



May 2011

## ¿Prevenir o gobernar la violencia?

Contact  
Author

Start Your Own  
SelectedWorks

Notify Me  
of New Work

# espacio abierto

Revista del CIEJ - AFJU

ISSN 1688-5953

A hand holding a handgun against a dark background with vertical lines and red splatters.

**Seguridad:**  
Entre las demandas y los derechos

# ¿Prevenir o gobernar la violencia?<sup>1</sup>

Fernando Carrión M.

## 1. Introducción.-

Un fantasma se cierne sobre América Latina: el fantasma de la violencia. Contra este fantasma se han conjurado en santa unión todos los organismos de cooperación internacional, los gobiernos de nuestros países, los partidos políticos de todos los signos, los medios de comunicación y las sociedades victimizadas.

Es un fantasma porque es la imagen de las personas muertas que, según dicen, se les aparecen permanentemente a los vivos; y se les aparece como percepción porque existe un crecimiento significativo de las tasas de homicidio, que en veinticinco años se han duplicado: se pasó de los 12 homicidios por cien mil habitantes en 1980 a 25.1 en el año 2006<sup>2</sup>; en otras palabras, se trata de una problemática en ascenso que en la actualidad significa un número no menor a los 170 mil homicidios por año.

Pero no solo que hay un aumento de los homicidios sino también -según Latinobarómetro- las demandas de seguridad ciudadana han crecido 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. La percepción de inseguridad (violencia subjetiva) convierte al

---

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios que Andrés Gomez, compañero de Flacso, le hizo a la primera versión del artículo.

<sup>2</sup> “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: 5).

temor en el principal imaginario social y, por lo tanto, en el principal fantasma que rige y organiza la vida cotidiana de la población<sup>3</sup>. La percepción de inseguridad define por dónde voy, por dónde regreso, qué transporte tomo, cómo me defiendo y actúo, y porque me encierro en mi casa. Por esta vía las ciudades pierden ciudadanía (se llena de “foráneos”), espacio público (se reduce) y tiempo (hoy los días urbanos no son de 24 horas) (Carrión, F. 2010).

También es un fantasma que está presente en cada una de las esferas que impacta, convirtiéndose en un componente adicional de los hechos de violencia: en términos políticos, se puede afirmar que la violencia produce desinstitucionalización, pérdida de legitimidad y/o descrédito de los órganos claves de la democracia, como son: el sistema parlamentario, la policía, la justicia y el conjunto de instituciones estatales<sup>4</sup>, lo cual conduce a la no denuncia, a la impunidad, a la justicia por la propia mano y a la informalización jurídica, y, por lo tanto, a la formación de un círculo vicioso. Lo más grave que ocurre, en casos extremos, es una transición de la violencia legítima del Estado hacia ciertas organizaciones ilegales que logran hegemonía en algunos contextos particulares<sup>5</sup>.

En términos económicos, el incremento de los costos de la violencia acarrea el aumento de los costos de producción (inflación), la distracción de los recursos para el empleo y las políticas sociales<sup>6</sup> y la transformación del servicio de la seguridad de un derecho universal a una mercancía de acceso diferenciado. Los costos de las violencias significan una pérdida

---

<sup>3</sup> “El tema de la inseguridad quizá sea el imaginario más fuerte que se manifiesta en las ciudades de América Latina”. (Silva, A. 2003).

<sup>4</sup> 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% al 51%, y el sistema judicial del 33% al 30% (Latinobarómetro).

<sup>5</sup> “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”. (Manwaring, 2008)

<sup>6</sup> 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 representan alrededor del 6 por ciento del producto en EEUU y del 13 por ciento en Colombia (Ratinoff-BID, 1996).

no menor al 14,2% del PIB (Londoño y Guerrero, 2000)<sup>7</sup>. En América Latina cada vez se destinan más recursos económicos a la seguridad de lo que se hacía antes, tal como demuestran en los presupuestos locales, nacionales e internacionales<sup>8</sup>, lo cual tiene dos efectos perversos: se seguitizan los recursos fiscales y disminuyen los recursos destinados a las políticas sociales que son el sustento de las llamadas políticas de prevención del delito. Esta ampliación desparramada del presupuesto lleva y expresa la pluralización de actores públicos (municipios), privados (Ong's) y comunitarios (Op's) que trabajan en la seguridad ciudadana; pero también revela que, a pesar de estos recursos, los resultados son francamente negativos y bastante desalentadores.

Pero es además un fantasma porque las violencias se nos presentan como si hubiera una sola definición, propia del pensamiento único, cuando en realidad se trata de un concepto *polisémico* que revela la existencia de varios enfoques. De esta manera, la violencia asume la misma condición de las categorías de democracia, desarrollo o descentralización, entre otros, que son conceptos que tienen distintos significados según las construcciones teóricas en las que se sustenten. Si la definición de violencia es polisémica, también lo será el concepto de seguridad ciudadana; tanto que podría considerarse que existen dos grandes corrientes: la *estructural*, que hace referencia a las explicaciones que vienen de los procesos generales y la *factual*, que nace de los hechos explícitos.

