8] así como negar la existencia de un objeto construido teórica y empíricamente (la violencia), en un lugar y un momento específicos (espacio, tiempo).

De las críticas a la violencia vista por etapas de un proceso continuo o entendido como patología o problema se debe pasar hacia su comprensión como una relación social particular del conflicto social. Según Guzmán (1994b), a la violencia es "necesario concebirla como un producto de una relación social de conflicto que, en consecuencia, vincula por lo menos a un par de oponentes, actores, individuos o colectivos, pasivos o activos en la relación" (p. 170).

Se trata, entonces, de una compleja construcción social y política (Sozzo, 2008) cristalizada en un territorio y en un tiempo específicos, nacida de la interacción social, propia de la rutina de la vida cotidiana (Sozzo, 2006). Una afirmación de este tipo nos lleva a comprender la violencia como una relación social que tiene múltiples actores directos e indirectos, que es cambiante en la historia; y que, por tanto, no existe un antes ni

8 Lo cual supone no reconocer los distintos estratos del ser (ontología), al extremo que los confunde, como si el uno fuera igual que el otro.

un después de un evento, es decir un continuo lineal; sino un objeto (la violencia) construido socialmente.

La violencia debe ser entendida desde su sentido plural, porque existen varias violencias, cada una de las cuales tiene características específicas y, por tanto, formas diversas de ser tratadas; porque se trata de un "objeto complejo" que cambia según los grupos sociales, el momento histórico (tiempo) y el lugar (espacio); es decir, es un objeto histórico en el sentido de ser una construcción social que tiene un lugar y lapso específico. Las violencias se manifiestan de formas diversas, son perpetuadas por actores distintos, victimizan a poblaciones diferentes, y pueden ser motivadas por múltiples relaciones y en espacios heterogéneos.

En la hora actual se observa la aparición de una violencia *moderna* que supera y coexiste con la *tradicional*. La violencia tradicional es la expresión de un hecho cultural (asimetría familiar, cultura lúdica) o de una estrategia de supervivencia para ciertos sectores empobrecidos de la población.

Y la violencia moderna es aquella que tiene una predisposición explícita para cometer un acto violento, lo cual le lleva a construir una organización explícita (división del trabajo), contar con amplios recursos, con un manejo con criterio empresarial, con la presencia de tecnología avanzada, con la aparición de nuevos actores, con la transnacionalización de sus acciones y con la infiltración al sistema sociopolítico. Es esta última que se expande con fuerza desde mediados de la década de los 80 generando –a su vez– el incremento del conjunto de los hechos delictivos.

La prevención[9]

En general, la prevención es un concepto que busca anticiparse a la ocurrencia de un hecho no deseable y en particular –para el caso que nos convoca– al delito. Pero la ocurrencia de un crimen tiene que ver con la estructura económica (neoliberal), política (la grieta), social (discriminación) y cultura (asimetrías de poder) y no con factores aislados de riego.

9 Según el DRAE, prevenir quiere decir: "Prever, ver, conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio. Precaver, evitar, estorbar o impedir algo. Anticiparse a un inconveniente, dificultad u objeción".

Ha estado presente desde hace mucho tiempo en el debate de la violencia; primero, como parte de la lógica del sistema penal donde, por ejemplo, la presencia policial en el espacio público debía producir una lógica disuasiva y la pena o castigo debían disciplinar al delincuente (Foucault, 1976).

También hace referencia a las medidas que se deben tomar por fuera de la lógica penal; esto es, por ejemplo, las políticas sociales, urbanas o económicas; con la finalidad de cambiar las estructuras profundas, que serían las determinaciones anteriores (ex ante) y externas (exógenas) al fenómeno delictual (Selmini, 2009). Sin embargo, se intenta construir con lógica sectorialista, enmarcada en el llamado sector seguridad, con un nivel de especialización grande, tanto que se autonomizan las acciones preventivas, principalmente en la policía, la justicia y la cárcel, propias del sistema penal.

La prevención debe ser entendida históricamente y para que ello ocurra, la coyuntura delictiva es determinante. Es muy distinta la violencia tradicional de la violencia moderna. La violencia tradicional encarna una política pública alrededor del sistema penal y la moderna requiere múltiples instituciones. Por eso, en esta segunda la prevención debe tener alto contenido social (educación), económico (empleo), político (participación), así como que la policía esté en la calle y que la ciudad introduzca límites o barreras al delito (infraestructuras), entre otros.

La moderna es mucho más compleja, porque tiene mayores componentes: debe contar con inteligencia policial, con acuerdos internacionales y con medidas principalmente de corte económico.[10] En otras palabras, la nueva coyuntura delictiva requiere de nuevas políticas de prevención que transiten de lo social a lo económico; y de lo local a lo internacional.

Impulsar el debate y la necesidad de develar el carácter ideológico de las políticas de prevención, como salida aparente a la lógica de la realidad penal, es un imperativo porque en realidad lo que se están aplicando son políticas represivas venidas de la lógica penal, solo que encubiertas bajo un ropaje de cordero.

10 Una nueva coyuntura delictiva requiere de nuevas políticas: la prevención debe transitar de lo social lo económico, en tanto en la actualidad entre el 10 % y el 15 % del comercio mundial opera bajo las lógicas de las economías ilegales (Naím, 2006). Solo del narcotráfico se estima entre 450 y 600 mil millones de dólares de movimiento anual.

Por eso es necesario superar este estado de cosas, para lo cual es imprescindible interesar a los operadores académicos, técnicos y políticos en ir más allá de la crítica para empezar a construir una nueva visión y unas nuevas políticas para enfrentar el fenómeno de las violencias en América Latina. ¡Otra política de seguridad ciudadana es posible y, además, ineludible!

Sin embargo, esta posibilidad se trunca porque la presión de los actores de la seguridad y de la agenda pública es muy fuerte y porque la vía de la prevención es insuficiente. Hoy, la población exige mano dura, populismo penal, respuestas inmediatas y por otro, la autoridad política busca legitimarse ante la población. Por eso, los presupuestos de las políticas preventivas son francamente minoritarios.

Bibliografía

Bibliografía del libro

Abelson, A. (2009). Las externalidades y la seguridad privada: un marco teórico para la regulación En F. Carrión y M. Dammert (Eds.), *Economía Política de la Seguridad Ciudadana*. FLACSO Ecuador.

Acero, H. (2003). Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001. En Carrión, F. (Ed.) *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* FLACSO/OPS.

Acevedo, C. (2008). *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*. Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).

Acevedo, C. (2009). Los costos económicos de la violencia en El Salvador. En F. Carrión y M. Dammert (Eds.), *Economía Política de la Seguridad Ciudadana.* FLACSO Ecuador.

Agencia EFE (14 de noviembre de 2005). Los asesinatos por sicarios suponen ya entre el 5 y 10 % de las muertes violentas. *ABC Periódico electrónico de Madrid*. http://www.abc.es/hemeroteca/historico-14-11-2005/abc/Nacional/los-asesinatos-por-sicariossuponen-ya-entre-el-5-y-el-10-de-las-muertes-violentas_612289694730.html

Aguirre, M., Carrión F. y Kingman, E. (2005). *Quito Imaginado*. Taurus - Universidad Nacional de Colombia - Convenio Andrés Bello - FLACSO Ecuador.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). *Los delitos transnacionales y su impacto en Bogotá*. Ed. Imprenta Nacional.

Alda, E., y Beliz, G. (Eds.). (2007) ¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana. Ed. BID.

Alfonso, O. (2010). Impactos socioeconómicos y demográficos de la metropolización de la población colombiana y de los mercados de trabajo y residenciales. *Documentos de Trabajo*, (31). Universidad Externado de Colombia.

Alston, P (2010). *Declaración de prensa, Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales Misión a Ecuador: 5-15 de julio de 2010*.https://www.ohchr.org/es/press-releases/2010/07/default-title-0

Álvarez, C. (2022). Las cárceles de la muerte. *Revista Nueva Sociedad*. Ed. FES-ILDIS.

Álvarez, L. y Huber. C. (2004). *Montevideo Imaginado*. Taurus - Universidad Nacional de Colombia - Convenio Andrés Bello - FLACSO Ecuador.

Amaya, E. (2007). Quince años de reforma policial en El Salvador: Avances y desafíos. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (2), 127-144.

