

Fernando Carrión M.
Editor

La política en la violencia y lo político de la seguridad



FLACSO
ECUADOR

© De la presente edición

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

IDRC-CDRI

150 Kent Street

Telf.: (+1-613) 236-6163

(+1-613) 238-7320

info@idrc.ca

www.idrc.ca

Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9942-30-692-0

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño: Antonio Mena

Imprenta: V&M Gráficas

1ra. edición: diciembre de 2017

Quito, Ecuador

La política en la violencia y lo político de la seguridad / editado
por Fernando Carrión M. Quito : Ottawa, ON, Canadá :
FLACSO Ecuador : IDRC-CDRI, 2017

xvii, 426 páginas : ilustraciones, cuadros, gráficos, mapas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942306920

SEGURIDAD PÚBLICA ; POLÍTICA ; SISTEMA POLÍTI-
CO ; VIOLENCIA ; JUSTICIA SOCIAL ; ESTADO ;
DERECHOS HUMANOS ; DEMOCRACIA ;
ECONOMÍA ; GÉNERO ; AMÉRICA LATINA

363.32 - CDD

Índice de contenidos

Presentación	vii
Prólogo	
Posicionar el tema político en la seguridad y la violencia.	ix
<i>Fernando Carrión M.</i>	
I. POLÍTICA Y VIOLENCIA	
Lo político en la violencia y la seguridad	3
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Política y violencia	19
<i>Joseph Lahosa</i>	
II. ACTORES POLÍTICOS DE LA VIOLENCIA Y LA SEGURIDAD	
Tipos de territorialización criminal, circuitos de violencia y vigilancia privada en Medellín y Bogotá	35
<i>Ariel Ávila Martínez</i>	
Políticas de seguridad, fragmentación urbana y lógicas barriales en Quito: ¿actor político o comunidad?	67
<i>Manuel Dammert Guardia</i>	
Sistema carcelario brasileño, el fortalecimiento de los Comandos y los efectos perversos sobre las mujeres presas: Sao Paulo como paradigmas	95
<i>Camila Nunes Dias y Rosangela Teixeira Goncalves</i>	
La tierra tiembla ante las voces de las mujeres. “Nos organizamos y paramos para cambiarlo todo”	123
<i>Ana Falú y Leticia Echavarri</i>	

III. ELECCIONES Y SEGURIDAD: OFERTAS ELECTORALES Y AGENDA PÚBLICA

Ánimos punitivos y oferta electoral en El Salvador	147
<i>Edgardo Amaya Cóbar</i>	
Las complejas relaciones entre elecciones y seguridad: el caso del estado de Río de Janeiro en la democracia brasileña	169
<i>Emilio Dellasoppa</i>	
¿La competencia electoral procesa la violencia?	201
<i>Ariel Ávila Martínez</i>	

IV. LO POLÍTICO EN LA POLÍTICA DE LA SEGURIDAD

Entre revolución y represión en Venezuela	239
<i>Roberto Briceño-León</i>	
Venezuela: la confrontación entre Gobierno y oposición en ausencia del caudillo	263
<i>Luis Gerardo Gabaldón</i>	
Confianza y legitimidad de la policía: un desafío político para la seguridad ciudadana	281
<i>Felipe Salazar</i>	
Seguridad e inseguridad: espejos del pasado en Uruguay	301
<i>Daniel Fessler</i>	
Violencias, articulaciones delictivas y gobierno de la seguridad en el Ecuador del siglo XXI	329
<i>Fernando Carrión M. y Juan Pablo Pinto Vaca</i>	

V. MARCHAS BLANCAS

Marchas blancas, protestas y proceso de democratización en Argentina	359
<i>Alejandro Isla y Evangelina Caravaca</i>	
Las marchas blancas en México	391
<i>María Elena Morera</i>	
Marchas blancas e inseguridad en el Ecuador	405
<i>Lautaro Ojeda Srgovia</i>	

Prólogo

Posicionar el tema político en la seguridad y la violencia

Fernando Carrión M.¹

Introducción

América Latina se caracteriza por la coexistencia de tres hechos extremos, únicos a nivel mundial: es el continente más urbanizado (ONU-Habitat 2012), más desigual (CEPAL) y más violento del mundo (UNODC 2015). El 82 por ciento de la población vive en ciudades, esto es más de 500 millones de personas, y cerca del 25 por ciento de los habitantes de las ciudades son pobres. El 20 por ciento de la población más rica tiene, en promedio un ingreso casi veinte veces superior al 20 por ciento más pobre (ONU Habitat 2012). La tasa de homicidios de la región cuadruplica al promedio mundial (OMS 2014) y lo más preocupante, que en estos últimos años la tasa de homicidios se duplicó: pasó de 12 por cien mil en 1990 a 24,6 en 2012 (PNUD).

