

serie de debates
LA DEMOCRACIA distopía,
IMPORTA: resiliencia
e innovación

8

**REPOLITIZAR LA
RESPUESTA A LAS
VIOLENCIAS Y LA
CRIMINALIDAD**

LUCÍA DAMMERT

serie de debates
LA DEMOCRACIA distopía,
IMPORTA: resiliencia
e innovación



**REPOLITIZAR LA
RESPUESTA A LAS
VIOLENCIAS Y LA
CRIMINALIDAD**

LUCÍA DAMMERT

Equipo de trabajo

Editores

Matías F. Bianchi e Ignacio F. Lara

Asistente de edición

Esteban Tavera

Comunicación

Adriana Bolívar

Diseño

Cartoncino

Autora

Lucía Dammert. Socióloga, Doctora en Ciencia Política en la Universidad de Leiden, Holanda. Ha trabajado en instituciones académicas en Estados Unidos, Argentina, y Chile. En la actualidad es Profesora Titular de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile. Ha publicado artículos y libros sobre participación comunitaria, seguridad ciudadana, conflictividad social y temas urbanos en revistas nacionales e internacionales. Miembro de la Junta Directiva de UNIDIR (United Nations Institute for Disarmament Research), del Directorio del Centro de Pensamiento Espacio Público, de Asuntos del Sur y de la Fundación Junto al Barrio. Es parte del Consejo Asesor en Temas de Desarme del Secretario General de Naciones Unidas.

Este documento está disponible bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento- Compartir Igual 4.0. Usted puede remezclar, retocar y crear a partir de esta obra, incluso con fines comerciales, siempre y cuando le dé crédito a las autoras y licencie nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.

Para ver una copia de esta licencia visite: <https://creativecommons.org/>

Presentación Series Debate: La Democracia Importa

Aún antes de la aparición del COVID-19, que sigue teniendo en vilo al mundo entero acerca de sus consecuencias (en distintas dimensiones) a corto y -fundamentalmente- a largo plazo, en América Latina ya se habían prendido distintas alarmas acerca del estado de sus democracias. El desalentador panorama que se nos presenta con la expansión de la pandemia, y la profundización de sus consecuencias, pareciera indicar que dichas alarmas son hoy más intensas, urgentes y preocupantes.

La región registra los niveles más bajos de apoyo a la democracia y los niveles más bajos de confianza ciudadana a las instituciones públicas desde que éstas se miden (Latinobarómetro, 2018). Paralelamente, durante el 2019 observamos cómo, desde Haití hasta Chile, pasando por Nicaragua, Colombia, Ecuador y Bolivia, cada semana cientos de miles de personas salieron a la calle a manifestarse contra medidas del gobierno de turno. El sistema político, tanto gobiernos como partidos y parlamentos, así como los liderazgos sociales, parecieran incapaces de dar respuestas a las demandas sociales, tanto por la carencia de mecanismos adecuados para incorporarlas en el proceso de toma de decisiones como por la falta de legitimidad ciudadana que sufren estas instituciones públicas.


A su vez, ya antes de la llegada del COVID-19, América Latina se encontraba en una situación de alta vulnerabilidad económica, siendo la última década la de menor crecimiento económico en un siglo, lo cual va de la mano con el aumento sostenido entre 2014 y 2019 de la pobreza (pasando del 27,8% al 30,8%) y de la pobreza extrema (del 7,8% al 11,5%) en la región (CEPAL 2019). Esto, además de los desafíos que supone para enfrentar la actual pandemia, deja en evidencia las dificultades para avanzar en la agenda de desarrollo global. En función del reciente estudio de la CEPAL (2020), aún antes de suscitarse la emergencia del COVID-19, más del 70% de los indicadores de los ODS en América Latina y el Caribe necesitaban de una intervención fuerte de políticas públicas para alcanzar las metas establecidas, pues se encontraban en un estado de estancamiento o en retroceso. El panorama para el desarrollo de América Latina es, por esos motivos, aún más desalentador.

En este caldo de cultivo, la presencia de un personaje como Bolsonaro al frente del Poder Ejecutivo de Brasil consolida una tendencia de posiciones políticas en ascenso que se sirven de la antipatía social por la política para instaurar alternativas autoritarias y muchas veces abiertamente anti-democráticas.

Esta tendencia se consolida en los países del Atlántico Norte y va creciendo poco a poco en nuestros países, sin distinguir colores ideológicos, que incluyen tanto a Colombia con Duque, como a la Nicaragua con Ortega y Venezuela con Maduro. Se da un posicionamiento del miedo y el odio como medio para la concentración del poder y la instrumentalización del electorado, y el retorno al uso de la fuerza para la eliminación de alternativas políticas, estrategias que ya creíamos erradicadas del repertorio político de la región.

Cuando hace algunos años Larry Diamond nos alertaba sobre la recesión democrática (2015) que los países occidentales estaban experimentando, desde Asuntos del Sur no estuvimos de acuerdo con los términos de su análisis, ya que observábamos los mismos síntomas pero no compartíamos el diagnóstico. Frente a la creciente inestabilidad política, los bajísimos niveles de legitimidad de las instituciones representativas y las masivas protestas sociales, lo que testimoniábamos -en esa entonces- era la emergencia de una constelación de movimientos democratizantes que chocaban con la política tradicional. Especialmente en los países gobernados por la "marea rosa" progresista, vimos que el malestar se focalizaba en el agotamiento de la política tradicional, particularmente en las crecientes contradicciones que estos gobiernos experimentaban al profundizar el extractivismo, por permitir niveles de corrupción escandalosos y ser crecientemente intolerantes frente a la disidencia. Observamos, de hecho, avances de la democracia, mayores derechos a grupos en situación de vulnerabilidad, una creciente participación de las mujeres en política y una mayor inclusión social. En este sentido, las demandas de estos sectores se concentraban en la "forma" de ejercer el poder por parte de la política tradicional.