Amaya, E. (15 de octubre de 2019). Cuatro desafíos claves de las políticas de seguridad ciudadana para El Salvador. Justicia en las Américas, Blog de la Fundación para el Debido Proceso. https://dplfblog.com/2019/10/15/cuatro-desafios-claves-de-las-politicas-de-seguridad-ciudadana-para-el-salvador/

Angeles, G. (31 de agosto de 2023). ¿Cuáles son los DELITOS más cometidos en el Perú? *La República.* https://larepublica.pe/sociedad/2023/06/18/delitos-mas-cometidos-en-peru-2023-cuales-son-los-crimenes-mas-comunes-tasa-de-criminalidad-en-peru-delincuencia-nspe-691362

Arboleda, M. (1999). *Equidad de género: el campo municipal como espacio de derechos y políticas*. [Mimeo].

Arditi, B. (2009). El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Ciências Sociais Unisino, 45*(3), 232-246.

Arriaga, J. (2012). El concepto de la frontera en la geografía humana. *Perspectiva Geográfica*, (17), 71-96.

Artigas, A., Chabalgoity, M., García, A., Medina, M. y Trinchitella, J. (2002). Transformaciones socioterritoriales del área metropolitana de Montevideo. *EURE, 28*(85), 151-170.

Augé, M. (1998). *Los no lugares. Espacios del anonimato*. Ed. Gedisa.

Augé, M. (1999). ¿Un deporte o un ritual? En S. Segurola (Ed.) *Fútbol y pasiones políticas*. Editorial Debate.

Auyero, J. y Berti, M. (2013). *La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense.* Katz Editores.

Ávila, A. y Pérez, B. (2012). Injerencia política de los grupos armados ilegales. En C. Hernández (Ed.). *Y refundaron la Patria… de cómo mafiosos y políticos reconfiguran el Estado colombiano.* Random House Mondadori.

Banco Mundial (2021). *Indicadores de Desarrollo Mundial.* https://datacommons.org/place/country/MEX?category=Demographics&hl=es

Banco Mundial (2023). *Población, total – Colombia*. https://datos.bancomundial.org/indicator/SP.POP.TOTL?end=2022&locations=-CO&start=1960

Bargent, J. (2019). Ecuador: autopista de la cocaína hacia Estados Unidos y Europa. *InSigth Crime*. https://n9.cl/4nn23.

Barroso, J. (2016). El control social comunitario en Cuba y sus implicaciones para la seguridad pública, *Revista Policía y Seguridad pública*, *6*(1),127-164.

Bauman, Z. (2004). *Modernidad Líquida.* Fondo de Cultura Económica.

Becerril, A. (9 de junio de 2007). Calderón pidió a EU mecanismo similar al plan Colombia, revelan. *La Jornada.* México. https://www.jornada.com.mx/2007/06/09/index.php?section=politica&article=003n1pol

Beck, U. (1998). ¿Qué es la globalización? Paidós.

Beck, U. (2007). The Cosmopolitan Condition: Why Methodological Nationalism Fails. *Theory, Culture&Society, 24* (7-8), 286-290.

Bernecker, W. L. (2005). La principal industria del país: contrabando en el México decimonónico. *América Latina En La Historia Económica*, 12(2), 133–151.

Bohigas, O. (2003). En defensa de la urbanidad. En J. Borja y Z. Muxí (Eds.), *Espacio público: ciudad y ciudadanía*. Electra.

Bondi, L. (2006). Gender and the Reality of Cities: Embodied identities, social relations and performativities. *Labrys: Estudios feministas.* https://www.labrys.net.br/labrys9/libre/liz.htm

Borja, J. y Castells, M. (2002). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. (6ta ed.). Taurus.

Borja, J. y Muxí, Z. (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Electra.

Bourdieu, P. (1999). *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Anagrama.

Bourdieu, P. (2007). *La miseria del mundo*. Fondo de Cultura Económica.

Bourgois, P. (2005). Más allá de una pornografía de la violencia. Lecciones desde El Salvador. En F. Ferrándiz, y C. Feixa. (Eds.), *Jóvenes sin tregua. Cultura y política de la violencia*. Anthropos.

Braslavsky, G. (2012). *La lucha contra el lavado de dinero: ¿Qué son los paraísos fiscales?* Foro Latinoamericano de Seguridad. https://www.gestiondelriesgo.com/artic/discipl/disc_4011.htm

Briceño, R. (2008). *Sociología de la violencia en América Latina*. FLACSO Ecuador – MDMQ.

Briceño, R. (2009). La seguridad privada en Venezuela: control estatal y participación civil. En F. Carrión y M. Dammert (Eds.), *Economía Política de la Seguridad Ciudadana.* FLACSO Ecuador.

Briceño, R. (2015). *Un marco sociológico para explicar la violencia*. FLACSO Ecuador – MDMQ.

Briceño, R. (2023). Gramática social de la violencia. Ed. Alfa.

Briscoe, I., Perdomo, C. y Uribe Bucher, C. (2014). *Redes ilícitas y política en América Latina*. IDEA International – NIMD - Instituto Clingendael.

Brotherton, D. (2008). La globalización de los Latin Kings: criminología cultural y la banda transnacional. En M. Cervino y L. Barrios (Eds.), *Otras Naciones: Jóvenes, transnacionalismo y exclusión*. FLACSO Ecuador.

Burbano de Lara, F. (2016). *El complejo ensamblaje estatal posneoliberal. Retorno del Estado, recentralización y dominio territorial* [documento inédito].

Burgos, J. (2000). De la tolerancia Cero al Compromiso Cien: reflexiones sobre políticas preventivas de seguridad ciudadana. En SUR (Eds.), *Conversaciones Públicas para ciudades más seguras*. Ed. SUR.

Burgos, J. y Tudela, P. (2002). La Seguridad ciudadana en Chile. En Carrión, F. (Ed.), *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* FLACSO Ecuador – OPS.

Buvinic, M., Morrison, A., y Shifter, M. (1999). *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción.* BID.

Buvinic, M., Morrison, A. y Shifter, M. (2002). La violencia en América Latina y el Caribe. En Carrión, F. (Ed.). *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* FLACSO Ecuador – OPS.

Caldeira, T. (2007), *Ciudad de muros*. Gedisa.

Camacho, Á. (1994). *Seguridad para la gente o seguridad para el Estado*. Universidad Nacional.

Camardiel, A. (2009). Encuestas de victimización por muestreo: el caso de Venezuela. En F. Carrión y J. Espín (Eds.), *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. FLACSO Ecuador – ICLEI – MDMQ.

Cameron, M. y Hershberg, E. (2010). *Latin American Left Turns: politics, policies, and trajectories o change*. Lynne Rienner Publishers.

Candioti, M. (2009). Apuntes sobre la historiografía del delito y el castigo en América Latina. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (7), 25-37.

Carrión, F. (2009). *La paz por dentro: Ecuador-Perú: testimonio de una negociación*. Ed. Mariscal.

Castañeda, J. (2006). Latin America's Left Turn. *Foreign Affairs, 85*(3), 28-43.

Castel, R. (2004). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?* Manantial.

Castells, M. (2011). *La Era de la Información. La Sociedad en Red*. Siglo XXI.

Castillo, H. (1993). Popular Culture Among Mexican Teenagers. *The Urban Age, 1*(4).

Catanzaro, R. (1992). *El delito como empresa*. Taurus.

CEIC (2020). *Informe Estadístico N°7: Homicidios en el Perú, contándolos uno a uno, 2011- 2018.* INEI.

CELAG (2023). Cuánto dinero se lava en el sistema financiero ecuatoriano. Una aproximación desde las cifras macroeconómicas. https://www.celag.org/cuanto-dinero-se-lava-en-el-sistema-financiero-ecuatoriano-una-aproximacion-desde-las-cifras-macroeconomicas/

Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (CEPAR). (2006) *Violencia contra la mujer: Marco legal básico de protección contra la violencia de género*. CEPAR.

CEPAL (2007). ¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe. CEPAL.

CEPAL (2011). *La protección social mexicana en perspectiva latinoamericana: retos de inclusión e integralidad*. CEPAL. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2011-06-proteccion-social-inclusiva-mx-sc-y-rm.pdf

CEPAL (2020). Nivel de Urbanización en América Latina. CEPALSTAT. https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es

Checa, L., Cabalin, C. y Lagos, C. (2008). La implementación de la justicia penal juvenil según la prensa chilena. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana,* (5), 46-58.

CIDH (2022). *Personas privadas de la libertad en Ecuador*. OEA.

CICR (1995). Corporación Región-Medellín: Procesos de urbanización y nuevos conflictos sociales [Ponencia]. *Seminario: Políticas e Instituciones en el Desarrollo Urbano Futuro de Colombia*. Bogotá.

CICR (2022). *Actualización sobre la situación humanitaria en Colombia. Enero a junio de 2022*. https://www.icrc.org/es/download/file/247645/actualizacion_balance_humanitario_2022.pdf

Constantino, G. (2015). El juego estratégico de la seguridad ciudadana en Argentina (1996-2011). *Cuadernos de Gobierno y Administración pública, 2*(1), 29-49.