Detrás de esta segunda están presentes las concepciones, por un lado, de la llamada *epidemiología* de la violencia que tiene una *visión etiológica* de los fenómenos producidos

---

<sup>7</sup> En una encuesta hecha por Cedatos-Gallup para The Seminarium Letter, a una muestra de 130 empresas de Quito y Guayaquil se obtuvo dos datos interesantes: ¿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.

<sup>8</sup> Solo los Estados Unidos le ha entregado a Colombia una suma superior a los 8 mil millones de dólares para combatir la violencia delictiva, a México 1.500 y a Centro América y El Caribe cercana a los 400 millones de dólares en estos últimos 10 años.

(causales iniciales); esto es, que tras de cada delito hay una o varias causas y, por otro, de las *lógicas penales* venidas de la *teleología* (causas finales), que finalmente se expresa en que a cada delito le corresponde una pena proporcional.

En otras palabras, tenemos un fantasma que se manifiesta en que todavía no sabemos cómo es la violencia ni tampoco cómo manejarla, porque se la estudia poco y, ante la urgencia del caso, se interviene básicamente a través de las propuestas hegemónicas de mano dura o populismo penal, y minoritariamente mediante la prevención, que en realidad aparece más como un discurso ideológico que –incluso– va perdiendo peso como respuesta ante las demandas sociales que vienen de los altos niveles de victimización de la sociedad.

Sin embargo las dos visiones (epidemiológica y penal) están vinculadas entre sí debido a que la “multicausalidad” explicaría la existencia del delito (etiológico) y, según la secuencia lineal establecida, el sistema penal sería el encargado primero de tipificar el delito (atributos) y después procesar el ilícito (teleológico). En otras palabras, la causalidad sería una condición *ex ante* el delito, sobre la cual debería actuar la prevención, ubicada en una fase previa y no a lo largo de la totalidad del proceso<sup>9</sup>. Desde la perspectiva etiológica, la realidad del delito estaría conformada por una *superabundancia de causas* difíciles de identificar (por problemas metodológicos e ideológicos) y por la existencia de un determinismo unívoco lineal que producen: primero el delito, luego la investigación y, finalmente, la pena (teleología).

En esta perspectiva el sistema penal procesa el juzgamiento *ex post* al hecho delictivo, bajo la realidad de que los jueces conocen la Ley pero no el delito<sup>10</sup> y de que la pena no

---

<sup>9</sup> Por eso la cárcel, al ser el paso final del proceso penal, no se la entiende como parte de la prevención; siendo un elemento central en la violencia actual.

<sup>10</sup> “El problema con los árbitros es que conocen las reglas, pero no conocen el juego”. Shankly, Bill (1913-1981) Entrenador de fútbol inglés.

resuelva el conflicto que produce el delito, sino por el contrario, lo acrecienta. En esa perspectiva, ¿Cómo pensar que el sistema penal, tal cual está diseñado, sea parte de las políticas de prevención? Por ejemplo, la cárcel, ubicada en el último peldaño del sistema penal, opera como masa gravitatoria donde todos los caminos conducen a ella y, tal cual está diseñada, actúa como una instancia reproductora de violencia. Es un lugar común la afirmación periodística de que la “cárcel es la escuela del delito”, porque no rehabilita, porque potencia la carrera delictiva y porque es un lugar desde donde se organizan y ejecutan hechos delictivos de gran escala<sup>11</sup>.

Pero no solo eso, la pena carcelaria destierra al delincuente de su medio natural produciendo una transmisión generalizada del conflicto hacia los miembros de su comunidad: familiares, vecinos o compañeros. Por ejemplo, si la persona privada de la libertad es un jefe de hogar, la familia en su conjunto se afecta negativamente debido a que pierde los ingresos económicos que aportaba cuando estaba libre, lo cual genera la probabilidad de que los miembros del núcleo familiar inicien la carrera delinencial – incluso- a una edad más temprana que su padre. Adicionalmente, cuando regrese del cumplimiento de la pena -según el tiempo de reclusión establecido- probablemente el hogar haya cambiado sustancialmente: el hijo menor será un adulto, su esposa/o habrá construido otra relación, su inserción laboral habrá desaparecido y los estigmas que pesan sobre él no serán fáciles de sobre llevar, entre otros.

