

¿POLITIZACIÓN DE LA SEGURIDAD O SECURITIZACIÓN DE LA POLÍTICA?

Lucía Dammert¹ y Javiera Díaz²

En el último año 3 países de la región han tenido elecciones presidenciales y 11 países enfrentarán esta coyuntura prontamente. Una constante en estos procesos electorales ha sido la relevancia que ha cobrado la seguridad ciudadana en los discursos y planes de gobierno de los candidatos a la presidencia de la república.

La seguridad se ha convertido en una eficaz herramienta de obtención de votos, debido principalmente a que en la mayoría de los países se evidencia un incremento de la delincuencia. Las instituciones gubernamentales han sido muy poco eficientes en enfrentar el tema, situación que ha traído de la mano

un creciente reclamo popular por respuestas rápidas, muchas veces vinculadas con medidas represivas. De esta forma, se han instalado en la agenda electoral posturas de mano dura, tolerancia cero, endurecimiento de penas, aumento de la oferta carcelaria, incremento del número e incluso de las facultades de las fuerzas de orden como principales respuestas de política. En este marco, encontramos planes de gobierno con propuestas reactivas incluso en aquellos presidentes de tendencia progresista. Adicionalmente, algunos gobiernos de la región han cambiado sus planes preventivos por planes represivos en busca de recuperar apoyo popular.

TABLA 1. Presidentes actuales y electos de la región

País	Fecha elección presidencial	Presidente Actual	Tendencia política
Argentina	2007	Néstor Kirchner	Centro izquierda
Bolivia	Diciembre 2005	Evo Morales	Izquierda
Brasil	Octubre 2006	Luis Ignacio da Silva	Centro Izquierda
Chile	Enero 2006	Michelle Bachelet	Centro Izquierda
Colombia	Mayo 2006	Álvaro Uribe	Derecha
Costa Rica	Febrero 2006	Oscar Arias	Centro izquierda
Ecuador	Octubre 2006	Alfredo Palacio	Centro derecha
El Salvador	Marzo 2006	Elías Antonio Saca	Derecha
Haití	Enero 2006	René Preval	Centro
Honduras	Noviembre 2005	Manuel Zelaya	Liberal de Centro
México	Julio 2006	Vicente Fox	Derecha
Nicaragua	Noviembre 2006	Enrique Bolaños	Derecha
Perú	Abril 2006	Alejandro Toledo	Centro
Venezuela	Diciembre 2006	Hugo Chávez	Izquierda

Fuentes: Elaboración propia

¹ Coordinadora Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO-Chile.

² Investigadora Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO-Chile.

El presente boletín tiene por objetivo dar cuenta de la politización del discurso de la seguridad ciudadana y sus implicancias regionales a través de las propuestas de los candidatos y de los

planes de los mandatarios recientemente electos. Queremos dar cuenta de las principales falencias de estas propuestas así como el impacto que tiene la utilización mediática del problema.

CONO SUR

La mayoría de países de esta subregión están siendo gobernados por partidos progresistas. Lula da Silva (Partido de los Trabajadores) en Brasil, Kirchner (Justicialismo) en Argentina, Vázquez (Frente Amplio) en Uruguay y Chile con la elección de la presidenta Bachelet (Concertación). Todos llegaron al poder con propuestas de gobierno consideradas innovadoras, diferentes al modelo neoliberal y en algunos casos incluso de “izquierda”. Sin embargo, en el área de seguridad ciudadana las propuestas y políticas desarrolladas no se distancian

necesariamente de aquellas de los partidos de derecha por lo que se podría afirmar que aparentemente no existe una división ideológica en el tema.

Como se puede observar en la tabla 2, la mayoría de países han centrado su accionar en el ámbito represivo, especialmente con el aumento de la dotación policial, cambios legales y aumento de la oferta carcelaria. De forma subsidiaria se encuentran algunas iniciativas vinculadas con la prevención y de forma mucho menor con la rehabilitación.