Constitución de la República de Ecuador [Const.]. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008 (Ecuador). https://bit.ly/2B93igI

Constitución Española [Const.]. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978 (España). https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf

Coraggio, J. L. (1994). *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México.

Coraggio, J. L. (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Miño y Dávila Editores.

Coraggio, J.L. (2011). *El trabajo antes que el capital*. Quito: Abya-Yala. http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/economiasocial.pdf

Corporación Región-Medellín. (1993). Procesos de urbanización y nuevos conflictos sociales [Ponencia]. Seminario: Políticas e Instituciones en el desarrollo urbano futuro de Colombia. Bogotá.

Costa, G. (2011). La inseguridad en América Latina ¿Cómo estamos? *Revista Brasileña de Seguridad Pública*, *5*(1), 6-36.

Costa, G. (2012). La Situación de la Seguridad Ciudadana en América Latina. *Revista Aportes Andinos (AA)*, (31). https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/aa/article/view/3239

Costa, G. y Neild, R. (2007). La reforma policial en Perú. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (2), 112-126.

Costa Couceiro, S. (2009). Ciudad y poder: represión policial y cultura popular en la ciudad de Recife/Brasil en los años 20. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (7), 50-60.

Crawford, A. (1998). *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*. Longman.

CRIMPOL (2023). *Delitos registrados por el SESNSP según subtipo de delito.* https://crimipol.com.mx/datalab/todosDelitos.html

Cristian Aid Report (2009). *False profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax-Free*. https://peacewomen.org/sites/default/files/False%20profits-%20robbing%20the%20poor%20to%20keep%20the%20rich%20tax-free.pdf

Curbet, J. (2009a). *El Rey desnudo: la gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Ed. UOC.

Curbet, J. (2009b). Observatorios de la Seguridad: El caso de Barcelona. En F. Carrión y J. Espín (Eds.), *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. FLACSO Ecuador – ICLEI – MDMQ.

Dammert, L. (2002). Participación Comunitaria en prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos? *Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo*. Santiago de Chile.

Dammert, L. (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. FLACSO Ecuador – MDMQ.

Davis, D. (2021). Urban Violence and the spatial question: the built environmental. Correlates of (in)security in Latin American cities. En X. Bada y L. Rivera-Sánchez (Eds.). *The Oxford Handbook of the Sociology of Latin America*. Ed. Oxford.

De la Corte, L. y Giménez, A. (2010). *Crimen.org*. Ed Ariel.

De Mattos, C. (2004). Santiago de Chile: metamorfosis bajo un nuevo impulso de modernización capitalista. En C. De Mattos, M.E. Ducci, A. Rodríguez y G. Yáñez Warner (Eds.), *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?* SUR-EURE.

De Mattos, C. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina.* OLACCHI.

De Mattos Ricardo, C. (2009). Mecanismos de control sobre la seguridad privada en el Brasil. En F. Carrión y M. Dammert (Eds), *Economía Política de la Seguridad Ciudadana.* FLACSO Ecuador.

De Roux, G. (1994). Ciudad y Violencia en América Latina [Ponencia]. *Seminario: Ciudad y Violencia en América Latina*. PGU y Alcaldía de Cali.

Degregori, C. (1990). *El surgimiento de Sendero Luminoso, Ayacucho 1969-1970.* Instituto de Estudios Peruanos.

Del Mastro, M. y Sánchez-León, A. (1994). La violencia urbana en Lima. En A, Concha, F. Carrión y G. Cobo, *Ciudad y violencias en América Latina*. PGU.

DELFOS (2023). Homicidios en Colombia (2010-2023). https://project-esri-co.maps.arcgis.com/apps/dashboards/ce431fae7e974a9f-809974c75a07ef4b

Delgado, J. y Guardia, J. (1994). *Seguridad ciudadana y función policial*. Ed. UCCI.

DESEPAZ (1993). Estrategias para enfrentar la inseguridad y la Violencia [Ponencia]. Seminario Ciudad y Violencia en América Latina. PGU y Alcaldía de Cali.

Dicken, P. (2007). *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*. Sage.

Dirk, K. (2009). La evolución histórica de actores de violencia en América Latina. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana,* (7), 38-49.

Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli.* UAM - Siglo XXI.

Duke, V. y Crolley, L. (1994). *Football, nationalism and the State*. Routledge.

Durkheim, É. (2004). *El suicidio*. Losada.

Durston, A. (2009). Cultura, delito y conflicto: antídotos artísticos para la violencia en Río de Janeiro. *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (6), 99-112.

Echeverri, O. (1994). La Violencia: Ubicua, Elusiva, Prevenible. En F. Carrión, F. y G. Cobo. (Eds.), *Ciudad y Violencias en América Latina*. PGU.

Edwards, A. y Hughes, G. (2009). Comparando el gobierno de la seguridad en Europa: un enfoque geohistórico. *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (6), 25-40.

El Comercio (4 de enero de 2021). La violencia en Ecuador aumentó en el 2020, hubo más sicariatos y asesinatos. *El Comercio*. https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/muertes-violentas-ecuador-aumento-2020.html

El Universo (5 de abril de 2019). En Ecuador hay más de 2.000 pistas aéreas 'no controladas'. *El Universo.* https://www.eluniverso.com/noticias/2019/04/05/nota/7270838/ecuador-hay-mas-2000-pistas-aereas-no-controladas/

El Universo (14 de diciembre de 2020). No se cumple con rehabilitación social en cárceles del país, dicen dos defensores de Derechos Humanos. *El Universo.* https://www.eluniverso.com/guayaquil/2020/12/14/nota/8107369/no-se-cumple-rehabilitacion-social-carceles-pais-dicen-dos/

El Universo (11 de noviembre de 2022). 'Lo que queremos es el control de cárceles, pero sobre todo limpiar cosas indebidas que estén ahí': el objetivo de traslados de reos, según ministro Juan Zapata. *El Universo.* https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/lo-que-queremos-es-el-control-de-carceles-pero-sobre-todo-limpiar-cosas-indebidas-que-esten-ahi-el-objetivo-de-traslados-de-reos-segun-ministro-juan-zapata-nota/

El Universo (3 de abril de 2023). Este es el número de empresas de seguridad privada y de guardias a los que Guillermo Lasso pide ayuda para combatir a la delincuencia en Ecuador. *El Universo.* https://www.eluniverso.com/noticias/informes/porte-armas-guardia-privada-decreto-707-medidas-urgentes-seguridad-guillermo-lasso-nota/

Escolar, I. (2005). Las zetas, los soldados de élite del cartel del Golfo. *Informativo Telecinco*. En: http://www.informativos.telecinco.es/dn_4403.htm

Espinosa, C. (2007). El narcotráfico en Ecuador y Venezuela: casos paralelos de cadenas de valor trans-fronterizas. En FES-ILIDS (Eds.) *Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina*. FES-ILDIS.

Espinosa, R. (2009). Sistemas de información en violencia y seguridad ciudadana: fuentes y métodos. En F. Carrión y J. Espín, *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. FLACSO Ecuador – ICLEI – MDMQ.

Espinosa, S. (1993). Comunicación y violencia. *Revista DINERS*. Quito.

Espinoza, B. (2016). La seguridad ciudadana en Nicaragua: un proyecto que se consolida. *Revista Jurídica IUS Doctrina*, (15), 1-31.

Espinoza, C. (6 de mayo de 2023). Sicariato en Lima va en aumento: 367 de los 700 crímenes del 2022 fueron por encargo o ajustes de cuenta. *Infobae.* https://www.infobae.com/peru/2023/05/06/sicariato-en-lima-va-en-aumento-367-de-los-700-crimenes-del-2022-fueron-por-encargo-o-ajustes-de-cuenta/

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2003). Encuesta de victimización. FLACSO Ecuador – MDMQ.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2008). Georreferenciación de la inseguridad. *Boletín Ciudad Segura*, (17). FLACSO Ecuador – MDMQ.

Fasano, F. (2019). Seguridad era la de antes. ¿Está seguro? *La Red21*. Montevideo.

Feixa, C. (1994). De las bandas a las culturas juveniles. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas, 5*(15), 139-170.

Feixa, C. (2006). *Jóvenes "latinos" en Barcelona, espacio público y cultura urbana*. Anthropos.

Fernández, P. (2004). *El espíritu de la calle: Psicología política de la cultura cotidiana*. Anthropos.