Las violencias no vienen de causas genéricas y mucho menos de una superabundancia causal (masa de factores de riesgo). La violencia no se origina en factores ni atributos, sino

---

<sup>11</sup> El Primer Comando de la Capital (También llamado Partido del Crimen), fue organizado en 1992 para combatir la violencia dentro de los presidios y para vengar la muerte de presos ocurrida en la cárcel de Carandiru; esto es, para disminuir la violencia estructural existente al interior del sistema carcelario. Sin embargo de este inicio de autodefensa, poco a poco va transformándose gracias a la corrupción del sistema, a la presencia del narcotráfico y la internacionalización. Pero no solo que vivió la violencia dentro de la cárcel, sino que el reclusorio fue proclive a su desarrollo, al extremo de que en mayo de 2006 se produjeron 170 muertos, 80 buses incendiados, 77 motines carcelarios y la paralización de San Pablo-Brasil, tanto que dejó la duda respecto de quién manda en San pablo: el PCC o las autoridades paulistas.

en relaciones sociales históricamente determinadas. Por eso la violencia es relacional, histórica y plural, inscrita en un Estado en particular.

Con este trabajo buscamos introducir algunos elementos al debate respecto del conocimiento de la violencia y del sentido de la eficacia de las políticas de prevención, contrastándole con la necesidad de pensar más en el *gobierno de la violencia* en América Latina que en la prevención.

## **2. Las violencias: de atributo a relación**

Las tradicionales formulaciones conceptuales de las violencias nacidas del determinismo causal, sea natural (por lo tanto biológico) o moral (vinculados a la religión, las costumbres o las tradiciones), como también de las consideraciones de la desviación legal (anomia), empiezan a ser cuestionadas. No hay una causa para una violencia, ni tampoco múltiples causas para múltiples violencias; y no lo hay, porque ese determinismo unívoco no existe. Sin embargo esta concepción se ha convertido en la base de la visión hegemónica del fenómeno y, por lo tanto, en el punto de partida para el diseño de las políticas públicas desde la perspectiva de la prevención como de la óptica penal<sup>12</sup>. En otras palabras, las bases sobre las cuales se sustenta la prevención están cuestionadas.

La violencia no puede ser comprendida o explicada desde la existencia de una o varias causas a la manera de atributos que la determinan (llamados *factores* de riesgo<sup>13</sup>). Tampoco puede entenderse a partir de la lógica penal, porque en este caso la violencia se reduce a un acto tipificado según un pacto político (la Ley, dentro de un Estado), y adicionalmente no puede concebirse, como lo hace la cooperación internacional, cuando define la violencia a partir de un concepto súper instrumental que no cuenta con la

---

<sup>12</sup> Por esta razón se confunde violencia con delito, cuando en realidad se trata de conceptos totalmente distintas.

<sup>13</sup> Según DRAE un factor es: "Elemento, concausa".

posibilidad de identificar actores, circunstancias, lugares y condiciones históricas particulares<sup>14</sup>.

*“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 psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”(OMS).*

De esta manera, la violencia es concebida como una patología o un problema, mediante *atributos* preestablecidos, lo cual ha mostrado falencias. De allí que sea necesario una nueva visión que la conciba como una relación social particular del conflicto social (Carrión, F. 2009), que nazca de *una compleja construcción social y política* (Sozzo, M. 2008), que se cristaliza en un territorio y en un tiempo específicos. Una afirmación de este tipo nos lleva a comprender la violencia como consecuencia de la interacción de múltiples actores directos e indirectos, históricamente constituidos (estructural); y que, por tanto, no existe ni un antes ni un después de un evento delictivo: lo que existe en la realidad no es un continuo entre el antes (causalidad) y el después (la pena); sino un objeto (la violencia) construido socialmente en un lugar y un momento específicos (espacio, tiempo).

Del conjunto de los conflictos sociales propios de la vida cotidiana y de las condiciones *estructurales* de la sociedad, se puede desprender un par de elementos metodológicos centrales: la violencia no es una, se trata de un fenómeno plural y múltiple, explicable por la existencia de lógicas y dinámicas propias a cada una de ellas. Pero también es cambiante en el tiempo y el espacio, tanto que se trata de un fenómeno histórico que tiene historia.

### **3. Las violencias son plurales**

---

<sup>14</sup> Por eso la cooperación internacional plantea las mismas políticas para todas las ciudades y para todos los países, cuando la realidad es altamente heterogénea.

Las violencias son plurales debido a que la conflictividad social es múltiple y estructural. Como cada violencia tiene una lógica específica no se la puede conocer y encasillar en un genérico y mucho menos plantear políticas generales e iguales a esta realidad heterogénea, porque cada una de ellas tiene actores distintos, motivaciones diferentes y expresiones disímiles.

El encuentro de realidades diferentes y asimétricas desarrolla un conjunto de fenómenos sociales, económicos y políticos que tienden a configurar violencias e ilegalidades particulares, distintas a las que se producen en otros escenarios y con otras lógicas. Los actores, tecnologías, formas y motivaciones de las violencias se realizan en escenarios sociales (escuela, familia, barrio, etcétera) y territoriales (ciudad, campo, frontera) en momentos históricos específicos, dando lugar a varios tipos de violencias particulares, construidas, por ejemplo, según:

- El contexto institucional.-
  - *La violencia escolar*, en cuanto a los métodos pedagógicos (la letra con sangre entra), a las relaciones entre autoridades y docentes con el alumnado (castigo, disciplina, abuso), a la disputa de universos simbólicos entre distintas escuelas (choques deportivos) y a las relaciones entre estudiantes.
  - *La violencia intrafamiliar*, que se manifiestan por las condiciones culturales, las relaciones asimétricas de poder entre sus miembros, la composición demográfica, entre otras componentes, que terminan por expresarse al interior de núcleo familiar que cuenta con una dinámica acelerada de cambio.
  