Criticamos, entonces, que las principales corrientes intelectuales no daban cuenta de un fenómeno político emergente al que nosotros denominamos como "innovación política" (Bianchi et al 2017). Estos movimientos, emergentes en los últimos 10 años y estrechamente vinculados al uso de tecnologías digitales, eran actores que proponían prácticas, principios y maneras de organización opuestos a la política representativa basada en partidos políticos. Los pingüinos chilenos, los #yosoy132 mexicanos, las #NiUnaMenos argentinas, el #PasseLivre brasileño son esencialmente democráticos, y (pese a sus respectivas particularidades) se caracterizaron por incluir a actores no tradicionales, defender prácticas abiertas, estructurarse horizontalmente y poseer esquemas de comunicación y acción distribuidas. Se nutrían del surgimiento de medios digitales independientes, y del uso de las redes sociales para democratizar el debate público. Es más, vimos con mucho entusiasmo en esos años, cómo algunos de esos



movimientos crecían y se volvieron alternativas electorales, como es el caso de Revolución Democrática, Wikipolítica, o Muitas. Entendimos que esa era una dirección auspiciosa y que -con la multiplicación de experiencias análogas- se volvía factible transformar cualitativamente las democracias de la región.

Lo cierto es que el escenario hoy es otro. El año 2016 marcó un cambio de época, cristalizándose triunfante la antipolítica y con ella se va inmiscuyendo paulatinamente el autoritarismo antidemocrático. Es el año donde se elige a Donald Trump como presidente de los Estados Unidos, es al año del Brexit, y más por nuestros pagos, es la derrota del plebiscito por la paz en Colombia, el golpe blando a Dilma Rousseff, y en el que Maduro decide disolver al Congreso electo y con ello abandonar el último vestigio de democracia que le quedaba a su régimen. Algunos años después, con la elección de Bolsonaro como presidente del país más grande de la región, se consolida un paradigma político en el cual la política pasa a perder prácticamente su capacidad de intermediación frente a los poderes de facto, en el que el autoritarismo anti-democrático se va despojando de su timidez y en el que decidir participar en política se ha tornado un riesgo de vida para muchas personas.

La tecnología digital, que creíamos la principal aliada de la innovación política -por su potencial para democratizar el debate, distribuir liderazgos, abrir gobiernos y transparentar procesos-, hoy se parece a uno de los episodios más cruentos de la conocida serie "Black Mirror", transformándose en uno de los principales instrumentos de control, opresión y manipulación por parte de los poderosos hacia las mayorías. Asimismo, una parte considerable de los movimientos emergentes desaparecieron o se volvieron testimoniales. Varios países están experimentando records en asesinatos a líderes sociales (Front Line Defenders, 2019); la prensa independiente se encuentra crecientemente asediada y en su peor momento en los últimos 13 años (Freedom House); y los Estados cada vez más se sirven de tecnologías para para vigilar y controlar a sus ciudadanos (Tactical Tech 2019).

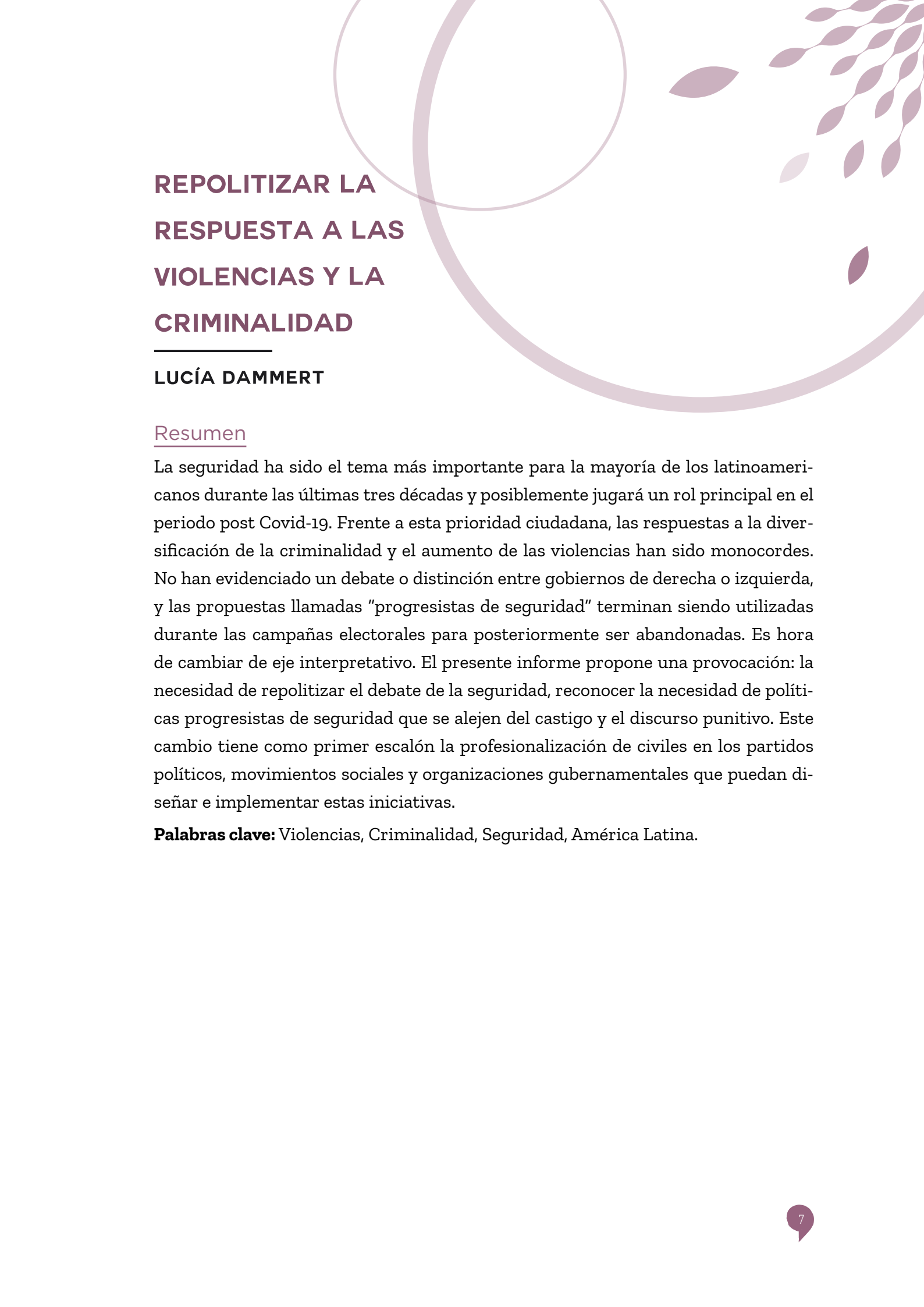
Ante todo esto, la irrupción del COVID-19 en el mundo y en nuestra región, produjo cambios profundos en nuestras sociedades y una parte considerable de sus efectos de largo plazo son, hoy en día, producto de especulaciones. Es por ello que resulta fundamental invitar a una reflexión profunda acerca de la situación de las democracias en América Latina en el escenario actual, en modo de identificar las principales variables, los actores y los desafíos actuales, así como dilucidar la posibilidad de dinamizar procesos políticos innovadores a lo largo de la región.