TABLA 2. Planes de seguridad de los Presidentes del Cono Sur

País	Presidente	Propuesta en seguridad
Argentina	Néstor Kirchner	“Plan estratégico de justicia y seguridad nacional”(2004) - Centrado en cambios legales de endurecimiento de las penas, aumento de las condenas y disminución de la imputabilidad penal. Justicia rápida y sumaria para los delitos “in fraganti” - Planes de trabajo en las cárceles, y otros.
Brasil	Lula da Silva	“Proyectos de Seguridad Pública para Brasil”: - Centrado en propuestas de cambio institucional para enfrentar la inseguridad
Chile	Michelle Bachelet	Control: Primera es la vencida y mano dura contra la delincuencia - Cambio legislativo que disminuye beneficios procesales y carcelarios. - Aumento de la dotación policial Institucional: - Creación de Ministerio de Seguridad Ciudadana Prevención: Mano solidaria - Programas para jóvenes - Programas en prevención de drogas
Paraguay	Nicanor Duarte	Plan de seguridad pública (2005) Entre las medidas que propone destaca la incorporación de las fuerzas militares para colaborar con la fuerza pública en el “combate” de algunos delitos.
Uruguay	Tabaré Vázquez	No tiene plan específico en la temática

Fuentes: Elaboración propia

En el Cono Sur, **Chile** es el país que más recientemente ha vivido una elección presidencial, la cual estuvo marcada por el debate en torno a la seguridad. Así, ante las críticas de la oposición respecto a la gestión del gobierno anterior, y a su propuesta centrada en la idea de “la tercera es la vencida”; la candidata oficialista respondió con “la primera es la vencida”, apuntando a una estrategia de control que incluiría cambios legislativos que disminuirían beneficios procesales y carcelarios a reincidentes. También se propuso la creación de un sistema de estricto control sobre quienes salen en libertad provisional, condicional o acceden a beneficios carcelarios, además se planteó otorgar urgencia a los delitos considerados de mayor gravedad. Finalmente se dispuso el aumento de la dotación de la Policía de Investigaciones en 500 efectivos y de Carabineros en 1500 efectivos por año. Con relación a la prevención, no se aprecia una diferencia sustantiva en los discursos de una y otra coalición, centrándose en el subsidio de la contratación de jóvenes en riesgo, la focalización de los programas de reinserción escolar y el fortalecimiento de los programas y planes de prevención de drogas en establecimientos educativos y cárceles; intensificando además los programas y la práctica del deporte formativo y recreativo.

El caso **argentino** es particularmente ilustrativo de la politización de la seguridad ya que la propuesta inicial expresada en el plan preventivo contra la delincuencia tuvo un cambio sustancial.

Las fuertes movilizaciones y demandas de la ciudadanía por una mayor represión y mano dura derivó en un cambio sustancial de la política generando el “Plan Estratégico de Justicia y Seguridad Nacional” con propuestas mayoritariamente tendientes al control tales como: endurecimiento de las penas; aumento de las condenas; disminución a 14 años de la imputabilidad penal; realización de juicios por jurados civiles; justicia rápida y sumaria para los delitos “in fraganti”, entre otras.

En **Brasil** el panorama ha estado marcado por la ambivalencia entre las propuestas planteadas durante la campaña presidencial y lo que se ha llevado a cabo durante el gobierno. Dentro de las propuestas iniciales destaca la implementación del Sistema Único de Seguridad Pública, que tenía como principal objetivo promover la integración entre los entes federados, permitiendo que la seguridad pública se articule a nivel nacional. Sin embargo, el principal órgano federal encargado, la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, mantiene prácticamente la misma estructura del gobierno anterior y sigue vinculada al Ministerio de Justicia sin ganar autonomía como se había anunciado. Por su parte, el debate político, liderado por la oposición brasileña, se ha centrado en una fuerte crítica a la falta de priorización respecto de la seguridad pública. En este sentido, la mayor crítica no va dirigida a los objetivos del programa, sino a la no ejecución del mismo, a la mala organización y al poco interés real puesto en conseguir las metas. Nuevamente

vemos en este caso que el debate político se superpone al debate técnico respecto a las medidas que deben aplicarse para enfrentar las problemáticas de seguridad.