Fiscalía General del Estado (2021). *Informe de Gestión 2020*. https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2021/Rendicion-de-cuentas/Informe-Rendicion-de-Cuentas-FGE-2020.pdf

Fiscalía General del Estado (2023). *Informe de Gestión 2022.* https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2023/rendicion-de-cuentas/Informe-de-gestion.pdf

Forgione, F. (2012). *Mafia export: Cómo la 'Ndrangheta, la Cosa Nostra y la Camorra han colonizado el mundo*. Anagrama.

Foucault, M. (1976). *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión*. Siglo XXI.

Fraga, R. (12 de octubre de 2007). *La estrategia de EE.UU en América Latina*. Nueva Mayoría.

Frigo, E. (2003). Hacia un modelo latinoamericano de seguridad privada: los nuevos desafíos en la región [Conferencia]. *Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad*, Bogotá, Colombia.

Fruhling, H. (2007). Dos décadas de reforma policial en América Latina, factores para su éxito y fracaso. En E. Alda y G. Beliz (Eds.) ¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana. BID.

Futuros Urbanos (2022). *Panorama del sicariato en las principales ciudades del país*. https://docplayer.es/230328666-Panorama-del-sicariato-en-las-principales-ciudades-del-pais-futuros-urbanos-direccion-de-gestion-publica-y-seguridad-ciudadana-agosto-2022.html

Gaitán, F. y Díaz, J. (1993). La violencia Colombiana, Algunos elementos explicativos [Ponencia]. *Seminario sobre Ciudad y Violencia en América Latina*. PGU y Alcaldía de Cali.

García, M. (2008). El discurso mediático sobre la delincuencia y su incidencia en las reformas penales. *Revista Catalana de Seguretat* Púbica, (18), 39-65.

García, P. (2009). Registro de datos en temas de seguridad ciudadana: el caso del OMSC. En F. Carrión y J. Espín (Eds.), *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. FLACSO Ecuador – ICLEI – MDMQ.

Garriga Zucal, J. y Noel, G. (2010). Notas para una definición antropológica de la violencia: un debate en curso. *Publicar*, *8*(9), 97-121.

Garzón, J. (2008). *Mafia & Co. La red criminal en México, Brasil y Colombia*. Planeta.

Gaudichaud, F., Webber J., y Modonesi, M. (2019). *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica*. Ed. UNAM.

Goetschel, A. M. (2005). *La cárcel en el Ecuador, vida cotidiana, relaciones de poder y políticas públicas*. [Mimeo]. FLACSO Ecuador.

Gómez, F. (5 de marzo de 2006). El Sicariato, extensión del narco. *El Universal.* Sección México.

González, F. (2006). *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2006*. Ed. Universidad Diego Portales.

Goubaud, E. (2008). Maras y pandillas en Centroamérica. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (4), 35-46.

Grabia, G. (2011). *La doce: La verdadera historia de la barra brava de Boca*. Sudamericana.

Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology, 91*(3), 481-510.

Gratius, S. (2012). *Europa y América Latina: la lucha contra la droga y el narcotráfico*. Parlamento Europeo.

Guerrero, R. (2006). Nosotros y los otros: la segregación urbana y significados de la inseguridad en Santiago de Chile. En M. A. Aguilar, D. Hiernaux y A. Lindón (Eds.), *Lugares e imaginarios en la metrópolis*. Anthropos - UAM.

Guzmán, Á. (1994a). Violencia Urbana en Cali durante 1993: una primera aproximación. [Ponencia]. *Seminario Ciudad y Violencia en América Latina*. PGU-Alcaldía Cali.

Guzmán, Á. (1994b). Observaciones sobre violencia urbana y seguridad ciudadana. En F. Carrión (Ed.), *Ciudad y violencias en América Latina*. PGU-Alcaldía Cali.

Han, B. C. (2016). *Topología de la violencia*. Herder.

Hanashiro, O. y Pontón, D. (2006). Elementos para una reforma policial en Ecuador. *Boletín Ciudad Segura, 4*.

Hernández, H. (2021). Homicidios en América Latina y El Caribe: magnitud y factores asociados. *Notas de Población*, (113). CEPAL.

Imbusch, P., Misse, M., y Carrión, F. (2011). Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review. *International Journal of Conflict and violence, 5*, 87-154.

INEC (2010). Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/

INEC (2010). *Proyecciones poblacionales*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/

INEI (2019). *Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, 1950-2070*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1665/index.html

INEGI (2022). *Mortalidad: Defunciones por homicidios.* https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est#

Infobae (26 de diciembre de 2022). Sicariato en Colombia: cada día se cometen 22 homicidios en el país, estas son las ciudades más afectadas. *Infobae.* https://www.infobae.com/america/colombia/2022/12/26/sicariato-en-colombia-cada-dia-se-cometen-22-homicidios-en-el-pais-estas-son-las-ciudades-mas-afectadas/

Jaitman, L. (2017). *El crimen y sus costos: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. BID.

Jiménez, C. (2008). Libertad de información y proceso penal. *Revista Catalana de Seguretat* Púbica, *(18)*, 29-37.

Jordán, R. y Simiodi, D. (2002). *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible*. CEPAL.

Judd, D. (1995). The rise of the new walled cities. En H. Ligget y D. Perry (eds.), *Spatial Practices. Thousand Oaks*. Sage.

Kelling, G. y Coles, C. (2001). *No más ventanas rotas*. Instituto Cultural Ludwig Von Mises.

Kessler, G. y Focás, B. (2014). ¿Responsables del temor? Medios y sentimiento de inseguridad en América Latina, *Nueva Sociedad*, (249), 137-148.

Kingman, E. (2006). *La ciudad y los otros, Quito 1860-1940: higienismo, ornato y policía*. FLACSO Ecuador.

Kingman, E. y Goetschel, A. M. (2005). El patrimonio como dispositivo disciplinario y la banalización de la memoria: una lectura desde los Andes. *Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un Estado estable*. FLACSO Ecuador – WWICS - USAID.

Kingman, E. y Goetschel, A. M. (2009). Seguridad y policía de la ciudad: Quito en el siglo XXI e inicios del XX. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (7), 74-82.

Kliksber, B. (2008). ¿Cómo enfrentar la inseguridad ciudadana en América Latina?, *Nueva Sociedad*, (215), 4-16.

Khun, T. (2009). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.

Lahosa, J. (2009). La prevención de la (in)seguridad en Barcelona. En F. Carrión y J. Espín (Eds.), *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia.* FLACSO Ecuador – ICLEI – MDMQ.

Larrain, S. (2002). Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social. En F. Carrión (Ed.), *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* FLACSO Ecuador – OPS.

Latinobarómetro (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*. www.latinobarometro.org

Latinobarómetro (2008). *Informe Latinobarómetro 2008*. www.latinobarometro.org

Latinobarómetro (2010). *Informe Latinobarómetro 2010*. www.latinobarometro.org

Latinobarómetro (2017). *Informe Latinobarómetro 2017*. www.latinobarometro.org

Latinobarómetro (2021). *Informe Latinobarómetro 2021*. www.latinobarometro.org

Leal Buitrago, F. (2001). El Plan Colombia: orígenes, desarrollos y proyección regional. *Revista Íconos*, (10), 80-86.

Liu, J., y Zheng, S. (2017). El Fútbol en España, ¿Pasión o Violencia? *Humanidades, 7*(2), 114-126.

Londoño, J. L. (1998). *Epidemiología económica de la violencia urbana*. BID.

Londoño, J. L. y Guerrero, R. (2000). Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos. En J. L. Londoño, A. Gaviria y R. Guerrero (Eds.), *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*. BID.

Londoño, J. L., A. Gaviria y R. Guerrero (2000). *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*. BID.

MacDonald, J. y Simiodi, D. (1999). *Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos*. CEPAL.

Maillard, J. (2009). El gobierno local en la seguridad pública en Francia: fragmentaciones y nuevas orientaciones. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana,* (6), 83-98.

Maldonado, V. y Schulze, C. (2021). *Estudios nacionales sobre los costos de la violencia contra las mujeres en diferentes sectores del Ecuador*. GIZ.

Manwaring, M. (2009). A "New" Dynamic in the Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and Other Private Armies. *US Army War College Press*. https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1620&context=monographs

Marx, C. y Engels, F. (2000). Manifiesto del partido Comunista. Ed. El Aleph.

Massolo, A. (2006). Análisis y propuestas para la acción de los gobiernos locales en la seguridad de las mujeres en las ciudades [Ponencia]. *Seminario Internacional Ciudades Seguras para las Mujeres, Ciudades Seguras para Tod@s*. Santiago.

Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. Melusina Editorial.

Mella, C. (2 de septiembre de 2022). Ecuador alcanza la tasa más alta de muertes violentas de la última década". *Primicias*. https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/ecuador-tasa-muertes-violentas-ultima-decada/

Middleton, A. (2020). *Ecuador: artesanos, empresarios, y empresas familiares precarias*. FLACSO Ecuador.