Como horizonte, se trata de avanzar en la identificación de prácticas, diseños institucionales, políticas públicas, tecnologías, y formas de organización del poder en la sociedad que permitan reconstruir lazos entre Estado y sociedad de una forma inclusiva y democrática. Mediante esta serie de papers, que tendrán un alcance analítico regional, se espera llegar a tener una visión programática preliminar sobre los principales desafíos de la región, conocer las líneas de investigación-acción que se están llevando a cabo, los actores, para así poder identificar faltantes, prioridades y agendas que puedan permitir un aporte al debate sobre la democracia en América Latina.

Matías F. Bianchi e Ignacio F. Lara

Referencias bibliográficas

- Bianchi, Matías; León, Cristian y Perini, Antonela (2017), "Transformaciones de la participación política en América Latina", Asuntos del Sur.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019), *Panorama Social de América Latina*, (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020), *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis*, (LC/PUB.2020/5), Santiago.
- Diamond, Larry (2015), Facing Up to the Democratic Recession, *Journal of Democracy* 26, pp. 141-155..
- Freedom House (2019), "Freedom on the Net. Crisis of Social Media".
- Front Line Defenders (2018), *Defenders Global Analysis 2018*. Dublin.
- Corporación Latinobarómetro (2018), *Informe 2018*. Santiago.
- Tactical Tech (2019), "Personal Data: Political Persuasion. Inside the influence industry. How it works".



REPOLITIZAR LA RESPUESTA A LAS VIOLENCIAS Y LA CRIMINALIDAD

LUCÍA DAMMERT

Resumen

La seguridad ha sido el tema más importante para la mayoría de los latinoamericanos durante las últimas tres décadas y posiblemente jugará un rol principal en el periodo post Covid-19. Frente a esta prioridad ciudadana, las respuestas a la diversificación de la criminalidad y el aumento de las violencias han sido monocordes. No han evidenciado un debate o distinción entre gobiernos de derecha o izquierda, y las propuestas llamadas “progresistas de seguridad” terminan siendo utilizadas durante las campañas electorales para posteriormente ser abandonadas. Es hora de cambiar de eje interpretativo. El presente informe propone una provocación: la necesidad de repolitizar el debate de la seguridad, reconocer la necesidad de políticas progresistas de seguridad que se alejen del castigo y el discurso punitivo. Este cambio tiene como primer escalón la profesionalización de civiles en los partidos políticos, movimientos sociales y organizaciones gubernamentales que puedan diseñar e implementar estas iniciativas.

Palabras clave: Violencias, Criminalidad, Seguridad, América Latina.

Introducción

En América Latina, la respuesta a las violencias y la criminalidad ha sido una incremental tendencia al castigo, a mayores facultades policiales, uso generalizado de la prisión preventiva, encierro de jóvenes e incluso niños, y participación de militares en tareas de seguridad pública (Bonner, 2018. Sozzo, 2016). En las últimas dos décadas se ha instalado también la narrativa de la prevención del delito y la necesidad de considerar estas medidas en la oferta pública. Lamentablemente la inversión pública en este tipo de acciones es todavía limitada y la mayoría de programas preventivos han tendido a focalizarse en acciones de tipo situacional (colocación de cámaras, alarmas comunitarias o rediseño urbano), más que en intervenciones comunitarias o sociales (Malone y Dammert, 2020).

En el ámbito policial, luego de más de tres décadas de procesos constantes de reformas policiales y programas centrados en identificar las buenas prácticas implementadas, principalmente en el norte desarrollado, los resultados no son los esperados (Dammert, 2019). Las crisis por corrupción o abuso de la fuerza son permanentes en prácticamente todos los países latinoamericanos y los programas basados en evidencia que parecen tener resultados interesantes, se desmantelan con los cambios de gobierno.

Las respuestas a la diversificación de la criminalidad y el aumento de las violencias han sido monocordes. No han evidenciado debate o distinción entre gobiernos de derecha o izquierda que gobernaron la región en las últimas décadas (Saín, 2008). Las propuestas llamadas progresistas de seguridad terminan siendo utilizadas durante las campañas electorales de forma limitada para posteriormente ser abandonadas por aquellos partidos políticos que las desarrollaron. Se instaló la percepción que el principal tema de preocupación ciudadana (la seguridad) resonaba en el electorado solo con propuestas "fuertes". La respuesta desde los expertos no ha sido muy distinta, se ha puesto énfasis en la necesidad de "despolitizar" las respuestas y generar prácticas basadas en evidencia que muestren cuales son los caminos más efectivos y eficientes para transitar hacia la prevención, así como el control de la violencia y el crimen.



Es hora de cambiar de eje interpretativo

Contrario a lo propuesto inicialmente por expertos, asesores y organismos intergubernamentales, se requiere repolitizar el debate de la seguridad, sacarlo del espacio híper tecnocrático donde se han instalado las respuestas de política pública y reconocer la necesidad de políticas progresistas de seguridad que se alejen del castigo y el discurso punitivo. Este cambio tiene como primer escalón la profesionalización de civiles en los partidos políticos, movimientos sociales y organizaciones gubernamentales que puedan diseñar e implementar estas iniciativas.

En la actualidad los cambios fundamentales se desarrollan en los márgenes, sin poner en duda, por ejemplo, la necesidad de aumentar las facultades del accionar policial o el constante uso de la prisión preventiva (Kostenwein, 2017). La carencia de especialistas políticos en la temática ha generado una falsa dicotomía entre los expertos (reconocidos pero dejados de lado en la toma de decisiones) y los actores públicos (principalmente policías o militares en retiro, o incluso en servicio activo). Las coberturas de medios proponen una dicotomía aún más compleja de enfrentar expertos vs. víctimas. Esta situación termina instalando la emocionalidad como herramienta para generar respuestas de política pública, así como una aparente horizontalidad en la forma como se toman las decisiones más apropiadas para enfrentar los diversos fenómenos sociales (Focas, 2019).