- El contexto territorial:

- *La violencia fronteriza*<sup>15</sup>, que se origina en los agudas transformaciones que viven las regiones transfronterizas, gracias a las relaciones asimétricas entre dos o más estados, conformando economías ilegales en el contexto de la globalización (Carrión, F., 2010).
  - *La violencia urbana* que nace de la densa concentración espacial de las heterogeneidades y la satisfacción desigual de las necesidades básicas. Su presencia significativa está vinculada al agudo proceso de urbanización que vive la región (Carrión, F., 2010).
- El contexto social:
    - *La violencia de género*, que se desarrolla por las asimetrías de poder en la relación entre personas de diferente preferencias sexuales.
    - *La violencia juvenil*, venida de las relaciones entre las diferencias generacionales de los distintos grupos etáreos.
    - *La Violencia étnica*, que tiene lugar por las asimetrías de poder en relación al conflicto que plantean las relaciones entre diferentes naciones o pueblos que se identifican como habitantes de un mismo territorio.
- Las motivaciones:
    - *Las violencias Políticas* que provienen, por ejemplo, de agentes organizados que buscan modificar, sustituir o desestabilizar la institucionalidad estatal vigente (la guerrilla), o de aquellas situaciones que restringen la legitimidad, la representación y la participación de la población (paros cívicos). Pueden ser desde el Estado (derechos humanos) o desde segmentos de la población.
    - *Las violencias Económicas* que surgen, por ejemplo, de los mercados ilegales donde se comercian armas, drogas ilícitas, sexo, artículos robados o se

---

<sup>15</sup> La violencia fronteriza en estricto sentido debería llamarse transfronteriza, porque en la relación reside su dinámica y lógica.

generalizan la industria del secuestro o del sicariato<sup>24</sup>. Por esta vía mercantil se han formado verdaderas empresas transnacionales del delito, donde sobresalen las ligadas al narcotráfico, al mercado de armas y al tráfico de personas. Pero tampoco se pueden descartar las que tienen que ver con asaltos de bancos, robos de carros, depredación del patrimonio cultural, etcétera.

- *Culturales*: la *violencia de los estadios* que tiene que ver con las expresiones de disputa de los universos simbólicos –principalmente- alrededor del fútbol (Carrión, F. 2011).
- Las *violencias comunes* caracterizadas por su difusión, por provenir de múltiples lógicas, porque se produce en un “lugar común”, por ser generalizadas y porque erosionan el sentido de ciudadanía (derechos y deberes);

Un elemento significativo de la pluralidad de las violencias tiene que ver con los Estados, en tanto definen las violencias y los delitos, porque los tipifican; pero también porque nacen de la condición de ciudadanía que establece derechos y deberes constitutivos por cada Estado. En otras palabras, el Estado aprueba un código penal y, sobre esa base, garantiza a la población sus derechos.

Pero aquí surge una pregunta inicial ¿Qué pasa si hay dos Estados con garantías distintas? Esta condición establece dos elementos centrales: por un lado, la diferencia entre violencia y delito, donde este último se especifica de acuerdo a un pacto social que establece los atributos a partir de los cuales un acto único puede ser considerado un delito. Por eso los delitos y las subsecuentes penas, son relativas a cada Estado, lo cual configura, por otro lado, que si se encuentran dos Estados en una frontera se producen asimetrías respecto de la concepción, la comprensión y la actuación, porque los delitos varían de un Estado a otro. El delito y la pena vienen de la Ley (código penal), es decir, del marco regulatorio que no es otra cosa más que los derechos que esa población, en tanto

ciudadanía, tiene frente a un Estado y que éste debe garantizarlas. En otras palabras, tanto el delito como la seguridad ciudadana son relativos a cada Estado.

De allí que no sea correcto hablar de la violencia, sino de las violencias y esta pluralidad no se constituye aisladamente sino con alta vinculación entre ellas; al extremo que se perfilan tres elementos significativos:

- Las violencias en la realidad no se expresan de manera pura, porque están articuladas entre ellas, por ejemplo, el secuestro puede tener la forma de violencia mercantil porque cobra un rescate, pero en realidad puede ser violencia política por la motivación que se persigue con el uso de ese dinero.
- Las violencias operan bajo la denominación de un *complejo de violencias*, porque la totalidad de ellas se encuentran relacionadas entre sí. Sin embargo, cuando el conjunto de las violencias de un territorio específico y de un momento determinado tiene una que cuenta con una lógica y un peso superior a las otras, se puede afirmar que asume la condición de *núcleo funcional* (por la función de articulación), dotándole de la condición de *complejo articulado de violencias*. Así por ejemplo: las violencias en Honduras alrededor de las maras, en México el narcotráfico o en Colombia las bandas criminales emergentes (Bancrim) nacidas del paramilitarismo y del narcotráfico, tienen esta cualidad de núcleo funcional.