En Uruguay, si bien el presidente electo no planteó en su campaña una propuesta específica en la materia, se está implementando un plan de seguridad ciudadana que ha sido duramente criticado por la oposición al punto de generar un intento de destitución del Ministro del Interior. Aquí, al igual que en gran parte de la región, la seguridad ha sido utilizada como herramienta política por parte de la oposición. No obstante, se han discutido medidas en el ámbito jurídico como la

derogación del decreto que habilitaba a la Policía a desalojar una ocupación gremial a instancias del empleador; la eliminación de la norma que posibilitaba la detención de una persona a los efectos de una investigación y en lo relacionado al bienestar de los funcionarios, como el incumplimiento del compromiso asumido de conceder un aumento salarial a policías.

Finalmente, en Paraguay se han hecho pocos esfuerzos orientados a enfrentar el problema. Se observa más bien un discurso reactivo frente a los hechos de violencia, entre las medidas que se destacan está la incorporación de los militares a tareas de seguridad pública.

CENTRO AMERICA Y MÉXICO

Las significativas altas tasas de homicidios y la importante presencia de armas livianas legales e ilegales en Centro América han tendido a mantener altos niveles de violencia. Adicionalmente, en los últimos años la presencia de las pandillas juveniles (conocidas como maras) y su accionar violento ha exacerbado la preocupación nacional e internacional respecto a la seguridad ciudadana. Este panorama de violencia ha determinado en gran medida la inexistencia de debate sobre la necesidad de avanzar en temas preventivos y de rehabilitación, por el contrario las estrategias se centran en políticas de mano dura o

como algunos gobiernos la llaman “super dura”³ vinculadas especialmente a detener jóvenes relacionados con las maras. Un ejemplo de esta situación es la aprobación de la “ley antimara” que hace posible la detención en base al porte de tatuajes, ropas o signos que identifiquen a una determinada pandilla.

Como era de esperar el resultado no ha sido una disminución de la criminalidad o la violencia, sino más bien una complejización de la problemática al detectar mecanismos de coordinación y comunicación subregional relativos al ingreso de sistemas conectados con el crimen organizado y en especial el tráfico de drogas, armas y personas.

³ Slogan utilizado por el candidato a la presidencia en Honduras José Lobos y por el actual presidente de El Salvador Elías Antonio Saca.

TABLA 3. Planes de seguridad de los Presidentes de Centroamérica y México

País	Presidente actual	Propuesta en seguridad
Costa Rica	Oscar Arias	Lucha contra la delincuencia y las drogas. Áreas de acción: política social Patria segura, integrada y solidaria
El Salvador	Elias Antonio Saca	Plan Super Mano Dura - Grupos de Tarea Antipandilla Plan Mano Amiga y Plan Mano Extendida
Honduras	Gustavo Zelaya	Lucha contra los Mareros - Fortalecer sistema judicial - Prevención, represión legal, y rehabilitación y reinserción del delincuente.
México	Candidatos	Propuesta en seguridad
	Andrés Manuel López Ofrador (Partido de la Revolución democrática PRD) Coalición Por el Bien de Todos	“Si no combatimos la pobreza no vamos a tener seguridad pública” - Eliminar el monopolio de la acción penal, a cargo del Ministerio Público - Unificar legislaciones locales - Mayor unidad de mando y coordinación - No utilizar al Ejército para resolver conflictos de origen social pero si de origen criminal. - Potenciar trabajo de inteligencia y su profesionalización
	Felipe Calderón (Partido de Acción Nacional PAN)	Leyes que respeten la dignidad de la persona y que permitan dar a cada quien lo suyo. - Ministerio Público no tenga el monopolio de la acción penal - Combate frontal a vendedores de drogas - Cumplir y hacer cumplir la ley vigente
	Roberto Madrazo (Partido Revolucionario Institucional PRI)	Penas más severas a delincuentes - Modernizar los Códigos y procedimientos Penales. - Aumentar las penas y garantizar el castigo a los culpables. - Profesionalizar a la policía y crear una policía especializada para combatir el narcomenudeo.