En tres décadas de consolidación de este modelo de debate e implementación de iniciativas, los resultados son aún pobres. Seguir haciendo lo mismo y esperar resultados distintos es una pérdida de tiempo. En un periodo marcado por los problemas sociales estructurales que enfrenta nuestra región, pero aumentados por la llamada 'nueva normalidad', marcada por los efectos post pandemia de Covid-19. Es por eso que se torna urgente repensar las respuestas a estas problemáticas, especialmente por la inclinación que diversos países han tenido hacia la mayor militarización de la respuesta pública, así como al aumento de las facultades policiales en el marco de los contextos de excepción constitucional.

Este documento tiene como objetivo generar un debate provocador sobre la necesidad de este nuevo marco de reflexión y acción que permita constituir un verdadero espacio de diálogo, dejando de lado el discurso monocorde que ha inundado las políticas de seguridad en América Latina.

1. El contexto

América Latina enfrenta un contexto marcado por la presencia de múltiples tipos de violencia y criminalidad, así como por el aumento de la conflictividad social¹. Incluso aquellos países que hace menos de una década eran considerados como seguros, a inicios del 2020 enfrentan serios problemas en algunas de estas áreas. En Uruguay, el aumento de los homicidios y la percepción de crisis de seguridad fue uno de los elementos principales para el cambio de partido en el gobierno nacional. En Chile, la conflictividad social evidenció las dificultades reales que enfrenta la policía preventiva (Carabineros) para responder con efectividad, sin que sea necesario el uso excesivo de la fuerza. Por otra parte, los problemas políticos se han policializado con bastante rapidez en Venezuela, Nicaragua y Bolivia, abriendo nuevamente espacios para el involucramiento de las acciones policiales especialmente en los espacios públicos.

Si bien en países como El Salvador, Honduras y Guatemala –que estuvieron en el ranking de los países más violentos del mundo–, las tasas de homicidio han bajado en los últimos años, las magnitudes son aún importantes (ver *figuras 1 y 2*). Esta baja de los homicidios no parece explicarse por alguna iniciativa de política pública implementada en dichos países, o de programas macrosociales que hubieran cambiado las raíces mismas del problema. Las hipótesis son diversas y la limitada –y poco confiable– información disponible no permite avanzar con conocimiento serio que defina un panorama claro. Sin embargo, hechos de violencia extrema como los feminicidios se mantienen como un problema de violencia estructural y muchas veces no considerado fundamental en la agenda de seguridad pública². Las desapariciones también se han hecho más frecuentes, desnudando la real incapacidad estatal para coordinar acciones entre sus diversas entidades³.

1. Se incluye la conflictividad social dado que las protestas en las últimas dos décadas han sido enfrentadas principalmente con respuestas policiales. Desde este punto de vista se torna urgente no continuar con la criminalización de la protesta pero reconocer la necesidad de considerarla como una dimensión central de los contextos de violencia.

2. Para mayor detalle ver <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>

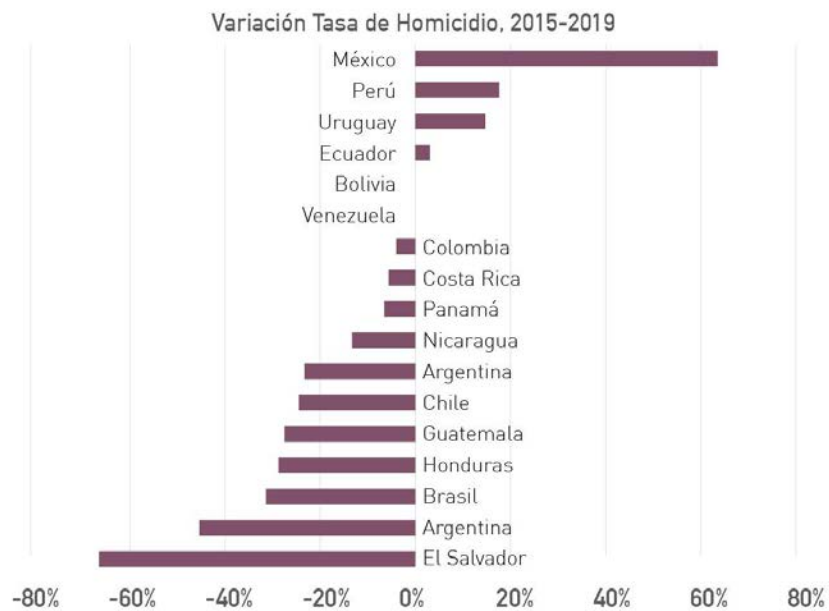
3. Para mayor detalle ver: <https://latinamericanpost.com/23187-latin-america-the-region-with-the-highest-number-of-enforced-disappearances>

Figura 1:



Fuente: Elaboración propia con base en Insight Crime, 2020.

Figura 2.



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2015), Insight Crime, 2019.

Los delitos en el espacio público, muchos de ellos no vinculados al uso de la violencia, son cotidianos y mantienen a la ciudadanía atemorizada de caminar por sus propios barrios. Si bien la presencia policial ha logrado disminuir su incidencia en algunas zonas comerciales o residenciales, el delito se traslada y se reconvierte en otras zonas que carecen de vigilancia permanente. Las intervenciones policiales desarrolladas en Bogotá, Santiago y Montevideo así lo demuestran (Jaitman, 2017. Jaitman y Galiani, 2016. Chainey et al., 2019. Ortega et al., 2015). El desarrollo de múltiples programas de policía comunitaria solo nos permite afirmar que los programas existen y que se han seguido las principales sugerencias de los organismos de financiamiento y de la literatura policial del mundo desarrollado. No es claro en América Latina, que este tipo de trabajo policial haya generado transformaciones en la orgánica institucional, en los niveles de confianza ciudadana o en el logro de sus metas de prevención y control del delito (Dammert, 2019).

Figura 3.



Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP, 2019.

La conflictividad social es un elemento cotidiano de la vida política en países como Bolivia, Ecuador, Argentina y Perú. En la actualidad, dicho fenómeno se ha transformado al incluir reclamos de sectores organizados (sindicatos, por ejemplo) y también ciudadanos que, de forma constante, aunque no necesariamente organizada,



desafían a los gobiernos (Ventura y Billion, 2020). Muchas de estas movilizaciones incluyen temáticas como el rechazo a la violencia contra las mujeres, el apoyo a la legalización de la marihuana o al derecho al matrimonio igualitario. En muchos casos, las expresiones de descontento han venido de la mano de hechos de violencia que se enfrentan con la policía como único mecanismo de "diálogo" político (Dammert, 2020). Las denuncias de violación de derechos humanos, uso excesivo y discrecional de la fuerza, son múltiples, y se encuentran en casi todos los países de la región⁴.