Es interesante el caso de los países y regiones que tienen como *núcleo funcional* al narcotráfico: las políticas aplicadas no solo que desplazan partes del proceso (fases) y de los impactos, sino que también articulan los territorios. El ejemplo más importante e interesantes es el Plan Colombia: nace hace diez años en Colombia y sus efectos más visibles -vinculados al tema que tratamos- son los siguientes: a) desaparecen los carteles territoriales (cártel de Cali o de Medellín) y se conforman las Bandas Criminales Emergentes; b) se erosionan los liderazgos fuertes y personalizados

(Escobar, Rodríguez Gacha) y aparecen los barones pequeños pero múltiples; c) se desplaza la producción hacia Perú y Brasil, y el procesamiento hacia Ecuador y Perú, regionalizándose el conjunto del proceso; d) se reducen las zonas de producción pero se incrementa la productividad, haciéndose mucho más eficientes; y, d) lo más importante, se articulan las zonas de producción y procesamiento (andinas) con las de comercialización controladas por los cárteles mexicanos (Sinaloa, el Golfo)<sup>16</sup>. Y e) se desencadena una crisis humanitaria en las áreas geográficas de expulsión y de llegada por el desplazamiento forzado de población civil por parte de actores armados.

En este momento se aplica la política del Plan Mérida para México, Centro América y El Caribe, con lo cual el fenómeno sigue el proceso de expansión<sup>17</sup>: Centro América es hoy la región de comercialización mundial, al extremo que por allí pasa el 84 por ciento de la coca del mundo. Pero no solo eso: con el fenómeno de las maras –que son internacionales- existe un terreno fértil para que el fenómeno siga creciendo en la región.

- Las violencias constituyen un *sistema delictual* –como expresión fenoménica final de las violencias- que hace referencia al conjunto de los delitos que están presentes en un mismo hecho. Nunca en un delito hay un solo delito, siempre están presentes múltiples delitos. En otras palabras, cada delito está inmerso dentro de un *sistema de ilegalidades*; porque el cometimiento de un hecho delictivo conlleva la realización de delitos anteriores, simultáneos y posteriores al delito principal. Cada ilegalidad está asociada a otras, porque siempre tras un delito principal se estructuran o despliegan en cascada (secuencial), en efecto dominó o en simultaneidad (concomitante) otros delitos. En este caso es el grado de la violencia el que configura la lógica del sistema;

---

<sup>16</sup> Según el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 15 países de América Latina están vinculados directamente al cártel de Sinaloa.

<sup>17</sup> Gracias a esta política, América Latina se ha convertido en la región de mayor consumo de coca del mundo y en un continente que opera como territorio unificado.

por ejemplo, en un homicidio agravado (sicariato) existen ilegalidades por el porte de armas, por la organización y por la usura.

Por ejemplo, cuando una persona se emborracha, conduce un vehículo, produce un accidente, intenta coimear al policía y hasta le agrede cuando no acepta la sanción. Este es un caso en serie, tipo cascada, donde hay un orden secuencial de ilegalidades a partir de un hecho principal (emborracharse). En otros casos pueden existir enlaces delictivos simultáneos: en un homicidio común puede existir el ilegal porte de armas y la adquisición fraudulenta de la misma, la organización para delinquir, la penetración violenta al domicilio y la sustracción de un bien. No se diga, en los casos del robo de vehículos, contrabando o narcotráfico donde existe un circuito amplio de fases enlazadas, cada una de las cuales tiene uno o varios delitos<sup>18</sup>.

### **3.- Las violencias son históricas**

La violencia es plural y también cambiante, porque es histórica. Las violencias son procesos estructurales complejos donde hay muchos actores en conflictos -conformados históricamente- que van mutando permanentemente y que no pueden ser entendidas exclusivamente a partir de una simple determinismo lineal, con causalidad múltiple o única, carente de un contexto y condiciones históricas.

Las violencias nacen de las relaciones sociales del conflicto y no de los atributos, previamente establecidos con fines analíticos o de tipificación de un delito. Como las violencias nacen de relaciones sociales y estas son históricamente determinadas -en tanto se constituyen en el tiempo y el espacio- las violencias también son históricas.

---

<sup>18</sup> La agresión al futbolista Salvador Cabañas lo grafica muy bien: había posesión ilegal de armas, funcionamiento del bar por fuera del horario establecido, el vehículo en que salieron los agresores no tenía su identificación, consumían licor.

La violencia es un concepto construido socialmente, que no puede ser concebida como algo dado que está allí, que es así y que es consecuencia de un conjunto de *factores de riesgo*. *La violencia es una construcción social* y, por lo tanto, un fenómeno histórico que cambia y muta constantemente; lo cual conduce a la existencia de ciertos momentos delincuenciales específicos, que se configuran bajo la modalidad de una *coyuntura delictiva*.

