

Postneoliberalismo y policía en América del Sur. A modo de presentación

Máximo Sozzo

Universidad Nacional del Litoral, Argentina / msozzo@fcjs.unl.edu.ar

Como es sabido desde fines de los años 1990s procesos de cambio político decisivo emergieron en diversos contextos nacionales de América del Sur, ligados al ascenso de alianzas y programas políticos contruidos en torno a vocabularios vinculados más o menos estrechamente a las tradiciones locales de la Izquierda, con distintos niveles de radicalidad e importantes diferencias entre sí, ligadas también al conjunto de elementos que integraban la situación política peculiar de cada escenario. Pero en todos los casos la identidad de dichas alianzas y programas políticos se construyó en torno a un fuerte antagonismo con la precedente difusión del “neoliberalismo”. En este sentido, mínimo y restringido, es que estos cambios políticos abrieron un nuevo momento “postneoliberal”. Por supuesto, el grado de traducción práctica de las promesas de ruptura con el momento neoliberal precedente ha variado extraordinariamente en las diferentes experiencias –y ha estado relacionado también en parte con la masividad y profundidad de los cambios que se introdujeron en dicho pasado reciente– y se encuentra abierto a todo un juego de valoraciones alternativas en el debate de las ciencias sociales contemporáneas sobre la región en torno a diversos temas particulares. En esta dirección, este Dossier se piensa como una contribución a dicho debate específicamente en torno a la política policial. Es el producto de un trabajo conjunto de un grupo de investigadores sudamericanos desarrollado en el marco del Grupo de Trabajo 39: “Postneoliberalismo y control del delito en América del Sur” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales desde el año 2013 en adelante y que se cimentó en dos encuentros realizados en Caracas y Buenos Aires.¹ Este trabajo se estructuró en paralelo a una investigación conjunta con objetivos similares en torno a la política penal –ver al respecto (Sozzo, 2016a; 2017a; 2017b; 2018); Paladines (2017); Azevedo y Cifali (2017); Hernández y Grajales, 2017)

1 Participaron en dicha iniciativa como investigadores, además de los autores de los artículos incluidos en este Dossier, Marcelo Sain (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina), Emilio Dellasoppa (Universidad del Estado de Rio de Janeiro, Brasil) Josebelk Gonzalez y Luis Díaz (Universidad Experimental de la Seguridad, Venezuela). En los seminarios de Caracas y Buenos Aires además tuvimos debates con numerosos activistas, políticos e investigadores de ambos escenarios nacionales. Un reconocimiento especial para Soraya El-Achkar y María Lucrecia Hernandez, que en ese momento conducían –en el marco de una estrategia reformista mas amplia– la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad en Venezuela que apoyó fuertemente este proyecto.

Los procesos de cambio político que se produjeron en Venezuela, Bolivia y Ecuador frecuentemente han sido reconocidos como más radicales en el marco de este giro “postneoliberal”. En el primer caso, comenzó en febrero de 1999 con la asunción de la Presidencia por parte de Hugo Chávez quien fue reelecto sucesivamente en los años 2000, 2006 y 2012 y luego de su muerte en marzo de 2013, ha continuado bajo la Presidencia de Nicolás Maduro, en el marco de fuertes tensiones sociales y políticas. En el segundo caso, comenzó en enero de 2006 con la asunción como Presidente de Evo Morales quien fue reelecto sucesivamente en los años 2010 y 2014. En el tercer caso comenzó en marzo de 2007 con la asunción como Presidente de Rafael Correa, quién fue reelecto luego de la reforma de la Constitución, en 2009 y 2013. En 2017 asumió la presidencia Lenin Moreno y si bien ganó las elecciones en el marco de la misma alianza gubernamental, una vez llegado al gobierno genero un cisma en el marco de la misma con los consiguientes acusaciones de traición y transacción que ha dado lugar a un debate acerca de en qué medida esta nueva experiencia gubernamental puede ser visualizada como una continuidad con el proceso político anterior o no. La apelación común inicial en estos tres procesos políticos a una nueva versión de Socialismo como fuente de su retórica y práctica política es probablemente una de las razones de este frecuente reconocimiento de su radicalidad. Pero también porque han encarnado –con sus peculiaridades– un grado amplio de ruptura con patrones políticos de larga duración en cada contexto nacional, produciendo un fuerte efecto de movilización y participación social –particularmente entre los sectores económicamente desventajados– y generado profundas transformaciones de las estructuras estatales –no resulta casual que en estos tres casos se hayan desenvuelto procesos constituyentes que han dado lugar a nuevas Constituciones que producen fuertes modificaciones con respecto a las tradiciones constitucionales de cada uno de estos países. La fuerte intervención estatal en la economía, los procesos de re-estatización de diversas actividades productivas y de servicios públicos, la reconstrucción de mecanismos de negociación colectiva entre trabajadores y empleadores y la expansión de las políticas sociales son algunos ejemplos de innovaciones introducidas en el marco de estos procesos de cambio político que implicaron reafirmar una identidad “postneoliberal”.