Ministerio de Gobierno (2021). *Estadísticas personas Detenidas/Aprehendidas Enero – Diciembre 2020. http://181.113.21.13:8080/registroinicial-war/detenidos2020.html*

Ministerio de Gobierno (2023). *Estadísticas personas Detenidas/Aprehendidas Enero – Diciembre 2022. http://181.113.21.13:8080/registroinicial-war/detenidos2022.html*

Ministerio de Salud y Protección Social (2022). *Las violencias contra las mujeres: problema prioritario de salud pública.* https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Las-violencias-contra-las-mujeres-son-un-problema-prioritario-de-salud-publica.aspx#:~:text=Durante%202021%2C%20el%20Sistema%20de,%2D%20SIVIGE%2C%20datos%20preliminares).

Ministerio del Interior (2004). *Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile*. DM Impresos.

Monard, E. (2018*). ¿Qué pasó en Tumbes? Una pequeña ciudad de la costa norte del Perú alcanzó la tasa más alta de homicidios del Perú*. *Sin Miedos.* https://blogs.iadb.org/sinmiedos/2016/08/18/que-paso-en-tumbes-una-pequena-ciudad-de-la-costa-norte-alcanzo-la-tasa-mas-alta-de-homicidios-del-peru/

Moreno Torres, A. (2012). Seguridad democrática y militarización en Colombia: más allá del conflicto armado, *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana,* (12), 41-56.

Muñoz, A. (2009). Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú. En F. Carrión y M. Dammert (Eds.), *Economía Política de la Seguridad Ciudadana.* FLACSO Ecuador.

Murcia, W. (2015). *Las pandillas en El Salvador*. CEPAL.

Naím, M. (2006). *Ilícito, cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Ed. Sudamericana.

Naím, M. (2022). Cuando hacer lo obvio es imposible. *El País.* https://elpais.com/opinion/2022-11-13/cuando-hacer-lo-obvio-es-imposible.html

Núñez Vega, J. (2006). *Cacería de brujos: drogas "ilegales" y sistema de cárceles en el Ecuador*. FLACSO Ecuador.

Observatorio Distrital de Seguridad Ciudadana (2022). *Estadísticas de denuncias por comisión de delitos registrados por la PNP.* https://www.muniate.gob.pe/wp-content/uploads/2021/02/1.-BOLETIN-DE.-DENUNCIAS-DELITOS-I-SEMESTRE-2022.pdf

Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (2023). *Visualizador de Datos: denuncias por delitos graves.* https://oeco.padf.org/visualizador-de-datos-denuncias-de-delitos-graves/

OEA (2011). *Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas*. OEA

OEA (2013). *El problema de las drogas en las Américas*. OEA. http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf

OIT (2003). *Panorama laboral*. OIT.

OMS (2000). *Informe Mundial sobre la violencia y la salud*. OMS.

OMS (2014). *Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia 2014*. OMS.

ONU-Habitat (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe: Rumbo a una nueva transición urbana*. ONU-Habitat.

ONU (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. ONU.

OPS (1993). *Salud y Violencia: Plan de Acción Regional*. OPS.

OPS y OMS (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. OPS.

Ortega y Gasset, J. (2004). *La rebelión de las masas*. Cayfosa.

Ortiz, S. (27 de diciembre de 2021). El 2021 fue el año más violento en la última década. *El Expreso.* https://www.expreso.ec/actualidad/2021-ano-violento-decada-118273.html

Ortiz, S. (29 de diciembre de 2022). Ecuador cierra el 2022 con la peor tasa de homicidios de la historia. *El Expreso*. https://www.expreso.ec/actualidad/ecuador-cierra-ano-tasa-homicidios-25-5-peor-historia-145484.html

Osorno, D. (2009). *El cártel de Sinaloa: Una historia del uso político del narco.* Grijalbo.

Ossa, C. y Richard, N. (2004). *Santiago Imaginado*. Taurus - Universidad Nacional de Colombia - Convenio Andrés Bello - FLACSO Ecuador.

Oviedo, E. (1992). *Distribución espacial de los delitos de robo y hurto en el Gran Santiago durante 1990* [Tesis de Magister en Desarrollo Urbano]. Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Oviedo, E. (1994). Percepción de Inseguridad en la ciudad: entre lo imaginario y lo real. El caso del Gran Santiago [Ponencia]. *Seminario sobre Ciudad y Violencia en América Latina*. PGU y Alcaldía de Cali.

Pabón, N. y Ortega, F. (2009). Seguridad ciudadana en Colombia y cooperación internacional. En F. Carrión y M. Dammert (Eds.), *Economía Política de la Seguridad Ciudadana.* FLACSO Ecuador.

Pacheco, J. C. (2005). *La victimización en tres ciudades de Ecuador: Quito, Comentarios Guayaquil y Cuenca. Segunda Ronda. Informe de Investigación* [En prensa].

Paladines, J. V. (2016). La 'mano dura' de la Revolución Ciudadana (2007-2014). En M. Sozzo (Comp.), *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*. CLACSO.

Palomino, S. (31 de diciembre de 2016). Colombia cierra 2016 con la cifra más baja de homicidios en 42 años. *El País*. https://elpais.com/internacional/2016/12/31/colombia/1483187941_964829.html

Partenio, F. (2009). Rosario en cuarentena: normalización y disciplinamiento de la población durante las epidemias, 1860-1904. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, (7)*, 83-97.

Patiño, M. (2016). Teoría de la elección racional de Cornish y Clarke. *Crimipedia*. https://crimipedia.umh.es/topics/teoria-de-la-eleccion-racional-de-cornish-y-clarke/

Perea, C. (2008). Pandillas: muerte y sentido. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (4), 23-34.

Pérez, C. (2010). Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. *Revista CEPAL,* (*100)*, 123-145.

Petras, J. (octubre de 2001). Estados Unidos, un imperio financiado con dinero sucio. *Red Voltaire*. http://www.voltairenet.org/article120085.html

Petrella, L. y Vanderschueren, F. (2003). Seguridad y ciudad. En M. Balbo, R. Jordán y D. Simioni (Comps.), *La Ciudad Inclusiva*. CEPAL

Piche, M. (11 de octubre de 2021). Cómo Ecuador pasó de ser un país de tránsito a un centro de distribución de la droga en América Latina (y qué papel tienen los carteles mexicanos). *BBC News Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58829554

Pinheiro, P. (1994). Reflection on Urban Violence. *The Urban Age, 1*(4).

Pizarro, E. (2004) *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia.* Norma.

Plan V (2021). Así es el negocio dentro de las cárceles ecuatorianas. *Plan V.* https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/asi-el-negocio-dentro-carceles-ecuatorianas

PNUD (1999). *Informe de Desarrollo Humano*. PNUD.

PNUD (2000). Desarrollo humano en Chile. En *Informe 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*. PNUD.

PNUD (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. PNUD.

Polanyi, K. (2003). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo.* Fondo de Cultura Económica.

Pontón, D. (2006). La privatización de la seguridad en Ecuador: impactos y posibles escenarios. *Boletín Ciudad Segura*, (6).

Pontón, D. (2007). El proceso de reforma policial en Ecuador: un tema relegado al olvido. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (2), 37-56.

Pontón, D. (2008). *Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador*. [Tesis de Maestría en Políticas Sociales con mención en Gestión del Desarrollo]. FLACSO Ecuador.

Porcaro, T. (2021). Desarrollo, turismo e integración: Un análisis de sus relaciones para el diseño de políticas públicas en la triple frontera de Iguazú. En T. Porcaro y E. Silva Sandes (Comp.), Fronteras en construcción. Prácticas sociales, políticas públicas y representaciones espaciales desde

Sudamérica. Teseo. https://www.teseopress.com/fronterasenconstruccion/chapter/desarrollo-turismo-e-integracion-un-analisis-de-sus/

Portilla, J.C. (2022), El lavado de dinero en América Latina, crimen que asciende al 7 % del PIB. https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-online/el-lavado-de-dinero-en-america-latina-crimen-que-asciende-al-7-del-pib

Portes, A (1984). El sector informal: definición, controversias, relaciones con el desarrollo nacional. En Walton et al., *Ciudades y sistemas urbanos. Economía informal y desorden*. CLACSO.

Portes, A. y Haller, W. (2004). *La Economía informal*. CEPAL.

Presidencia del Ecuador (2023). Consulta de decretos. minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

Primicias (2022). Viteri: Contratistas deben pagar a criminales para ingresar y hacer obras. *Primicias.* https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/cynthia-viteri-contratistas-extorsion-bandas-criminales-guayaquil/

Quesada, M. (2008). Los medios de comunicación y la percepción de inseguridad. En *Revista Catalana de Seguretat* Púbica, *18*. Ed. ISPC.