Fuentes: Elaboración propia

La tabla 3 muestra tres ejemplos de la alta politización de la seguridad en Centro América, tanto en países donde los niveles de violencia son altos (El Salvador) como en aquellos que son bajos (Costa Rica). Un seguimiento de los debates electorales evidencia que los discursos políticos tuvieron como tema central la seguridad y especialmente propuestas de control de la criminalidad.

En **Honduras** tanto el candidato del Partido Nacional como el triunfador Gustavo Zelaya levantaron propuestas en torno a la lucha contra los “mareros” y la delincuencia en general. El Salvador es un caso emblemático, ya que el candidato electo centró su campaña en el Plan llamado “Super mano dura”, y al llegar a la presidencia una de las primeras acciones que adoptó fue la creación de las mesas de discusión denominadas “Foro

Antipandillas”. El mencionado Plan se inició con el despliegue, en las zonas de mayor influencia de las pandillas, de 14 mil policías y efectivos militares, integrando en los denominados Grupos de Tarea Antipandilla. Todo enmarcado en una política que sólo subsidiariamente incluye aspectos preventivos en el plan llamado Plan Mano Amiga y Plan Mano Extendida. En **Costa Rica**, por el contrario, las bajas tasas de criminalidad han contribuido a la implementación de planes con mayores componentes preventivos que se enfocan en detener el crecimiento de la delincuencia y la sensación de inseguridad. Paralelamente se ha desarrollado el plan “Patria segura,

PAISES ANDINOS

Por diversos motivos la problemática de la droga está muy presente en la agenda electoral de los países andinos. Sin duda la mayor excepción a la regla la muestra el caso **boliviano** donde el presidente Evo Morales llevó la discusión acerca de la coca por un camino más vinculado a las estrategias de desarrollo que a la intervención militar. De hecho, en la última elección boliviana casi no se observó un debate sobre temas de seguridad ciudadana sino más bien aquellos vinculados con la modernización de la policía y, en general, la estrategia antidrogas. Así, se buscó marcar una diferencia con las administraciones anteriores, valorando el control de la corrupción y tráfico de influencias, al tiempo en que se propone

integrada y solidaria” que incluye la integración social de jóvenes en riesgo social, programas de desintoxicación de drogadictos y prevención situacional mediante la recuperación de espacios públicos.

En **México**, la contienda electoral ha estado marcada por constantes descalificaciones entre los partidos y candidatos de las distintas coaliciones, lo cual ha marcado el nivel de propuestas en el área de seguridad pública. En general las propuestas son similares con reconocimiento del problema social que enfrenta el país pero además de las serias limitantes institucionales como corrupción policial e ineficiencia de la justicia, entre otros.

un mayor protagonismo de la ciudadanía en el abordaje de la temática.

A su vez, en **Colombia y Perú** la seguridad se ha colocado en el centro del debate. En el primer caso, la propuesta de seguridad democrática del actual presidente y candidato a la reelección pone énfasis en la consolidación de mecanismos de intervención institucional vinculados al control territorial, en el cual participan tanto las fuerzas de orden como los militares en el combate directo al narcotráfico y a la delincuencia en general. Cabe resaltar que dicha propuesta cuenta con un alto nivel de apoyo popular, debido a que las políticas fuertes del Presidente Uribe han tenido resultados.