En cierta medida –precisamente, en qué medida esto es objeto de contestación y debate– esto puede decirse de las experiencias políticas recientes en Brasil, Argentina y Uruguay. En el primer caso, se trata del proceso político abierto a partir de enero de 2003 con la asunción de la Presidencia por parte de Lula da Silva. Este proceso continuó a partir de la reelección de Lula da Silva en 2007 y, luego, con la presidencia de Dilma Rouseff desde 2011 a su vez reelecta en 2014. Sin embargo, a partir de un golpe parlamentario fue desplazada de su cargo en mayo de 2016, restaurando un gobierno con una clara orientación de derecha, aunque nacido en parte de sectores de la misma alianza gubernamental precedente. En Argentina este proceso se abrió a partir de la asunción de la Presidencia por Néstor Kirchner en mayo de 2003, continuada por la elección en forma consecutiva en 2007 y 2011 de su esposa Cristina Fernández de Kir-

chner como Presidente de la Nación. Como en Brasil, esta experiencia política también concluyó con la asunción de una nueva alianza gubernamental liderada por el Presidente Mauricio Macri, luego de haber ganado las elecciones generales de 2015, que ha encarnado una reconstrucción evidente de una orientación de derecha. Por último, en Uruguay este proceso político comenzó a partir de marzo de 2005 con la asunción de la Presidencia por Tabaré Vázquez del Frente Amplio. Este proceso político fue continuado por el Presidente José Múgica entre 2010 y 2015 y desde 2015 con una nueva presidencia de Tabaré Vázquez. En estos tres contextos nacionales se dieron mayores síntomas de compromisos con el pasado reciente y una cuota más importante de moderación en las propuestas y cambios en diversos terrenos, lo que se ha traducido en algunos casos en la gestación de las alianzas gubernamentales, incluyendo a sectores y partidos que están muy lejos de cualquier tipo de vinculación con una tradición de izquierda. Ahora, esto no ha impedido el despliegue de diversas iniciativas que encarnaron claramente este rostro postneoliberal, que fueron colocadas en el centro de la agenda política y pública y sobre las cuales se ha construido una parte importante de la adhesión de los votantes y sostenedores de estas experiencias políticas. Así en el ejemplo de Argentina, el “kirchnerismo” —como compleja alianza gubernamental que encarna un rostro postneoliberal de la larga tradición peronista— instaló diversas iniciativas edificadas como antagónicas con los modos de pensar y actuar neoliberales y neoconservadores dominantes en el pasado reciente: la cancelación de la deuda externa con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y el rechazo de su rol dictando y controlando las decisiones de política económica local, el alineamiento con los gobiernos progresistas de la región en el rechazo de la propuesta de Estados Unidos del ALCA; una política económica neokeynesiana que reconstruyó diversos mecanismos de intervención estatal; una gran expansión de las políticas sociales —particularmente la creación de la Asignación Universal por Hijo—; la reversión de ciertas reformas neoliberales en el terreno del derecho del trabajo y la reconstrucción de instancias de negociación colectiva entre empleadores y sindicatos; la nacionalización de empresas productivas y de servicios públicos privatizadas durante la ola de reformas neoliberales; etc. El peso y significado de las mutaciones experimentadas en el período de 2003 a 2015 en este contexto nacional se acrecienta frente a las múltiples reversiones generadas en los más variados planos por la nueva alianza gubernamental en torno al Presidente Macri. En todo caso, parecería ser que resulta muy difícil pensar estos procesos políticos como una mera continuidad con la era neoliberal o de la nueva derecha en la región.