Quintana, J. (2005). *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*. Ed. PIEB.

Radio Equinoccio (2015). Asesinatos en Latinoamérica. http://radioequinoccio.com/inicio/item/6695-en-latinoamerica-fueron-asesinadas-135-mil-personas-en-2015.html

Rainero, L. y Rodigou, M. (2003). Indicadores urbanos de género: instrumentos para la gobernabilidad urbana [Ponencia]. Mesa Espacio y género en el campo y la ciudad latinoamericana. *51 Congreso Internacional de Americanistas*. Santiago de Chile.

Ramírez, S. (2001) *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Ed. IEPRI - Planeta.

Ramírez, S. (2016). Plan Colombia y Paz Colombia. *Nueva Sociedad*. https://nuso.org/articulo/plan-colombia-y-paz-colombia/

Ramos, P. (25 de febrero de 2019). Heinz Dieterich: Es pura demagogia que Maduro hable de socialismo. *CNN.* https://cnnespanol.cnn.com/video/heinz-dieterich-venezuela-maduro-dictadura-socialismo-rec-vo/

Ratinoff, L. (1996). Delincuencia y paz ciudadana. En *Encuentro: Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana*. BID.

Reveles, J. (2010). *El cartel incómodo: el fin de los Beltrán Leyva y la hegemonía del Chapo Guzmán*. Ed. Grijalbo.

Revista Blanco y Negro. (17 de mayo 2003). Matar por dinero: sicariato en Ecuador, incipiente pero efectivo. *Diario Hoy*. https://www.hoy.com.ec/suplemen/blan240/byn.html

Ribeiro, L. y Patricio, L. (2009). Elementos para la elaboración, implementación, monitoreo y evaluación de planes municipales de seguridad pública: el caso de Barra Mansa, Brasil. En F. Carrión y J. Espín (Eds.), *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. FLACSO Ecuador – ICLEI – MDMQ.

Rincón, O. y Rey, G. (2009). Los cuentos mediáticos del miedo. En F. Carrión y J. Espín, *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. FLACSO Ecuador – ICLEI – MDMQ.

Rísquez, R. (2023). *El Tren de Aragua: La banda que revolucionó el crimen organizado en América Latina*. Ed. Dahbar.

Robertson, R. (2003). Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad. En J.C. Monedero (Coord.), *Cansancio de Leviatán. Problemas políticos de la mundialización*. Trotta.

Robles, G., Calderón, G. y Magaloni, B. (2013). *Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México.* Documento de trabajo N. IDB-WP-426. BID. http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38238931

Rodríguez, A. y Winchester, L. (2004). Santiago de Chile: una ciudad fragmentada. En C. De Mattos, M. E. Ducci, A. Rodríguez y G. Yáñez Warner (Eds.), *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?* SUR-EURE.

Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. SUR.

Rodríguez, A., Riofrío, G. y Welsh, E. (1976). *De invasores a invadidos*. DESCO.

Roncken, T. y Chacin, J. A. (2014). Los alcances de la Seguridad Ciudadana en Bolivia como bien público y tarea de todos. *Cuestiones de Sociología*, (10).

Rosero, A. (10 de mayo de 2019). En 16 sitios de alto tráfico hay más robos a los conductores en Quito. El Comercio. https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/quito-asaltos-conductores-armas-transito.html

Saad, P. (2005). *Toda la verdad sobre las armas del CENEPA*. El Conejo.

Sader, E. (2008*). Posneoliberalismo en América Latina*. CLACSO.

Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio urbano en las ciudades de América Latina*. BID.

Salazar, A. (2004). *No nacimos pa´semilla*. Booket.

Salazar, F. y Fernández, G. (2009). El gasto público y la seguridad ciudadana en Chile. En F. Carrión y M. Dammert (Eds.), *Economía Política de la Seguridad Ciudadana.* FLACSO Ecuador.

Santillán, A. (2009). El aporte de los métodos cualitativos para comprender la violencia. En F. Carrión y J. Espín (Eds.), *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. FLACSO Ecuador – ICLEI – MDMQ.

Sassen, S. (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Ed. EUDEBA.

Saviano, R. (2014). *CeroCeroCero, como la cocaína gobierna el mundo*. Anagrama.

Schteingart, M. (2001). La división social del espacio en las ciudades. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, (19), 13-31.

Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad de Quito (2023). *Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito.* https://siomsc.quito.gob.ec/drive/vfm/?dl=c25ede53d5ec171641cfcd4a23cf9b98

Selmini, R. (2009). La prevención, modelos y definiciones en el contexto europeo. *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (6), 41-57.

Sennett, R. (1978). *El declive del hombre público*. Península.

Sepúlveda, J. G. (2008). *Vivencias Urbanas de Paz. Medellín, década de los 90* (Documento de Trabajo). Fundación CIDOB – Fundación Casa América Cataluyna – Human Iberoamérica. https://www.cidob.org/es/content/download/57594/1488983/version/1/file/VIVENCIAS%20URBANAS%20DE%20PAZ_2010_JGSA.pdf

Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) (2021). *Situación Penitenciaria 2020*. https://www.atencionintegral.gob.ec/estadisticas/

Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) (2023). *Situación Penitenciaria 2022*. https://www.atencionintegral.gob.ec/estadisticas/

Silva, A. (2003). *Bogotá Imaginada*. Taurus - Universidad Nacional de Colombia - Convenio Andrés Bello - FLACSO Ecuador.

Silva, A. (2004). *Imaginarios Urbanos: hacia el desarrollo de un urbanismo desde los ciudadanos*. Universidad Nacional de Colombia - Convenio Andrés Bello.

Sozzo, M. (2006). *Reconstruyendo las criminologías críticas*. Ed. AD-HOC.

Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención y policía.* FLACSO Ecuador.

Sozzo, M. (2009). Entrevista a Massimo Pavarini. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (6), 135-141.

Sozzo, M. (2009). ¿Midiendo la inseguridad? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización. En F. Carrión y J. Espín (Eds.), *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. FLACSO Ecuador – ICLEI – MDMQ.

Staff Wilson, M. (2009). El costo de la violencia contra las mujeres en Panamá. En F. Carrión y M. Dammert (Eds.), *Economía Política de la Seguridad Ciudadana.* FLACSO Ecuador.

Stefanoni, P. (2020). La izquierda latinoamericana frente a Venezuela. *Nueva Sociedad*.

Sebreli, J. (1998). *La era del fútbol*. Sudamericana.

Teleamazonas Ecuador (11 de agosto de 2022). Mario Pazmiño señala que Ecuador es un santuario del crimen organizado [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=gDRUu99Ddzo

The Economist (25 de octubre de 2022). How much does cocaine cost around the world? https://www.economist.com/graphic-detail/2022/10/25/how-much-does-cocaine-cost-around-the-world

The Washington Post (23 de diciembre de 2013). Aid from the CIA (Central Intelligence Agency) was in addition to Plan Colombia. *The Washington Post*.

Torres, A. (2005). *El encierro femenino en el Ecuador. La persistencia del modelo conventual en un contexto de debilidad institucional*. Informe de investigación. FLACSO Ecuador.

Torres, A. (2006). Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias. *Boletín Ciudad Segura,* (11), 4-8.

Torres, A. (2008). *Drogas, cárcel y género en Ecuador: la experiencia de mujeres mulas*. FLACSO Ecuador.

Transnacional Institute (TNI) y Washington Office on Latin America (WOLA) (Eds.) (2010). *Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina*. WOLA.
http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2011/Spanish/sistemas_sobrecargados_web2.pdf

Trotti, R. (6 de junio de 2010). Los desafíos del sicariato. *El Universal*.

Trujillo, L. (2010). La Operación Fénix en el marco de los principios del derecho internacional público de la Organización de Naciones Unidas – ONU [Tesis de pregrado en Ciencia Política]. Pontificia Universidad Javeriana.

UNAL (1988). *Colombia: violencia y democracia*. Servigraphic.

UNODC (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. ONU.

UNODC (2009). *World Drug Report*. ONU.

UNODC (2010). *The Globalization of Crime. A Transnational Threat Assessment*. ONU.

UNODC (2011). *Global study on homicide. Trends, contexts, data*. ONU.

UNODC (2013). *Estudio mundial sobre el Homicidio. Resumen Ejecutivo.* ONU.

UNODC (2014). *Anual Report*. ONU.

UNODC (2015). *Report of the United Nations Office on Drugs and Crime on the International Classification of Crime for Statistical Purposes*. UNODC. http://unstats.un.org/unsd/statcom/

UNODC (2019). *Estudio Mundial sobre el Homicidio*. UNODC.