Por coyuntura delictiva entenderemos al momento histórico que tiene un conjunto de *elementos identificables, recurrentes y diferenciadores, configurados a partir de la combinación del complejo articulado de violencias y el sistema delincencial, en el marco de las relaciones globales y locales propias de un país, una región o una ciudad*. Es el período en que convergen o se acumulan conflictos irresueltos, que terminan por visibilizarse y por genera el diseño de políticas de seguridad ciudadana caracterizadas bajo una visión de corto plazo y de gobierno (mayoritariamente de fuerza<sup>19</sup>). En otras palabras, es la expresión de dos tipos de relaciones: la una, venida del carácter de la relación de lo global con lo local y, la otra, sustentada en el vínculo de las violencias con los delitos, en un territorio y tiempo específicos.

La actual coyuntura delictiva puede, entre otras cosas, caracterizarse por cuatro elementos centrales: primero, que la violencia y el delito tienen una motivación principalmente económica; segundo, que la violencia se desarrolla mediante formas organizadas, no en términos del número de personas involucradas, sino de la división del trabajo existente en cada una de las fases del proceso delictivo (actores)<sup>20</sup>; tercero, que

---

<sup>19</sup> Nos referimos por ejemplo, a las políticas del Plan Colombia o Plan Mérida, que por la fuerza que tienen configuran una coyuntura delictiva particular; pero también a aquellas políticas de presencia militar en las calles, a las modalidades de “mano dura” o a las reformas penales que se encuadran dentro del “populismo penal”. Estas políticas, por su onda expansiva, conforman una coyuntura específica que puede variar su longitud en el tiempo.

<sup>20</sup> La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional se conoce como la Convención de Palermo; fue adoptada por la Asamblea General en diciembre de 2000 y entró en vigor el 29 de septiembre de 2003. Dice en su art. 2: “Definiciones. Para los fines de la presente Convención: a) 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

tiene características transnacionales, en tanto existe una organización de carácter internacional que se expresa en actos locales<sup>21</sup>; y cuarto, que existe una relación inter delincencial de los delitos.

Históricamente hay violencias que nacen en ciertas coyunturas delictivas. En la actualidad marcada por la globalización, se observa la emergencia de nuevas violencias, entre las cuales se pueden resaltar los delitos informáticos, las tecnologías de la comunicación y las economías ilegales (Castells, M. 1998). Pero también puede ocurrir que otras violencias desaparezcan (Foucault, M. 2005); o que en el balance de las mismas, se modifiquen las fuerzas relativas de cada una de ellas, haciendo que los núcleos funcionales cambien, debido a las alteraciones de la correlación de pesos<sup>22</sup>.

Esta concepción de fondo, permite entender que las violencias tienen lógicas cambiantes, que se expresan cuantitativa y cualitativamente.

En términos cuantitativos se tienen dos tipos de cambios sustanciales: por un lado, según la *condición temporal*, las violencias y los delitos pueden subir, bajar o estancarse de acuerdo a la coyuntura delictiva; en relación a la *cuadricidad territorial*, los tipos de violencias y de tipos delictuales pueden mantenerse, desplazarse o desaparecer de ciertos espacios.

América Latina vive una fase expansiva de los actos delictivos desde mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado, hasta la mitad de esta década cuando tiende

---

tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;

<sup>21</sup> El delito será de carácter transnacional si: a) Se comete en más de un Estado; b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

<sup>22</sup> Este es uno de los elementos centrales en la comprensión de la coyuntura delictiva: la definición del complejo articulado de violencias, donde una de ellas cumple la condición de núcleo funcional.

a una reducción de la aceleración. Sin embargo, en este período de desaceleración se percibe un proceso concomitante de incremento significativo de los grados de violencia: del homicidio simple se pasa al agravado; del uso de armas blancas a las armas de fuego y del crimen aislado al organizado, entre otros.

En lo territorial se observa la tendencia a la concentración de la violencia en dos espacios predominantes: por un lado, en las ciudades, al extremo que en algunos países la violencia es conocida como violencia urbana; y en las fronteras, gracias a la nueva función que cumplen en el marco de la globalización (Carrión, 2011).

En términos cualitativos, es factible percibir que se produzcan importantes transformaciones en el conjunto de las violencias y los delitos; pudiendo identificarse el paso de la violencia tradicional a la moderna, donde obviamente producirán políticas distintas. Este es el caso de la prevención, que producirá un giro total: de la hegemonía en la estrategia social que es propia de la violencia tradicional, hacia la esfera económica que caracteriza a la violencia moderna.