En este Dossier se incluyen tres trabajos que analizan detalladamente la conexión entre este tipo de procesos políticos y el campo policial en América del Sur. Estas diversas alianzas y programas políticos postneoliberales debieron construir unas posiciones y estrategias de política policial frente a los múltiples y fuertes legados autoritarios que atraviesan los campos policiales en la región —a pesar de los procesos de democratización experimentados desde los años 1980s en adelante—, que a su vez fueron acentuados marcadamente en el marco de los deteriorantes efectos económicos, sociales y

políticos de los gobiernos neoliberales o de la nueva derecha durante los años 1980s y 1990s (Sozzo, 2016b; 2016c). Evidentemente el desafío no resultaba –ni resulta– menor. Se trataba –y se trata– de desmontar procesos de larga duración que moldean las maneras de pensar y actuar de las instituciones y agentes policiales pero también desandar los peculiares efectos que en este campo tuvieron las experiencias neoliberales o de nueva derecha en cada contexto nacional. La existencia de altos niveles –aunque variables– de militarización, violencia y corrupción policial y de desconfianza e ilegitimidad pública planteaban –y plantean– un terreno difícil, plagado de riesgos para los actores de estas alianzas gubernamentales postneoliberales. Desde su inicio, la cuestión policial no aparecía –como la cuestión penal– en el centro de sus programas gubernamentales y por tanto, no constituía una fuente de configuración de su identidad política –aun cuando sus líderes principales, ocasionalmente, pudieran generar una retórica al respecto de un carácter “progresista”, en términos generales, algo que ha sido observado para ciertos momentos en los casos de Chávez y Kirchner (Sozzo, 2016a; 2017b; 2018). Esto daba –y tal vez aun da, en los contextos en que estas experiencias gubernamentales continúan– lugar a que a lo largo y lo ancho de estas alianzas gubernamentales existieran actores con posiciones y actitudes diversas –incluso contradictorias– con respecto a esta temática, que lanzaban iniciativas y acciones en sentidos diversos. Estas iniciativas y acciones sólo se comprenden en el marco de las luchas políticas al interior de estas alianzas gubernamentales. A su vez, estos variados actores gubernamentales tenían –y tienen– fortalezas diversas, que mutan a lo largo del tiempo, en relación con los cambios mismos que experimentan estas alianzas y programas gubernamentales. De este modo realizaban –y realizan– “maniobras” (Garland, 2018), teniendo en cuenta las posiciones y actitudes de los otros sectores y actores de la propia alianza gubernamental, pero también –y jugando un papel fundamental– de los actores del campo policial –a su vez también marcados, más allá de una primera mirada superficial, por una cierta pluralidad de posiciones y actitudes. Y esto, al mismo tiempo, en el marco del estado del juego político en la “democracia realmente existente”, incluyendo las tácticas y movimientos de las fuerzas políticas opositoras y de los medios de comunicación en relación a la cuestión del delito y el control del delito y su impacto la instalación de “problemas” y “soluciones” en la agenda pública (Sozzo, 2017b; 2018). Esto ha dado lugar –y continúa dando lugar– a procesos y efectos híbridos y ambivalentes, en los que se presentan balances diversos y móviles de continuidades y discontinuidades con respecto al pasado reciente (Sozzo, 2016b; 2016c).

Algunos de estos procesos políticos postneoliberales dieron lugar a la emergencia de procesos francos de “reforma policial”, identificados y comunicados de este modo, que a su vez han tenido diferente nivel de ambición, duración y resultados. Esto ocurrió –tal vez del modo mas radical– en Venezuela desde el año 2006 en adelante, a partir de una serie de iniciativas mas o menos coordinadas que implicó el nacimiento de nuevas instituciones (la Comisión Nacional de Reforma Policial, el Consejo General