En este contexto fluido y de alta tensión, los procesos de fortalecimiento institucional en el área de justicia criminal son débiles. Si bien hay diferencias nacionales, se puede afirmar que los sistemas de justicia son lentos e ineficientes y están marcados por múltiples elementos de corrupción. Más allá de estas deficiencias, en las últimas dos décadas se han realizado diversas iniciativas de transformación de los órganos de justicia, de policía y los sistemas carcelarios, cuyos resultados son limitados, pero marcan una evidente distancia de la situación latinoamericana post dictaduras o guerras civiles. El único espacio institucional donde la gravedad de la crisis ha aumentado sustancialmente es en el sistema penitenciario, cuyos niveles de precariedad, hacinamiento y violencia han sido relevados por diversos organismos nacionales e internacionales, y que no termina de generar atención pública o política.

2. Las coordenadas del debate político en el marco del Covid-19

La seguridad es y seguirá siendo un tema central en la agenda política latinoamericana. Hasta fines del 2019 el aumento de la presencia de organizaciones criminales, la penetración del rol del Estado, el aumento de los homicidios y los delitos violentos eran parte central de las preocupaciones ciudadanas⁵. En casos específicos, y generalmente vinculados con escándalos, aparece la crisis del sistema carcelario, los abusos policiales, la corrupción de la justicia y el innegable uso de la violencia para resolver conflictos de todo tipo. Con la llegada de la pandemia de Covid-19, la situación no va a cambiar sustancialmente. Si bien durante muchos meses la necesidad de una rápida y efectiva respuesta sanitaria será central para los gobiernos de la región latinoamericana, la seguridad reaparecerá como preocupación principal rápidamente.

4. Para mayor detalle ver <https://www.hrw.org/americas>

5. Para mayor detalle ver: Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp> y Lapop <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>

El escenario postpandemia traerá de la mano una crisis económica de proporciones históricas. Los escenarios más alentadores reconocen un aumento de los desempleados llegando a 37 millones de personas, y de la pobreza, que aumentaría en más de 29 millones de personas⁶. Una de las principales características de esta crisis es su globalidad. Es decir, no afectará solamente a los países latinoamericanos, sino que estará vinculada con lo que suceda en términos de productivos y de consumo en países como China y los Estados Unidos. La crisis económica traerá o profundizará dos procesos que se estaban viviendo de forma indistinta en la mayoría de los países de la región: procesos migratorios intrarregionales y precarización del trabajo emergente.

Los migrantes serán vistos como posibles amenazas en dos frentes: el criminal y el laboral⁷. Especialmente la población migrante venezolana ha enfrentado procesos de estigmatización significativos en países como Perú o Brasil⁸. La crisis económica multiplicará esta situación a los colectivos migrantes de otros países que enfrentan complejos escenarios en sus lugares de destino. Por ejemplo, haitianos en Chile, bolivianos en Argentina, colombianos en Ecuador, entre otros.

Tres son los ámbitos centrales en el debate político actual que requieren ser revisitados en este nuevo contexto: las violencias, el crimen y el conflicto social.

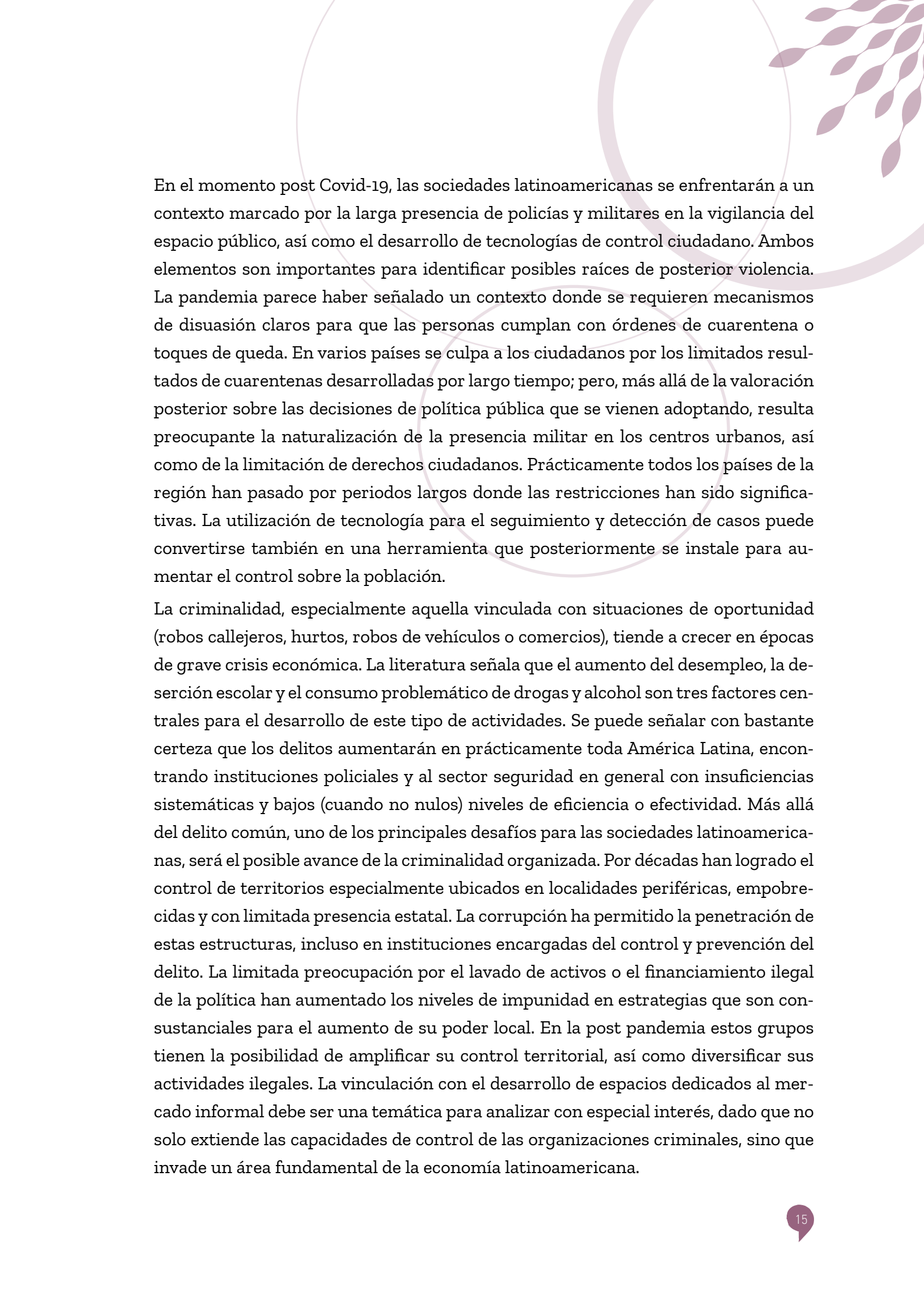
Las violencias se han instalado como la forma de solucionar todo tipo de conflictos. El aumento de problemas de convivencia ciudadana, denuncias de agresiones contra las mujeres, así como el lenguaje discriminatorio y directamente violento en el debate político y ciudadano, son solo ejemplos de este proceso. En algunos países de América Latina se argumenta que el uso de la violencia tiene raíces culturales de difícil transformación, tratando de normalizar, e incluso invisibilizar, las complejidades de las relaciones sociales.