Entendemos por *violencia tradicional* a aquella estrategia de sobre vivencia que tienen los sectores sociales empobrecidos súbitamente, que viven crónicamente la pobreza o que perciben la inequidad y la desigualdad; pero también a la que nace relación a una cultura lúdica asociada al consumo de productos psicotrópicos que lleva a riñas, accidentes y agresiones o la que se constituye en las asimetrías de género (violencia de género) y generacionales (violencia juvenil). Es una violencia que tiene alta significación social y se le ha llegado a llamar, la violencia común. Este tipo de violencia tradicional encarna una política pública explícita, donde la prevención es de carácter y de contenido social: educación, empleo, vivienda, servicios y equipamientos urbanos, participación y sistema penal, entre otros.

Por otro lado, la *violencia moderna*, que se caracteriza principalmente porque tiene una predisposición explícita a cometer un hecho delictivo, cosa que antes no existía, sea por la presencia de una cultura de la violencia o porque se producía súbitamente ante un estímulo. Como hay la predisposición al cometimiento de un hecho delictivo, se desarrolla un plan donde su elemento central es la especialización, tanto en el tipo de ilícitos (vehículos, sicariato) como en la construcción de la organización delictiva<sup>23</sup>: por eso no se trata del número de personas involucradas sino de la existencia de una división del trabajo en su interior. Pero también cuenta con un importante desarrollo tecnológico que utiliza pistas de aviones, producción de submarinos, posesión de armas de todo tipo, desarrollo de niveles de comunicación que, en su conjunto, producen una asimetría con la policía.

Adicionalmente, tiene un importante proceso de internacionalización que conduce a que la organización del crimen sea de carácter global, pero con hechos de carácter local. Y finalmente, en este caso, hay una economía ilegal que impregna y rige a toda la coyuntura delictiva. Por ejemplo, en Colombia, la Universidad de los Andes estima en casi 8 mil millones de dólares por año en el lavado de dinero, correspondiente al 2.3% del PIB, lo cual crea empleo, vínculos con la economía legal, corrompe las instituciones, establece pautas de consumo, genera una cultura y desarrolla delitos conexos. Por eso, el gobierno de la seguridad ciudadana, en esta coyuntura delictiva, tiene que tener políticas económicas explícitas para contrarrestar sus efectos negativos.

Lo que prima en la coyuntura delictiva actual son las violencias modernas derivadas de las economías ilegales, que tienen una lógica empresarial sustentada en un modelo de gestión que cuenta con una planificación y división del trabajo en el marco de redes internacionales, donde la lógica de las franquicias y tercerizaciones están al orden del día.

---

<sup>23</sup> Por eso no es solo en el narcotráfico que existe crimen organizado, sino en todas las violencias actuales, porque todos los delitos son organizados. De esta manera, por ser una condición generalizada, es un concepto que no explica nada.

#### 4. La prevención<sup>24</sup>

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- un delito. La prevención 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, M. 2005).

Pero 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<sup>25</sup>; con la finalidad de atenuar las causas o los factores de riesgo que serían las determinaciones anteriores (ex ante) y externas (exógenas) al fenómeno delictual (Selmini, R. 2009).

A pesar de las críticas que se le formula a esta corriente, no se puede negar el aporte positivo que la propuesta de prevención produjo: permitió la entrada de las políticas públicas de seguridad ciudadana, porque para enfrentar el delito se requieren un conjunto de estrategias que rebasan las tradicionales aproximaciones estrictamente policiales; por eso, para enfrentar la llamada multicausalidad del delito, es imprescindible ir más allá de lo represivo y del control (sistema penal) o, en otras palabras, comprender la violencia desde fuera de lo penal, permitió romper con la unilateralidad y, por primera vez, diseñar políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana.

La prevención debe ser entendida históricamente y para que ello ocurra hay que entender que la coyuntura delictiva, está signada por la violencia moderna. La violencia tradicional encarna una política pública donde la prevención es de alto contenido social (educación,

---

<sup>24</sup> Según el DRAE, pre-venir 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”.

<sup>25</sup> Sin embargo se intenta construir con lógica sectorialista 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..

empleo, vivienda, servicios urbanos, participación y sistema penal), de presencia de la policía en la calle y de que la ciudad introduzca límites o barreras al delito, entre otros. Y 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<sup>26</sup>. En otras palabras, la nueva coyuntura delictiva requiere de nuevas políticas de prevención que transiten de lo social a lo económico; de lo aislado a lo sistémico 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. Por eso es necesario superar este estado de cosas, para lo cual es imprescindible interesar a los operadores académicos, técnicos y políticos de 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, con lo cual ésta entrada no solo que es difícil que tenga legitimidad en un marco de alta victimización, sino que también el enfoque etiológico tiene muchas limitaciones.

## **5. El gobierno de la seguridad.**

---

<sup>26</sup> Nueva coyuntura delictiva requiere de nuevas políticas: la prevención debe transitar de lo social a económica, en tanto en la actualidad entre el 10 y el 15% del comercio mundial opera bajo las lógicas de las economías ilegales (Naím, M. 2006). Solo del narcotráfico se estima entre 450 y 600 mil millones de dólares de movimiento anual.