de Policía, la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, la Policía Nacional Bolivariana) y a todo un plexo complejo de cambios normativos, organizacionales y prácticos que, sin embargo, estuvieron constantemente sometidos a presiones en sentido inverso, orientadas hacia una remilitarización de las fuerzas y prácticas policiales venezolanas, que fueron cobrando mas fuerza desde inicios de los años 2010s. (Gabaldon y Antillano, 2007; 2008; El Achkar, 2010; Antillano, 2012, 2014; 2017). También ha sido el caso en Argentina, mas tardíamente, en donde en la esfera federal nació a fines de 2010 un conjunto de iniciativas mas o menos coordinadas que tuvieron mucho menor alcance y profundidad que las registradas en el caso venezolano, pero que fueron definidas por los actores gubernamentales como una dinámica de “reforma policial” hacia un “modelo de seguridad democrática”, desde el nacimiento al Ministerio de Seguridad de la Nación como instancia de control político a cambios en las instituciones y prácticas de formación y capacitación policial. Si bien esta dinámica reformista tuvo inicialmente una cierta intensidad, los cambios de autoridades ministeriales a partir de 2012 fueron haciéndole perder fuerza a dicho impulso, reestableciendo orientaciones mas tradicionales (Sain, 2012a; 2012b; 2013a; 2013b; 2014; Sozzo, 2014). Estas iniciativas de reforma policial en estos dos contextos nacionales, sus condiciones, estrategias, dinámicas, resultados y declinaciones han recibido cierta atención por parte de los investigadores sociales recientemente. Sin embargo, sobre los otros escenarios nacionales la literatura generada desde las ciencias sociales sobre la relación entre estos procesos políticos postneoliberales y la cuestión policial ha sido mas reducida –para el caso de Brasil, ver Cifali y Azevedo (2017). De allí que las contribuciones del presente Dossier resultan muy significativas.

Se exploran en detalle los casos de Bolivia, Ecuador y Uruguay. Se trata de tres países que tienen en común una estructura unitaria de sus regímenes estatales y presentan, por tanto, una única fuerza policial de alcance nacional, cuya fuerza es muy importante. En este sentido, el ejemplo ecuatoriano y el tentativo de golpe y atentado contra el presidente Correa por parte de sectores de la Policía Nacional en septiembre de 2010 –analizado en su significado e implicancias en la contribución de Ponton a este Dossier– resulta un ejemplo extremo al respecto. A su vez, se trata de escenarios nacionales en los que –a diferencia de Brasil o Argentina– estas experiencias gubernamentales continúan en la actualidad –aunque en el caso de Ecuador a partir del cisma político de 2017 esto aparece como ampliamente discutido. Los trabajos reunidos en este Dossier son distintos entre si, pero nos presentan escenarios en los que, a diferencia de Venezuela o Argentina –aun con sus alcances ampliamente distintos–, no se produjeron procesos francos de “reforma policial”. En estos marcos, la “inercia” ha tenido dosis importantes. Pero las exploraciones de Telleria, Paternain y Ponton, nos advierten sobre algunas “innovaciones” de diversa índole, sobre distintos aspectos de las instituciones y prácticas policiales, de las que intentan dar cuenta. Inercia e innovación en el campo policial (Sozzo, 2014) son descriptas en estas contribuciones pero

también se avanza incipientemente en su comprensión a través de la conexión con los procesos políticos postneoliberales y sus vicisitudes y alternativas.²

A partir de estas contribuciones sobre contextos nacionales previamente poco analizados, que se suman a la literatura producida sobre otros casos nacionales que atravesaron estos cambios políticos recientemente, se abren interesantes vías para la generación de miradas comparativas que sean capaces de dar cuenta de las dinámicas que se han producido y producen y nos brinden pistas no solo para avanzar en nuestra comprensión de estos fenómenos sino también para imaginar estrategias y tácticas políticas para nuestro presente que intenten interrumpir la perpetua reproducción de un campo policial autoritario atravesado por la violencia, la corrupción y la desigualdad.

Referencias

Antillano, A.: “Seguridad y política en la Venezuela bolivariana: la seguridad en el debate político venezolano entre 1998 y 2009” *Espacio Abierto*, 2012, año 4, n° 21, 701-726.

Antillano, A.: “La reforma policial en la Venezuela bolivariana”, en Zavaleta, Jose A. (ed.): *El laberinto de la inseguridad ciudadana*, Clacso, Mexico, 2014, 63-92.