UNODC (2023). Encuesta sobre Tendencias Delictivas y Funcionamiento de los Sistemas de Justicia Penal. https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims

Valencia, L. y Ávila, A. (2017). *Terminó la guerra, el postconflicto está en riesgo. A un año del acuerdo de paz*. CLACSO.

Valente, M. (22 de junio 2006). South America: Flushing Public Gender Violence Out of the Shadows. *Inter Press Service*. https://www.ipsnews.net/2006/06/south-america-flushing-public-gender-violence-out-of-the-shadows/

Valenzuela, A. (2021). *Crimen y ciudad Los espacios de la transgresión.* Eds. Universidad Autónoma del Estado de Morelos - Juan Pablos.

Vallejo, F. (2006). *La virgen de los sicarios*. Punto de Lectura.

Vanderschueren, F. (2000). Seguridad ciudadana: solidaridad, democracia y prevención. En *Sur, Conversaciones Públicas para ciudades más seguras*. SUR.

Vanegas, G. (2009). El Observatorio Regional de Paz Cauca, Nariño. En F. Carrión y J. Espín (Eds.), *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. FLACSO Ecuador – ICLEI – MDMQ.

Vargas, A. (2008). Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina. *Nueva Sociedad*, (213).

Vargas, A., y García, V. (2008). Seguridad ciudadana y gasto público: reflexiones sobre el caso colombiano. *América Latina Hoy*, (*50).*

Verdesoto, L., Ardaya, G., Espinosa, R. y García, F. (1995). *Rostros de la familia ecuatoriana*. UNICEF.

Villavicencio, G. (1994). Guayaquil: pobreza, delincuencia organizada y crisis social. En F. Carrión y G. Cobo (Eds.), *Ciudad y Violencias en América Latina*. PGU-Alcaldía de Cali.

Viteri, M., Ceja I. y Yépez C. (2017). *Corpografías: género y fronteras en América Latina*. FLACSO Ecuador – IDRC.

Wacquant, L. (2000). *Las cárceles de la miseria*. Alianza.

Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos: marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Manantial.

Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Siglo XXI.

Weber, M. (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. University of California Press.

Weber, M. (2009). *La política como vocación*. Alianza.

Wirth, L. (1988). El urbanismo como modo de vida. En M. Bassols, R. Donoso, A. Massolo y A. Méndez (Eds.), *Antología de sociología urbana*. UNAM.

Wimmer, A. y Schiller, N. G. (2002). Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences. *Global Networks: A Journal of Transnational Affairs, 2*(4), 301-334.

WOLA (2016). *The BACRIM*. http://bit.ly/2bxx8dc

Yunes, J. y Rajas, D. (1993). *Tendencia de la mortalidad por causas violentas entre adolescentes y jóvenes de la región de las Américas*. OPS.

Bibliografía del autor

Carrión, F. (1994). De la violencia urbana a la convivencia ciudadana. *Pretextos, 94*(6), 27-48.

Carrión, F. (1994). Seguridad Ciudadana. En PNUD (Ed.), *Violencia Urbana e Inseguridad Ciudadana*. PNUD - Plan Nacional de Rehabilitación Programa Residencial.

Carrión, F. (1994). La violencia urbana. *Business & Commerce,* (241), 29-33.

Carrión, F. (1995). Conflicto Urbano y Violencia. En J. Sánchez-Parga, *Conflicto y Democracia en Ecuador*. CAAP.

Carrión, F. (1995). Violencia, drogas y alienación cultural. En *Desafíos de la Juventud Urbana de América Latina y el Caribe*. SELA – BID – Gobernación de Caracas.

Carrión, F. (1996). Violencia Urbana: Nuevos Escenarios. *CHASQUI,* (53), 43-46.

Carrión, F. (1997). El regreso a la ciudad construida. *AFESE*, (29), 180-200.

Carrión, F. (1997). Un fenómeno que le llega al Ecuador. La violencia sin fin en Colombia, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (1), 76–84.

Carrión, F. (Ed.) (2000). *Desarrollo cultural y gestión en centros históricos*. FLACSO Ecuador.

Carrión, F. (2002). *La descentralización andina: ¿tema supranacional?* En F. Carrión (Ed.)*, Procesos de descentralización en la comunidad Andina*. FLACSO Ecuador – OEA.

Carrión, F. (2002). La violencia en Ecuador y América Latina. *Diálogo Local, Revista del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*, (4), 10-14.

Carrión, F. (2002a). De espaldas al centro histórico. *Diario Hoy*.

Carrión, F. (2002). De la violencia urbana a la convivencia ciudadana. En: F. Carrión (Ed.), *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* FLACSO Ecuador – OPS/OMS.

Carrión, F. (2002b). *Seguridad ciudadana: ¿espejismo o realidad?* Ed. FLACSO Ecuador – OPS/OMS.

Carrión, F. (2003). *Ecuador: seguridad ciudadana y violencia*. BID – FLACSO Ecuador.

Carrión, F. (2003). La inseguridad ciudadana en la Comunidad Andina. En *Violencia e (in)seguridad pública a nivel local en América Latina y Europa*. RECAL.

Carrión, F., Arcos, C. y Palomeque, E. (2003). *Ecuador: Informe de seguridad ciudadana y violencia 1990 – 1999*. FLACSO Ecuador.

Carrión, F. (2004). La inseguridad ciudadana en la comunidad andina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (18), 109-119.

Carrión, F. (2005). La inseguridad ciudadana en América Latina. *Revista Quórum*, (12), 29-52.

Carrión, F. (2005). La Seguridad en América Latina y Europa. *Revista Quórum*, (12). 21-28.

Carrión, F. (2005). *Pobres las ciudades de pobres*. Ed. OXFAM.

Carrión, F. (2006a). Debatir el presupuesto nacional desde la seguridad ciudadana. *Boletín Ciudad Segura*, (5), 1.

Carrión, F. (2006). Privatización de la seguridad o privación de un derecho. *Boletín Ciudad Segura*, (7), 1.

Carrión, F. (2006). El fútbol como práctica de identificación colectiva. En R. Pérez Torres (Ed.), *Área de candela. Fútbol y literatura*. FLACSO Ecuador.

Carrión, F. (2006). *Imaginarios urbanos*. Tercer Mundo.

Carrión, F. (2006). La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo. En *Ciudad e inseguridad*. URBAL.

Carrión, F. (2006). *La seguridad ciudadana: óptica preventiva desde la ciudad*. FES-ILDIS.

Carrión, F. (2006b). Seguridad ciudadana: entre la cooperación internacional y la soberanía nacional. *Boletín Ciudad Segura*, (11), 1.

Carrión, F. (2006). Violencia de género en la ciudad: conflictos y transformaciones. En *Ciudades sin violencia para las mujeres*. SUR – AECI.

Carrión, F. y Núñez, J. (2006a). La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo. *EURE, 97*(32), 5-16.

Carrión, F. y Núñez, J. (2006b). (In)Seguridad ciudadana en Ecuador. *Revista ENTRE VOCES*, (3), 41-44.

Carrión, F. (2007a). Cronología de la violencia. *Boletín Ciudad Segura*, (14), 4-9.

Carrión, F. (2007). El espacio público, punto de partida para la alteridad. En O. Segovia (Ed.), *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*. SUR.

Carrión, F. (2007). Los costos de la violencia en Ecuador. *Boletín Ciudad Segura*, (18), 1.

Carrión, F. (2007b). Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad? *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (2), 5-22.

Carrión, F. (2007c). Seguridad ciudadana y gobiernos locales. En A. Santillán, J. Pontón y D. Pontón (Eds.), *Ciudad Segura. Debates sobre seguridad ciudadana*. FLACSO Ecuador.

Carrión, F. (2007d). *Violencias, gobiernos locales y ciudades*. The Selected Works of Fernando Carrión Mena.

Carrión, F. y Torres, A. (2007). Violencia de género en la ciudad: conflicto y transformaciones. En A. Falú y O. Segovia (Eds.), *Ciudades para convivir: sin violencias hacía las mujeres*. SUR.

Carrión, F. (2008). *Inseguridad, violencia y ciudadanía*. América Latina Hoy.

Carrión, F. (2008a). La cárcel: del extrañamiento a la inclusión. *The Selected Works of Fernando Carrión Mena.* https://works.bepress.com/fernando_carrion/210/

Carrión, F. (2008). *La seguridad en su laberinto*. FLACSO Ecuador – MDMQ.

Carrión, F. (2008). ¿Por qué todos los caminos conducen a la miseria del panóptico? *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, 1*(1), 5–9.

Carrión, F. (2008). Violencia y medios de comunicación: populismo mediático. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (5),7-12.