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 histórica y estructuralmente, en una doble dimensión: por un lado, que es en la coyuntura delictiva donde el gobierno de la seguridad se realiza. Allí están los actores económicos, políticos y sociales de la violencia y de los delitos, actuando para conformar el complejo articulado de violencias y el sistema delictivo en el marco de las relaciones de lo glocal. Por eso, el gobierno de la seguridad requiere de un marco institucional (leyes, órganos) y de políticas explícitas, que nacen del paso de la agenda pública -construida por los medios de comunicación, las encuestas, las marchas blancas y los grupos temáticos- a la agenda política.

Y, por otro lado, es imprescindible ubicarse 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 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 sólo 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 es gobernada en tanto mandante.

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 como derecho de la ciudadanía, 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 normas legales diseñadas (leyes, ordenanzas) en la perspectiva de contar con una propuesta de largo plazo (política de Estado) nacida y 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 y privatización) y de introducción del concepto de seguridad ciudadana (derechos individuales y colectivos) por encima del de seguridad pública (mantenimiento del orden público estatal)<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> En unos casos han aparecido Ministerios (El Salvador), Secretarías (México), Subsecretarías (Ecuador) o divisiones (Chile) y en otros, Consejos o Comisiones de seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana es enfrentada desde una doble óptica interrelacionada, que proviene de la reforma del Estado: 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<sup>28</sup> y a un incremento de la dependencia respecto de las experiencias externas.<sup>29</sup> 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). 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

---

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> “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).

personas, en la que el Estado tiene un nuevo rol: garante 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.

Las políticas de gobierno de la seguridad ciudadana tienen dos versiones explícitas en América Latina: la “preventiva”, marginal y poco presente, que se sustenta en la necesidad de actuar sobre las causas del delito y “la represiva”, que pone énfasis en 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; esto es, como parte del gobierno de la sociedad, que emerge como autoridad política (poder) y que tiene un ámbito de ejercicio competencial en el territorio (lo local).

Desgraciadamente no se diseñan políticas de seguridad ciudadana y ese es un requisito para gobernar la violencia. Hay que superar el peso de lo policial y lo penal, pero también se requiere dejar de lado el peso mayúsculo de las encuestas de opinión pública. Hay que construir una propuesta holística, donde la posibilidad del gobierno de la seguridad sea un ejercicio de la política para fortalecer la democracia y la ciudadanía y no la securitización de la vida cotidiana...

## **Bibliografía**

Carrión, Fernando (200). “Prevención: ¿una propuesta ex ante el delito?”, En Revista URVIO, Prevención, Ed. FLACSO, Quito.

Carrión, Fernando (2010). “La violencia urbana, un asunto de ciudad”, En: Carrión, Fernando: Ciudad, memoria y proyecto. Ed. OLACCHI-IMQ, Quito.

Carrión F, (2010). "En el límite de la vida: la violencia fronteriza", En: Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos; Ed. FLACSO-IDRC, Quito.

Carrión, F. (2011), "En el límite de la vida: "la violencia fronteriza", en: Relaciones fronterizas; encuentros y conflictos, Ed. FLACSO-IDRC, Quito.

Carrión, Fernando (2011). "Fútbol y violencia: las razones de una sin razón". En: revista Polemika, USFQ, Quito.

Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, G.A. res. 55/25, annex I, 55 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 44, U.N. Doc. A/45/49 (Vol. I) (2001).  
Texto completo en versión en español en:  
<http://www.derechos.org/nizkor/corru/doc/crimes.html>

Edwards, Adam y Hughes, Gordon (2009). "Comparando el gobierno de la seguridad en Europa: un enfoque geohistórico", en: Revista URVIO No 6, Ed FLACSO, Quito.

Foucault, M. (2005). *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión*. México: Siglo XXI.

Kliksber, Bernardo (2008). "¿Cómo enfrentar la inseguridad ciudadana en América Latina?". Revista Nueva Sociedad, No 215, pp 4-16. Buenos Aires.

Londoño, Juan Luis y Guerrero, Rodrigo (2000). *Asalto al desarrollo: violencia y crimen en las Américas*. Ed. BID, Washington.

Maillard, Jacques (2009), "El gobierno local en la seguridad pública en Francia: fragmentaciones y nuevas orientaciones", en: Revista URVIO, Prevención, Ed. FLACSO, Quito.

Manwaring, Max (2009). "A "New" Dynamic in the Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and Other Private Armies", monografía. (Sozzo, 2008).

Naín, Moisés (2006). *Ilícitos: cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Ed. Sudamericana SA. Buenos Aires.

Selmini, Rossella (2009). "La prevención, modelos y definiciones en el contexto europeo", en: Revista URVIO, Ed. FLACSO. Quito.

Silva, Armando (2003). *Bogotá Imaginada*. Ed. Taurus-UNAL, Bogotá.

Sozzo, Máximo (2008). *Inseguridad, prevención y policía*, Ed. FLACSO-IMQ, Quito.