¿Qué pasó en la región para que se haya producido esta gran transformación? A fines de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, concomitante con el retorno a la democracia— coinciden dos hechos que cambian sustancialmente la sociedad latinoamericana: por un lado, el proceso reforma del Estado tiene, entre otros, los siguientes

1 Arquitecto Universidad Central del Ecuador, Maestro en Desarrollo Urbano y Regional del Colegio de México y Doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Académico de FLACSO-Ecuador. Especializado en temas de ciudad, centros históricos, violencia y seguridad, descentralización, vivienda y fútbol. Ha escrito más de 1 000 artículos periodísticos, 250 académicos y 38 libros. Correo electrónico: fcarrion@flacso.edu.ec

componentes: la privatización del Estado, la desregulación del mercado, el ajuste y la apertura económicas y la descentralización; y por otro, el proceso de globalización que reduce los territorios distantes, construye un nuevo modelo de acumulación planetario (Nueva economía) y tiene a la revolución científico tecnológica a 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 (Borja, Jordi y Castells 2002).

Con los procesos de Reforma del Estado hay tres efectos que tienen que ver directamente con el tema seguridad en la región: primero, la profundización de la lógica del mercado incide directamente en el incremento de la desigualdad social y económica de la población;² segundo, se fortalece significativamente el sector de la economía vinculado a la seguridad en su conjunto (global, nacional, pública, ciudadana), que crece a ritmos más altos que el conjunto de la economía.³ Se genera una oferta muy amplia de productos y servicios,⁴ que benefician directa e indirectamente a las organizaciones criminales, y se produce un crecimiento de la demanda por seguridad porque se implanta un estado de temor generalizado en la sociedad;⁵ y tercero, al reducir el Estado su capacidad de acción en la sociedad y la economía, bajo la concepción del Estado mínimo, se genera la pérdida de control de los territorios y sectores que tienden a ser reemplazados por las prácticas ilícitas.

La desigualdad social y la reducción de la institucionalidad son dos componentes claves en el apareamiento de una nueva coyuntura de

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) <http://www.abc.es/internacional/20150809/abc-paises-mundo-violencia-homicidios-201508072047.html>

3 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%”.

4 La oferta es muy diversificada: guardiana, vigilancia, traslado de valores, venta de tecnología (software y hardware), inteligencia, investigación, venta de armas, asesoría y consultoría, video vigilancia, entre muchas otras más..

5 Un componente muy importante de la percepción de inseguridad viene de la publicidad que realizan las empresas de seguridad privada para ubicar sus productos en el mercado.

violencia en la región, que se expresa en el tránsito 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 y delictivo configuran el proceso de producción social de los ilícitos bajo una forma organizada, con la finalidad de obtener beneficios económicos. La organización del delito y la violencia se internacionalizan, aprovechando las nuevas tecnologías de comunicación, la nueva economía global y la reducción del tamaño del Estado. Aparecen nuevos delitos –como los informáticos–, lugares de lavado de recursos económicos –como los paraísos fiscales– y una nueva forma del crimen organizado –como la red global del crimen–.

De allí que, según Latinobarómetro (2016), las demandas de las sociedades latinoamericanas se transformaron radicalmente: si entre 1990 y 2010 fueron heterogéneas (empleo, inflación, educación, salud), veinte años después se homogeneizan, pues la inseguridad, la delincuencia y la violencia, son percibidos como los mayores problemas que viven los países latinoamericanos en general y sus ciudades en particular (Carrión y Pinto 2017). Y, en segundo lugar llama la atención en el incremento de la conflictividad social inscrita en las relaciones laborales, como expresión de la desigualdad económica: los conflictos entre ricos y pobres lideran la lista con un 76 por ciento, la de empresarios y trabajadores con un 74 por ciento y luego la de los empleados y desempleados. A ello deben sumarse los conflictos que provienen de las identidades de género, etnia, edad y preferencia sexual, que se han incrementado sustancialmente en este siglo, convirtiéndose en hechos inéditos en la región.