Antillano, A.: (2017) “La reforma policial en Venezuela”, *Civitas. Revistas de Ciencias Sociales*, 2017, año 4, n° 16, 618-635.

Cifali, A.C. y Azevedo, R.: “Public security, criminal policy and sentencing in Brazil during the Lula and Dilma Governments, 2003-2014: Changes and continuities”, *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 2017, año 1, n° 6, 148-165.

El Achkar, S.: “Police reform in Venezuela: an ongoing experience”, *Polcing and Society*, 2010, año 1, n° 22, 89-100.

Gabaldon, L.G. y Antillano, A.: *La policía venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Ministerio del Interior y Justicia, Caracas, 2007.

Gabaldon, L.G. y Antillano, A.: “Las reformas policías en Irlanda del Norte y en Venezuela: una visión comparada”, *Capítulo Criminológico*, 2008, año 3, n°36, 5-27.

Garland, D.: *Castigar y Asistir. Una historia de las estrategias penales*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2018.

Grajales, M. y Hernández, M.L.: “Chavism and criminal policy in Venezuela, 1999-

2 En general, estos trabajos comprenden el período que se inicia con el nacimiento de las experiencias de estas alianzas gubernamentales postneoliberales en el contexto nacional respectivo –en Uruguay, 2005; en Bolivia 2006 y en Ecuador, 2007– hasta el año 2015. También se abre hacia el futuro la tarea de continuar con el análisis de esta conexión con el campo policial en los últimos dos años.

2014”, *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 2017, año 1, n° 6, 166-187.

Paladines, J.V.: “The ‘Iron Fist’ of the Citizens’ Revolution: The punitive turn of Ecuadorian left-wing politics” *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 2017, año 1, n° 6, 186-204.

Sain, M.: “Es la política, estúpido. El gobierno federal frente a la reforma policial en Argentina”, *COMUNES, Revista de Seguridad Ciudadana y Pensamiento Crítico*, 2012a, n° 1, 35-64.

Sain, M.: “Un paso adelante, dos pasos atrás. El kirchnerismo ante la cuestión policial”, *Delito y Sociedad, Revista de Ciencias Sociales*, 2012b, año 21, n° 34, 67-99.

Sain, M.: “La oscilación. Los vaivenes de la reforma del sector seguridad en la Argentina reciente”, en Basombrio, C. (ed.): *¿A dónde vamos? Análisis de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*, Woodrow Wilson International Center for Scholars-UMET, Buenos Aires, 2013a, 267-300.

Sain, M.: “El kirchnerismo y la seguridad pública en la Argentina”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Giro a la Izquierda y Política Policial en América del Sur, UNES, Caracas, Noviembre de 2013b.

Sain, M.: “Gobierno y policía durante el kirchnerismo”, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Policía y política

en América del Sur: Miradas Comparativas UMET, Buenos Aires, Junio de 2014.

Sozzo, M.: “Delito común, inseguridad y respuestas estatales. Inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional”, *Cuestiones de Sociología*, 2014, n° 10.

Sozzo, M.: *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, CLACSO, Buenos Aires, 2016a.

Sozzo, M.: “Policing after dictatorship in South America”, en Loader, I.; Bradford, B.; Jauregui, B. y Steinbeck, J. (eds): *The Sage Handbook on Global Policing*, Sage, London, 2016b, 337-355.

Sozzo, M.: “¿Legados dictatoriales? Instituciones policiales entre pasado y presente en América del Sur”, *Civitas. Revista de Ciencias Sociales*, 2016c, año 4, n° 16, 552-574.

Sozzo, M.: “Postneoliberalism and penalty in South America: By way of Introduction”, *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 2017a, año 1, n° 6, 133-145.

Sozzo, M.: “A postneoliberal turn? Variants of the recent penal policy in Argentina”, *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 2017b, año 1, n° 6, 205-223.

Sozzo, M.: “Beyond the ‘neo-liberal penalty thesis’? Punitive turn and political change in South America”, en Carrington, K.; Hogg, R.; Scott, J. y Sozzo, M. (eds.): *The Palgrave Handbook of Criminology and the Global South*, Palgrave Macmillan, London, 2018, 658-685.