Por otra parte, la solución o respuesta de política pública ha sido la criminalización de los problemas, el aumento de penas y castigos reconociendo en estos procesos una posible solución a la raíz del problema. Sin embargo, la información disponible parece indicar lo contrario, la violencia contra la mujer se sostiene en niveles epidémicos, los espacios laborales y educativos enfrentan múltiples hechos de violencia y el uso de armas ha aumentado la letalidad en diversas situaciones criminales.

6. CEPAL (2020) *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Santiago: Cepal. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>

7. Para más detalle ver: <https://migrationdataportal.org/themes/migration-data-relevant-covid-19-pandemic>

8. Para más detalle ver: <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierto/mujeres-ind%C3%A1genas-migrantes-de-venezuela-vulnerabilidad-extrema-ante-la-covid-19-en/>



En el momento post Covid-19, las sociedades latinoamericanas se enfrentarán a un contexto marcado por la larga presencia de policías y militares en la vigilancia del espacio público, así como el desarrollo de tecnologías de control ciudadano. Ambos elementos son importantes para identificar posibles raíces de posterior violencia. La pandemia parece haber señalado un contexto donde se requieren mecanismos de disuasión claros para que las personas cumplan con órdenes de cuarentena o toques de queda. En varios países se culpa a los ciudadanos por los limitados resultados de cuarentenas desarrolladas por largo tiempo; pero, más allá de la valoración posterior sobre las decisiones de política pública que se vienen adoptando, resulta preocupante la naturalización de la presencia militar en los centros urbanos, así como de la limitación de derechos ciudadanos. Prácticamente todos los países de la región han pasado por periodos largos donde las restricciones han sido significativas. La utilización de tecnología para el seguimiento y detección de casos puede convertirse también en una herramienta que posteriormente se instale para aumentar el control sobre la población.

La criminalidad, especialmente aquella vinculada con situaciones de oportunidad (robos callejeros, hurtos, robos de vehículos o comercios), tiende a crecer en épocas de grave crisis económica. La literatura señala que el aumento del desempleo, la deserción escolar y el consumo problemático de drogas y alcohol son tres factores centrales para el desarrollo de este tipo de actividades. Se puede señalar con bastante certeza que los delitos aumentarán en prácticamente toda América Latina, encontrando instituciones policiales y al sector seguridad en general con insuficiencias sistemáticas y bajos (cuando no nulos) niveles de eficiencia o efectividad. Más allá del delito común, uno de los principales desafíos para las sociedades latinoamericanas, será el posible avance de la criminalidad organizada. Por décadas han logrado el control de territorios especialmente ubicados en localidades periféricas, empobrecidas y con limitada presencia estatal. La corrupción ha permitido la penetración de estas estructuras, incluso en instituciones encargadas del control y prevención del delito. La limitada preocupación por el lavado de activos o el financiamiento ilegal de la política han aumentado los niveles de impunidad en estrategias que son consustanciales para el aumento de su poder local. En la post pandemia estos grupos tienen la posibilidad de amplificar su control territorial, así como diversificar sus actividades ilegales. La vinculación con el desarrollo de espacios dedicados al mercado informal debe ser una temática para analizar con especial interés, dado que no solo extiende las capacidades de control de las organizaciones criminales, sino que invade un área fundamental de la economía latinoamericana.

La conflictividad social se ha diversificado en las últimas décadas y, dependiendo del manejo político que desplieguen los gobiernos de la región, puede aumentar. La crisis económica sumará a los reclamos reiterados por mejor respuesta estatal, disminución de las brechas de desigualdad y aumento de los niveles de protección. La conflictividad social se puede vincular a situaciones mucho más básicas de reclamo por empleo e incluso comida. De esta forma, durante el primer año después de la pandemia, el escenario estará marcado por situaciones puntuales o generalizadas de conflictividad, que encuentran una región que atraviesa por una crisis de representación política.

Todo lo anterior reconoce la complejidad del escenario post Covid-19 y la necesaria redefinición de un nuevo paradigma de respuesta política en temas de seguridad, pero también en la creación de herramientas de política pública que permitan enfrentar los desafíos definidos previamente. Existen oportunidades de acción e investigación a considerar e impulsar en el corto plazo, las que se destacan a continuación.

3. Oportunidades de acción e investigación

En el actual escenario latinoamericano existen tres ejes que se proponen como claves. El primero está vinculado con la institucionalidad actual y enfatiza en la necesidad de avanzar en la reforma policial como eje de articulación de una perspectiva diferenciadora del actuar gubernamental. Los dos ejes restantes se vinculan con la necesidad de generar nuevas voces y liderazgos que potencien la nueva agenda de desarrollo. Liderazgos que emanen de los movimientos sociales que con sus propias agendas pueden también ser articuladores de un cambio en la perspectiva como se enfrentan las violencias y la criminalidad. Finalmente, el rol de los partidos políticos es fundamental en la consolidación de visiones alternativas que cuenten con equipos formados que sostengan el proceso de diseño e implementación de políticas públicas, pero que también brinden un contrapeso discursivo al paradigma actual.