La violencia y la conflictividad cambiaron con su urbanización, modernización y pluralización. 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 y su costo llegaron a unos 120 mil millones de dólares al año (200 por habitante).⁶ Si estos datos se ponderan para los veinte años la tragedia es descomunal. A ello debe

6 <http://radioequinoccio.com/inicio/item/6695-en-latinoamerica-fueron-asesinadas-135-mil-personas-en-2015.html>

sumarse el hecho de que se ha producido un descrédito importante de las instituciones vinculadas al sistema penal, afectando la legitimidad estatal en su conjunto.

Por estos cambios se hizo más clara la relación entre política, violencia y seguridad, que es el eje estructurador del presente libro, bajo una óptica que, por un lado, posicione el tema político en el debate de la violencia y la seguridad y por otro, muestre las relaciones y mediaciones que existen entre la política, la violencia y la seguridad.

El proceso de producción del libro

El proceso de producción de este libro se inició con la discusión de la bibliografía especializada venida de la academia, de las instituciones oficiales, así como también de los organismos de cooperación internacional (Carrión y Ron 2012); adicionalmente siguió con los seminarios y los encuentros—locales, nacionales e internacionales— donde cada vez se hacía más evidente la necesidad de plantear un debate más amplio alrededor de la violencia, que supere su consideración cuantitativa (observatorios del delito) o cualitativa (etiología). En esa perspectiva, se vio la necesidad de entenderla a partir de cuatro ejes vertebradores: el primero, referido a la temática conceptual y metodológico que terminó con la publicación del libro: Fernando Carrión y Johanna Espín (2009) titulado: *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*; el segundo, relacionado con la problemática de la economía editado por Fernando Carrión y Manuel Dammert (2009) con el nombre: *Economía política de la seguridad ciudadana*. Ahora viene el tercero referido a la cuestión política de la violencia y la seguridad, bajo el nombre de *La política en la violencia y lo político de la seguridad*. Y el cuarto que tratará de ser una entrada desde la cultura,⁷ que queda hacia un futuro próximo.

Con este libro interesa pasar revista a algunos componentes a partir de los cuales lo político y la política están presentes en la violencia, y en las

7 Los temas de expectativas, de la llamada cultura de la violencia, las identidades, entre otras, serán las entradas que abordaremos.

políticas tendientes a contrarrestarla; esto supone la pretensión de aportar al debate de esta problemática eminentemente política, visibilizándola y re-encausándola, así como también impulsándola como una *línea de investigación*. La importancia del libro no radica en la necesaria incorporación de una variable olvidada, sino en la de enfrentar políticamente el supuesto contenido técnico –que es político y hegemónico– desde una nueva visión que la considere como un componente clave. De allí que con este libro se pretende aportar al debate de esta problemática eminentemente política, desenmascarándola y re-encausándola.

Es que la presencia de lo/la política en la violencia se hizo cada vez más necesaria de entenderla porque cada vez se hacían más esfuerzos por velarla, mientras era más evidente su presencia. Esta paradoja ha impedido entender la violencia actual, así como diseñar idóneas propuestas de seguridad, de tal manera de ser más certeros en su reducción y en la eliminación del copamiento de la lógica securitista que ha vivido el Estado, lo cual ha reducido los recursos económicos para el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia, convirtiéndole fundamentalmente en un Estado represor y policiaco.

Estas preocupaciones se acentuaron hasta que se vio la necesidad de encararlas de manera directa. Para el efecto se convocó a un seminario internacional en Quito, en Marzo de 2010, para discutir la relación entre violencia, seguridad y política, tema que ha sido escasamente abordado por las investigaciones y los debates. Para el efecto se diseñó la estructura académica del evento, se definieron los casos más significativos y se seleccionaron los académicos especializados en cada tema; de esta manera se garantizaba la calidad de la reunión, además de identificar las tendencias generales en América Latina y de justificar las hipótesis planteadas.

El evento fue muy interesante y revelador de la problemática, tanto que se resolvió publicar los trabajos, de tal manera de tener un eco mayor. Desgraciadamente no se consiguió el financiamiento de forma inmediata, lo cual prorrogó este interés. Hasta el día de hoy que, finalmente, gracias al apoyo de FLACSO-Ecuador y del IDRC del Canadá se hace realidad esta necesidad. Sin embargo el libro ha tenido que volver a trabajarse por el tiempo transcurrido, en unos casos se pidió a los autores la actualización de sus textos y en otros se solicitaron expresamente otros trabajos.