Carrión, F. (2008). Violencia urbana: un asunto de ciudad. *EURE*, *34*(103), 111-130.

Carrión, F. (2009). *El lenguaje de las cifras: ¿un manto que (en)cubre la violencia?* FLACSO Ecuador – MDMQ.

Carrión, F. (2009a). El sicariato: ¿Un homicidio calificado? *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (8), 7-9.

Carrión, F. (2009b). El sicariato, Una realidad ausente. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (8), 29-40.

Carrión, F. (2009c). Historia y violencia: una necesaria (de)construcción. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (7), 7-13.

Carrión, F. (2009). *Políticas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina: servicios urbanos e inclusión*. CIFAL – UNITAR.

Carrión, F. (2009d). Prevención: ¿Una propuesta "ex ante" al delito? *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (6), 7-14.

Carrión, F. y Dammert, M. (2009). Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad. En F. Carrión y M. Dammert (Eds.), *Economía política de la seguridad ciudadana*. FLACSO Ecuador.

Carrión, F. y Dammert, M. (2009). *Economía política de la seguridad ciudadana*. FLACSO Ecuador.

Carrión, F. y Espín, J. (2009). Las cifras de la violencia: un lenguaje colectivo en construcción. En F. Carrión y J. Espín (Eds.), *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. ICLEI – IMQ.

Carrión, F. y Espín, J. (2009). *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. FLACSO Ecuador – ICLEI – MDMQ.

Carrión, F. (2010). *Ciudad, memoria y proyecto*. OLACCHI.

Carrión, F. (2010). En el límite de la vida: la violencia fronteriza. En F. Carrión y J. Espín (Eds.), *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. FLACSO Ecuador – IDRC.

Carrión, F. (2010). Hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad. *Revista del Centro de Investigaciones y Estudios Judiciales*, (10), 26- 34.

Carrión, F. (2010). La violencia urbana, un asunto de ciudad. En F. Carrión (Ed.), *Ciudad, memoria y proyecto*. OLACCHI.

Carrión, F. (2010). Violencia y medios de comunicación: populismo mediático. *Revista de la Escuela de Estado Mayor de la Policía Nacional del Ecuador*.

Carrión, F. (2010). *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. FLACSO Ecuador – MDMQ.

Carrión, F y Espín, J. (2010). *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. FLACSO Ecuador – IDRC.

Carrión, F. (2012a). Barrios seguros para las mujeres. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana,* (11), 33-42.

Carrión, F. (2012b). La seguridad privada. *Revista Vistazo*.

Carrión, F. (2012): ¿Prevenir o gobernar la violencia? En M. Belil, J. Borja y M, Corti, *Ciudades, una ecuación imposible*. Café de las Ciudades.

Carrión, F. (2012). *Violencia y seguridad ciudadana: referencias bibliográficas*. FLACSO Ecuador – IDRC.

Carrión, F. (2013). La violencia fronteriza. En F. Carrión (Comp.), *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones fronterizas*. FLACSO Ecuador – IDRC – CRDI.

Carrión, F. (2013). Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y su expresión territorial en Latinoamérica. En F. Carrión (Comp.), *Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema*. FLACSO Ecuador – IDRC.

Carrión, F. (2014). *Lo político de la política de seguridad ciudadana en América Latina*. FLACSO Ecuador.

Carrión, F. (2015). Aproximación general: de cartel a holding. *Perfil Criminológico*, (13), 3-7.

Carrión, F. (2015). La Red Global del Narcotráfico. En *Perspectivas de una Corte Penal Regional en el marco de la UNASUR.* FGE – FES-ILDIS.

Carrión, F. y Llugsha Guijarro, V. (2016). Sistema fronterizo, economía política de la violencia. En M. Gottsbacher, M. y J. de Boer (Coords.), *Vulnerabilidad y violencia en América Latina y el Caribe*. Siglo XXI.

Carrión, F. (2017). El sistema fronterizo global de Ecuador: de "Isla de Paz" a plataforma internacional del Delito. En F. Carrión y F. Enríquez, *El sistema fronterizo Global en América Latina: un estado del arte*. FLACSO Ecuador – IDRC.

Carrión, F. (2017). *La política en la violencia y lo político de la seguridad*. IDRC - FLACSO Ecuador.

Carrión, F. (2017). La ventriloquía de HÁBITAT III. En J. Borja, F. Carrión y M. Corti (Eds.), *Ciudades resistentes, ciudades posibles*. Ed. UOC.

Carrión, F. (2017). Mercados ilegales, nueva arquitectura institucional y su expresión territorial. En B. Zepeda, F. Carrión y F. Enríquez (Eds.), *El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte*. FLACSO Ecuador – IDRC.

Carrión, F. y Pinto, J. P. (2017a). *Quito: un ensamble de violencias*. Ed. Wilson Center.

Carrión, F. y Pinto J. P. (2017b). Violencias, articulaciones delictivas y gobierno de la seguridad. En F. Carrión (Ed.), *La política en la violencia y lo político de la seguridad*. IDRC – FLACSO Ecuador.

Carrión, F., Borja, J. y Corti, M. (2017). *Ciudades resistentes, ciudades posibles*. Ed. UOC.

Carrión, F. y Velasco, A (2018). Is there a typical urban violence? En G. Bhan, S. Srinivas y V. Watson, *The Routledge Companion to Planning in the Global South*. Routledge.

Carrión, F. (2019). El espacio público es una relación no un espacio. En F. Carrión y M. Dammert (Eds.), *El derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. IFEA – CLACSO.

Carrión, F. (2019). La política, un elemento gravitante de la violencia y la seguridad ciudadana. En A. Valenzuela, *México, seguridad y construcción de ciudadanía. Perspectivas locales, discusiones globales*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Carrión, F. (2019). Seguridad y construcción de ciudadanía. En A. Valenzuela (Ed.), *La política un elemento gravitante en la violencia y la seguridad ciudadana*. Universidad Autónoma de Morelos.

Carrión, F. y Gottsbacher, M. (2020). Border Violence in Latin American: an expression of complementary asymmetries. En X. Bada y L. Rivera-Sánchez (Eds.), *The Oxford Handbook of the Sociology of Latin America*. Ed. Oxford.

Carrión, F. (2022). *¿Existen políticas progresistas de seguridad ciudadana en América Latina?* En R. Martínez-Celis Wogau, T. Alcázar Carrasco y N. Arteaga Botello (Eds.), *América Latina: seguridad y violencia. México y los espacios urbanos*. Universidad Mexiquense de Seguridad.

Carrión, F. (2022). La violencia en el Ecuador, una tendencia previsible. *Ecuador Debate*, (117), 15-40.

Carrión, F. y Cepeda, P. (2022). La espacialidad de la violencia del fútbol. *Cuestiones Criminales*, *5*(9), 219-245.

Carrión, F. (2022). The permanent Construction of borders in Latin America. En B. Zepeda, F. Carrión y F. Enríquez*, Latin America´s Global border System*. Routledge.

Carrión, F. (2023). Los sistemas fronterizos globales en América Latina: ¿Una o varias ciudades de frontera como pívot de integración? En F. Enríquez, y L. Herrera, *Integración transfronteriza en la América Latina del Siglo XXI*. FLACSO Ecuador – OLACCIF.

Carrión, F. (2023). El territorio unificado del crimen en el Ecuador. *Ecuador Debate*, (119), 75-105.

Carri**ón**, F. y Cepeda, P. (2023*). Urbicidio, la muerte de la ciudad*. Ed. Springer.

En la actualidad el problema principal de América Latina y del Ecuador son las violencias, originadas en sus raíces históricas, estructurales, plurales y relacionales. Su impacto se siente fuertemente en la sociedad, la política y la economía.

En el *ámbito de la sociedad*, se refleja en el asesinato anual de 170 mil personas en la región y alrededor de 7.500 en Ecuador. En la *política*, con el asesinato de candidatos, funcionarios y políticos; con el financiamiento de campañas electorales; con la elección de autoridades provenientes de los grupos criminales o con el descrédito que sufren las instituciones democráticas como la justicia, la policía y los parlamentos. En la *economía*, con los *costos de la violencia*, que para Latinoamérica es de 261 mil millones de dólares y para el País 2.350 mil millones. El lavado alcanza los 350 mil millones en el continente y 3.500 en Ecuador, *¿Esto significa que el lavado es el reconocimiento a la legalidad de la economía criminal? ¿Qué ocurriría con la economía de los países si los recursos del narcotráfico no se lavaran? Las economías nacionales sufrirían más de lo que ya sufren.*

FLACSO ECUADOR
FLACSO ECUADOR 1974 - 2024
FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
ILDIS