La importancia de la reforma policial

A pesar de los esfuerzos realizados en las últimas décadas en América Latina, los procesos de reforma policial siguen incompletos. Resulta prácticamente imposible identificar un país donde se pueda identificar un proceso de cambio sostenido, ya que muchas veces los vaivenes políticos implican retrocesos o estancamientos. Por ejemplo, Nicaragua fue considerada por muchos años como un caso interesante de policía vinculada con la ciudadanía y dedicada a la prevención. Sin embargo, desde



mediados de 2018, ha visto incrementada la represión cotidiana contra manifestantes y ciudadanos críticos al Gobierno. De igual forma, la prometedor reform a policial del Uruguay es percibida por el gobierno que asumió en el 2020 como un problema, y una de sus principales propuestas ha sido su transformación.

Los problemas de seguridad se han transformado también, e incluyen presencia de una criminalidad organizada multifacética, donde la producción y tráfico de drogas es un eslabón más de una cadena marcada por la minería ilegal, la trata de personas, la tala ilegal, el lavado de activos, entre muchas otras actividades, y que cuenta con gran capacidad tecnológica, logística y financiera. La criminalidad común se mantiene además en la mayoría de los países con focalización territorial, pero también con un amplio contingente de personas que caminan por el poroso borde de la informalidad y la ilegalidad en tiempos donde la crisis económica marca destinos con rapidez.

Las facultades policiales han aumentado, no solo en las posibilidades que tienen para detener personas, o para solicitar sus documentos sin mediar ningún indicio real de peligrosidad; sino también en la discrecionalidad para el desarrollo de investigaciones criminales y la transparencia de información estadística. También han aumentado en el marco de las protestas sociales donde el uso de tecnología invasiva de datos personales es reconocido como un desafío profundo para nuestras democracias.

Reformar la policía en América Latina es más difícil que en otros contextos por la profunda imbricación política de su accionar y la enorme incapacidad política para pensar en políticas no policiales para enfrentar las violencias, los conflictos e incluso la criminalidad. Los procesos de cambio requieren de intervenciones sostenibles, con apoyo político permanente, involucramiento de gobiernos locales y ciudadanía, coordinación multiagencial, y financiamiento adecuado en al menos cinco áreas en el corto plazo. Primero, es urgente construir capacidades civiles en temas policiales. La concentración en la profesionalización policial ha tenido como contraparte un abandono de los civiles encargados de trabajar en estas temáticas. Múltiples países recurren a funcionarios policiales o militares en retiro para ocupar los cargos políticos vinculados con la temática, lo que sin duda tiene impactos en la perspectiva y propuestas de cambio, así como en la consolidación de espacios de autonomía institucional. Lo mismo se replica en gobiernos regionales y locales, donde los temas de seguridad terminan replicando estrategias e incluso tácticas emanadas únicamente del mundo policial. Para avanzar con una democracia firme se requiere que los partidos políticos y movimientos sociales reconozcan la importancia de esta temática, y consoliden cuadros técnicos serios

que puedan proponer iniciativas de política pública basados en evidencia y con apoyo político de largo plazo.

Segundo, en todos los países latinoamericanos la seguridad es un negocio que crece de forma exponencial debido a la creciente demanda ciudadana y la percepción de que la policía no puede enfrentar las problemáticas. No sólo cuentan con un pie de fuerza superior en cantidad de guardias dedicados a la seguridad, sino también cuentan con estructuras tecnológicas sofisticadas que carecen de regulaciones. Esta privatización de la seguridad requiere ser regulada especialmente por su potencial relación con funcionarios policiales en retiro, así como por la competencia que se puede generar en la implementación de políticas.

Tercero, los desafíos que tienen las policías para enfrentar la criminalidad, así como las dificultades estructurales vinculadas con el control de fronteras, la cobertura territorial e incluso los niveles de corrupción, han traído de la mano un proceso de militarización. Pero este es un proceso que tiene dos caras: por un lado, la participación de las fuerzas armadas en tareas policiales, incluyendo tareas preventivas y vinculación con la ciudadanía; por otro lado, la transformación operativa, táctica e incluso de misión y funciones policiales, se alejan de la prevención y se acercan a una postura militar. Ambos procesos son complejos dado que la respuesta de tipo militar tiende a ser más violenta y se concentra en el control, más que en la prevención del delito y las violencias.

Cuarto, el aumento del malestar ciudadano, así como de la crisis de la política en la mayoría de los países de la región, ha tenido como correlato el aumento de la acción ciudadana organizada y sus manifestaciones en el espacio público. El segundo semestre de 2019 mostró cómo en diversos países se generaron protestas masivas en las que las policías enfrentaron la necesidad de mantener el orden público guardando respeto por los Derechos Humanos. La coyuntura demostró que en la mayoría de países las fuerzas policiales no están preparadas para este tipo de manifestaciones sociales, llegando a hechos de violencia preocupantes. La criminalización de las protestas, así como la policialización de los problemas políticos son dos problemas que erosionan las instituciones policiales, que pierden legitimidad debido a la presencia de violencia en las calles. Paradójicamente, la policía se puede convertir en parte del problema al escalar la violencia y limitar las capacidades reales de acuerdos políticos. Quinto, la atención de la ciudadanía frente a desastres naturales o situaciones críticas como la pandemia de Covid-19 es una de las tareas policiales que tomarán especial relevancia en el futuro más cercano. Son situaciones que se repetirán de forma más cotidiana y que requieren de mecanismos regulatorios, así como de sistemas de control



para avanzar con respuestas efectivas y basadas en la evidencia. La amplificación de la utilización de tecnología que incluye identificación facial, grabación a través de drones o de cámaras corporales puede ser vista como una oportunidad necesaria para enfrentar estas amenazas, pero requieren ser reguladas para evitar violación de derechos.

Los cambios no serán de corto plazo, pero tienen que ser enfrentados como parte de la agenda de consolidación democrática, así como de modernización del Estado. La policía no puede seguir siendo un espacio considerado "especial", donde el conocimiento es dejado de lado por los estamentos políticos y civiles. Se requiere una agenda de largo plazo, con apoyo político transversal, que permita consolidar una verdadera policía democrática, efectiva y profesional.

Formación de especialistas desde los movimientos sociales.