Finalmente el libro está listo. No se trata de una publicación tipo revista, menos un trabajo de una investigación puntual que se cierra en sí misma y tampoco una compilación de textos individuales, aislado e inconexos; se trata de un producto colectivo donde cada uno de los artículos está estructurado de acuerdo a un guion previamente definido, con la finalidad de organizarlos en el marco de hipótesis regionales. Sin embargo, ello no niega que cada una de las colaboraciones o artículos tenga su propia importancia, en tanto muestran distintas aproximaciones que tienden a reconstruir el conjunto de la problemática. También hay que entenderlo al libro como la síntesis de una primera fase de un proceso que pretende promover debates más amplios y estimular a que nuevos académicos se unen a las fases que están por venir.

El libro y su lógica expositiva

El conjunto de los artículos que se presentan en esta publicación son investigaciones realizadas por los autores dentro de la estructura general, previamente definida, de tal manera que produzca, por un lado, la comparación de los estudios realizados autónomamente y, por otro, la colaboración, expresión del esfuerzo colectivo. La lógica que está atrás de los textos se inscribe en la necesidad de encontrar las grandes tendencias de la relación política/violencia, en un momento que se avizora un proceso de transición del modelo hegemónico y que cifra sus expectativas en el ámbito del retorno de lo político.

El libro compila 18 artículos escritos por 21 académicos, procedentes de 14 países, bajo una lógica expositiva que cuenta con cinco secciones –a la manera de ejes temáticos– organizadas desde visiones que permitan la comparación de casos y la construcción de una mirada regional; estos ejes son los siguientes: la relación de la violencia con la política, los actores de la violencia, la política en las políticas de seguridad, las elecciones y la violencia, y finalmente, las demandas de la población expresadas a través de las marchas blancas.

El primer capítulo, denominado *Política y violencia*, plantea la necesidad de empezar una reflexión sobre sus relaciones, en tanto durante mucho

tiempo se las negó o escondió, situación que impidió entender los problemas objetivamente y diseñar efectivas políticas de seguridad. El artículo de Fernando Carrión muestra cómo lo político se encuentra tanto en la violencia como en la seguridad y el de Joseph Lahosa discute, entre otras cosas, con la definición weberiana de la violencia legítima, para afirmar que una política pública construida sobre la base de un uso espurio de la violencia es absolutamente ilegítima.

El segundo capítulo, especificado como los *Actores políticos de la violencia y la seguridad ciudadana*, hace referencia a los diversos grados de acción política que tiene la violencia, atendiendo al nivel de inserción de la organización criminal en el ámbito delictivo. Para esto se cuenta con el texto de Ariel Ávila que revela una de las dificultades en los estudios de la violencia urbana y el delito: la ausencia de análisis de los impactos sobre la gobernabilidad, la institucionalidad pública y el control de los territorios que produce la organización criminal. Manuel Dammert nos muestra cómo las dinámicas de concentración, dispersión y desplazamientos de los delitos dentro del territorio de la ciudad producen políticas de seguridad que, en su interrelación, estigmatizan los espacios: o, en otras palabras, como la geografía delictiva ejerce un poder que jerarquiza o controla los territorios. Desde una posición de género tenemos dos entradas: la una de Camila Nunes Días y Rosangela Teixeira Goncalves que nos muestra los efectos perversos que el sistema carcelario del Brasil produce en las mujeres presas, así como también los efectos políticos de la revuelta carcelaria de 2001 y el peso que tuvo el Primer Comando de la Capital en la ciudad de San Pablo. Y el otro, escrito por Ana Falú y Leticia Echavarrí, que muestran cómo las mujeres han ido empoderándose gracias a los movimientos y organizaciones que han constituido durante mucho tiempo a lo largo del mundo: nuevos delitos como el femicidio o nuevas consignas como *¡Ni una menos, vivas nos queremos!* se legitiman por su derecho.