TABLA 4. Planes de seguridad de los países Andinos

País	Presidente	Propuesta en seguridad
Bolivia	Evo Morales	Política de Seguridad Ciudadana construida bajo un enfoque de política social sustituyendo el modelo represivo y policiaco. - Fortalecimiento de las instituciones del sistema penal. - Profesionalismo Policial. - Creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana.
Colombia	Álvaro Uribe	Política de Seguridad democrática: - Control territorial del Estado - Justicia pronta, cumplida y eficaz - Ley de Justicia y Paz
Perú	Candidatos	Propuesta en seguridad
	Ollanta Humala	Garantizar la seguridad, la paz y la tranquilidad pública - Reformas judiciales - Coordinación entre los distintos niveles de gobierno con las FF.AA y Policiales para la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia en zonas de menor desarrollo. - Fortalecer comités locales de seguridad ciudadana
	Alan García	Efectiva prevención, disuasión y represión del delito - Incremento de la formación de nuevos policías. - Incorporación de la sociedad civil

Fuentes: Elaboración propia

Finalmente en **Perú** los principales candidatos han presentado programas de gobierno en esta temática muy similares, recurriendo a lo “políticamente correcto”, en términos de privilegiar la multidimensionalidad del problema y además la necesidad de desarrollar políticas de prevención, control y rehabilitación. Sin embargo, la retórica de los candidatos muestra una cara más vinculada con la opción

punitiva privilegiando las propuestas para construcción y/o privatización de cárceles, aumento de dotaciones policiales, aumento de penas y disminución de edad de imputabilidad penal. Adicionalmente, los candidatos ponen énfasis en la necesidad de enfrentar prioritariamente, tanto el narcotráfico como el microtráfico, este último debido al impacto que tiene en la población.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La tendencia regional que se evidencia en los discursos y programas presidenciales de la región está claramente alejada del análisis técnico de la seguridad. En esta materia el populismo ha marcado las propuestas de la mayor parte de los candidatos y presidentes electos de América Latina. Además se pone énfasis en la capacidad de la policía de dar respuesta a los problemas de criminalidad, sin considerar que la mera represión de los ilícitos no asegura la superación de los problemas estructurales que están a la base del aumento de la criminalidad y la violencia en la región. En este contexto emergen posturas que plantean la necesidad de involucrar a las Fuerzas Armadas en el “combate a la delincuencia” debido a su capacidad en términos de dotación e infraestructura. Por otro lado, son escasos los planteamientos que reconozcan que la prisión no permite reducir los índices de criminalidad ni reinserter a los infractores.

En este sentido, se puede afirmar que el tema de la seguridad es claramente uno de los más sensibles y visibles para la ciudadanía, los medios de comunicación refuerzan la sensación de amenaza constantemente, y los políticos han comenzado a utilizar la temática para aumentar

su apoyo popular y engrosar la cantidad de votos. La politización de la seguridad es un fenómeno alarmante pues aleja la temática de una discusión de fondo, en el plano preventivo y de largo plazo, acercándola a discursos altamente populistas, orientados al control y mano dura, con limitados análisis que respalden su éxito, aún en el corto plazo.

Nos preguntamos entonces, ¿existe en la región una verdadera voluntad por enfrentar con seriedad los problemas de violencia y criminalidad? Lamentablemente, los procesos de elecciones democráticas que se viven en la actualidad no permiten responder positivamente tal interrogante. Más bien evidencian que el tema se ha convertido en una herramienta electoral efectiva, y que la securitización de la política, tiende a ir de la mano con programas de gobierno preponderantemente represivos que responden a las demandas de una ciudadanía insegura y a la expectativa de fuertes medidas de protección. El juego político ha impactado a la esfera de la seguridad, desplazando a las visiones técnicas más integrales, y de mediano y largo plazo. El mayor problema que esto genera es la ceguera colectiva respecto de las medidas que realmente impactan en la seguridad, reducen la criminalidad y la previenen.