La ciudadanía se encuentra alejada de las estructuras políticas tradicionales y no confía en las instituciones públicas teóricamente dedicadas a su protección. La emergencia de múltiples espacios de acción social vinculados a temáticas feministas, de diversidad sexual, medioambientales, educativos, sanitarios, entre otras; abre la oportunidad para una más amplia reflexión sobre la violencia y la inseguridad. En general, centrados en sus propias agendas de acción, estos movimientos no consolidan liderazgos que aporten en una nueva forma de entender la convivencia y especialmente la utilización de la violencia.

Reconocer que los problemas tienen múltiples dimensiones, requiere también abrir el espacio para tener respuestas multidimensionales donde los movimientos sociales pueden tener un rol fundamental. Esto se logra potenciando los niveles de incidencia a nivel local, así como en la generación de espacios de participación ciudadana que involucren a actores no tradicionales en la agenda de seguridad. Especial interés se debe poner sobre el rol de los grupos que han sido víctimas reiteradas de violencia; grupos que requieren desarrollar vocería y propuesta en temas centrales que tienen impacto directo sobre los problemas que están en las raíces mismas de la violencia y la criminalidad.

La mejor forma de prevenir la violencia y la criminalidad es el involucramiento ciudadano, especialmente de aquellas iniciativas que pueden consolidar valores compartidos y por ende capital social. La necesidad de acortar distancias y consolidar espacios de diálogo entre audiencias diversas debería estar en lugar central de una agenda de trabajo innovadora pero, sobretodo, de largo plazo.

Formación en partidos políticos

Para salir del discurso único que ha tomado las agendas públicas y ciudadanas en las últimas décadas se requiere una capacidad política de debate y posterior acción concreta. La seguridad ha sido abandonada por los partidos políticos a pesar de su relevancia. Paradojalmente aquellas cosas que más impactan a los ciudadanos carecen de una expresión política seria y basada en evidencia en un amplio espectro de partidos o movimientos políticos de América Latina.

La construcción de equipos especializados en las diversas dimensiones del problema, su intersección con otras temáticas y vinculación con políticas sociales es una tarea urgente que requiere de la formulación de una desafiante agenda de investigación, pero también del desarrollo de acciones diferenciadoras de aquello que se viene implementando en las últimas décadas.

El logro de victorias tempranas mostrará que es posible tener un discurso alternativo al populismo punitivo, el castigo y la criminalización de la agenda pública. Resultados que muestren las capacidades desde los gobiernos locales y nacionales de consolidar una perspectiva distinta que aumente la calidad de vida de todos y todas.

Referencias bibliográficas

- Auyero, J. & K. Sobering (2019) *The ambivalent State. Police-criminal collusion at the urban margins*. Oxford: Oxford University Press
- Bonner, M.D. (2018), Media and Punitive Populism in Argentina and Chile. *Bull Lat Am Res*, 37: 275-290. [doi:10.1111/blar.12744](https://doi.org/10.1111/blar.12744)
- Cano, I. et al. (2012). *Os donos do morro; uma avilacao exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relatório do LAV-CAF. Accessed June 3, 2016. <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>
- Chainey, S. P., Pezzuchi, G., Guerrero Rojas, N. O., Hernandez Ramirez, J. L., Monteiro, J., & Rosas Valdez, E. (2019). Crime concentration at micro-places in Latin America. *Crime Science*, 8(1), 5. <https://doi.org/10.1186/s40163-019-0100-5>
- Cruz, J.M. (2015). "Police Misconduct and Political Legitimacy in Central America". *Journal of Latin American Studies* 47(2):251-283.
- Dammert, L. (2020) "La crisis de Carabineros: cuando no vemos lo evidente" en Araujo, K (ed.), *Hilos Tensados: para leer el octubre chileno*. Santiago: Editorial USACH. pp.149-172
- Dammert, L. (2019) Police reform in Latin America? *Handbook of Law and Society in Latin America*. Sieder, R. K. Ansolabehre (edits). Routledge.
- Desmond Arias, E. & D. Goldstein (eds.). 2010. *Violent Democracies in Latin America*. Durham: Duke University Press.
- Focás, Brenda. «Cuando la sangre no seca rápido. Muertes violentas como acontecimientos públicos». *Athenea digital*, [en línea], 2019, Vol. 19, n.º 2, p. e-2560, <https://www.raco.cat/index.php/Athenea/article/view/v19-2-focas> [Consulta: 25-05-2020]
- Jaitman, L. (2017). *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe* (Laura). Banco Interamericano de Desarrollo. file://svwin022/00.cit/03.PROPUUESTAS/201901_FONDEF%20IDReferencias/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-Nueva-evidencia-y-hallazgos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf

- Jaiman, L. & S. Galiani (2016). "La teoría detrás de la reforma de la policía en Montevideo" <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2015/12/17/economia-del-crimen-aplicada-el-caso-de-montevideo/>
- Kostenwein, Ezequial. (2017). La prisión preventiva en plural. *Revista Direito e Práxis*, 8(2), 942-973. <https://doi.org/10.12957/dep.2017.25019>
- Malone M.F. & Dammert, L. (2020) The police and the public: policing practices and public trust in Latin America. *Policing and Society* DOI:10.1080/10439463.2020.1744600
- Mota Prado, M. M. Trebilcock & P. Hartford (2012). "Police Reform in Violent Democracies in Latin America". *Hague Journal on the Rule of Law* 4(2): 252-85.
- Ortega, D., Mejía, D., & Ortiz, K. (2015). *Un análisis de la criminalidad urbana en Colombia* [WorkingPaper]. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/810>
- Saín, M. (2008). *El Leviatán azul. Policía y Política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sozzo, M. (2016). "Policing after Dictatorship in South America", in *The SAGE Handbook of Global Policing*, edited by Ben Bradford, Beatrice Jauregui, Ian Loader and Jonny Steinberg. London: SAGE Publications: 337-355.
- Ungar, M. (2013). "The Rot Within: Security and Corruption in Latin America". *Social Research: An International Quarterly* 80(4): 1187-1212.
- UNODC (2019). *Global Study on Homicide 2019*. Vienna: UNODC.
- Ventura, C. & D. Billion (2020) ¿Por qué protesta tanta gente a la vez? *Nueva Sociedad* 286. Disponible en <https://www.nuso.org/articulo/por-que-protesta-tanta-gente-la-vez/>

REPOLITIZAR LA RESPUESTA A LAS VIOLENCIAS Y LA CRIMINALIDAD

LUCIA DAMMERT

UN PROYECTO DE:



CON APOYO DE:



International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international