El tercer acápite, *Elecciones y seguridad: ofertas electorales y agenda pública*, hace referencia a cómo, por un lado, los actores de la violencia penetran con más fuerza las instituciones, sea a través de la corrupción o la intimidación, como también por la vía electoral, sea financiando campañas electorales o participando directamente en la política. Y por otro lado, como

la agenda pública construye la agenda política a través de las encuestas de opinión o las denuncias en los medios de comunicación que son procesados por los candidatos como ofertas electorales inscritas en la mano dura o el populismo penal. Edgardo Amaya nos muestra justamente el caso de El Salvador, donde los ánimos punitivos aparecen como ofertas electorales. Emilio Dellasoppa reflexiona respecto de los problemas que existen en las relaciones entre los procesos electorales y las políticas de seguridad, en el caso del estado de Río de Janeiro en la democracia brasileña. Y cierra esta sección un trabajo de Ariel Ávila que se cuestiona respecto de si la competencia electoral procesa la violencia en el Caso de Colombia: por un lado, a través de la participación política de los grupos irregulares y por otro, mediante el proceso de paz que viven.

La cuarta sección, referida a *Lo político en la política de seguridad*, intenta mostrar que las políticas de seguridad tienen un tinte político explícito. Para ello tenemos dos partes: la una, correspondiente a la situación de Venezuela que se convierte en un caso muy interesante de análisis debido al proceso político que vive desde 1998 y al ascenso correlativo de la violencia. Para analizar este caso tenemos a Roberto Briceño que formula un conjunto de hipótesis explicativas del proceso, a lo cual se debe añadir el trabajo de Luis Gerardo Gabaldón que también busca explicar la violencia, pero ahora con mayor interés en lo político que desató la violencia a lo largo del año 2017. Luego sigue el trabajo de Felipe Salazar que lleva a cabo una discusión sobre los alcances y límites de la legitimidad y confianza en la policía en torno a la seguridad ciudadana, a partir de la constatación de la erosión de su percepción. Daniel Fessler, desarrolla una propuesta “histórica”, en el sentido de mostrar cómo el tema del pasado y su utilización, se ha incorporado como un actor de una importancia en el debate sobre la seguridad. Fernando Carrión M. y Juan Pablo Pinto muestran cómo la construcción de imaginarios es una base importante en la definición de la seguridad y cómo la pluralidad de las violencias son claves para comprenderlas.

La última sección, *Marchas blancas*, está relacionada con las demandas, reivindicaciones y protestas extremas a las que llega la población ante la falta de efectividad, confianza y legitimidad de las políticas públicas y sus instituciones. Es un proceso que se generalizó por la región, fueron movimientos

de acción colectiva de base ciudadana y muchas de ellas lograron impactos globales.⁸ Alejandro Isla y Evangelina Caravaca discuten la denominación de Marcha Blanca y hacen un análisis histórico desde la época dictatorial hasta ahora, pasando por algunos casos emblemáticos. María Elena Morera hace un recuento como actora central de los procesos reivindicativos por seguridad en México y se termina con un trabajo de Lautaro Ojeda para Ecuador; donde, sobre la base de información periodística, nos muestra la presencia de las Marchas Blancas en muchas ciudades y que todas tienen en común el incremento de la violencia y el descrédito institucional.

Esperamos que el estudio de este trabajo estimule a realizar nuevas investigaciones sobre esta realidad tan compleja, pero a su vez, tan importante para entender la violencia y para diseñar buenas políticas.

Bibliografía

- Borja, Jordi y Castells, Manuel. 2002. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Editorial Taurus.
- Carrión, Fernando y Pinto, Juan Pablo. 2017. *Quito: un ensamble de violencias*. Washington: Ed. Wilson Center.
- Carrión, Fernando y Ron, Isabel. 2012. *Violencia y seguridad ciudadana: referencias bibliográficas*. Quito: Ed. FLACSO, IDRC.
- Friego, Edgardo. 2003. "Hacia un modelo de seguridad privada en América Latina". Conferencia. Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad Privada, Bogotá, 24-26 de septiembre. Disponible en: <http://www.segured.com/index.php?od=2&article=526>
- UNODC. 2015. *Report of the United Nations Office on Drugs and Crime on the International Classification of Crime for Statistical Purposes*. Nueva York: UNODC. Disponible en: <http://unstats.un.org/unsd/statcom/>
- ONU-Habitat. 2012. *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe: Rumbo a una nueva transición urbana*. Río de Janeiro: Ed. ONU-Habitat.

8 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 del mundo.