

**La Polis Amenazada:
(In)Seguridad Ciudadana y Democracia
en América Latina y el Caribe**

Dr. Kevin Casas Zamora
Brookings Institution

**Departamento de Seguridad Pública
Secretaría de Seguridad Multidimensional
Organización de Estados Americanos**

Febrero de 2012

Tabla de Contenidos

| | |
|---|------------|
| Agradecimientos | 3 |
| Liberación de responsabilidad..... | 4 |
| Capítulo 1 - Sobre las relaciones entre (in)seguridad ciudadana y democracia..... | 5 |
| 1. <i>Introducción</i> | 5 |
| 2. <i>¿Qué entendemos por (in)seguridad ciudadana?.....</i> | 6 |
| 3. <i>¿Cómo afecta el estado de la (in)seguridad ciudadana a la democracia?</i> | 9 |
| 3.1 El espectro del autoritarismo | 10 |
| 3.2 El deterioro de los vínculos sociales..... | 13 |
| 3.3 El debilitamiento del estado y su legalidad | 15 |
| 3.4 Las libertades mutiladas | 16 |
| 4. <i>¿Cómo afecta el estado de democracia a la (in)seguridad ciudadana?</i> | 18 |
| 5. <i>¿Hacia dónde ahora?.....</i> | 21 |
| Capítulo 2 - Anatomía de una epidemia: Violencia e inseguridad ciudadana en América Latina. 23 | |
| 1. <i>Introducción</i> | 23 |
| 2. <i>La dimensión objetiva: Delincuencia y victimización</i> | 24 |
| 3. <i>Una mirada a los factores asociados a la dimensión objetiva de la inseguridad</i> | 36 |
| 4. <i>La dimensión subjetiva: Temor y percepción de inseguridad</i> | 46 |
| 5. <i>Hallazgos y reflexiones finales</i> | 54 |
| Capítulo 3 - ¿Podremos vivir juntos? La inseguridad ciudadana como amenaza a la convivencia democrática | 56 |
| 1. <i>Introducción</i> | 56 |
| 2. <i>Variables empleadas.....</i> | 57 |
| 2.1 Variables dependientes | 57 |
| 2.2 Variables independientes | 64 |
| 2.3 Variables de control..... | 65 |
| 3. <i>Resultados.....</i> | 67 |
| 3.1 Apoyo a las instituciones democráticas | 67 |
| 3.2 Actitudes hacia el Estado de Derecho | 79 |
| 3.3 Calidad de la convivencia social..... | 82 |
| 4. <i>Reflexiones finales.....</i> | 90 |
| Capítulo 4 - El Leviatán herido: La delincuencia, el estado y la erosión del monopolio de la violencia legítima | 93 |
| 1. <i>Introducción</i> | 93 |
| 2. <i>La proliferación de la seguridad privada.....</i> | 94 |
| 3. <i>La persistencia del linchamiento.....</i> | 104 |
| 4. <i>Las zonas de soberanía contestada</i> | 111 |
| 5. <i>Reflexiones finales.....</i> | 121 |
| Capítulo 5 - Esto sí tiene salida: Algunas propuestas para enfrentar la inseguridad ciudadana en América Latina y el Caribe..... | 124 |
| Bibliografía..... | 135 |
| Apéndice | 143 |

Agradecimientos

Muchas personas han colaborado en la realización de este estudio. El autor desea agradecer profundamente la asistencia de investigación prestada por Diana Padilla, Fernanda López, Raquel Chanto y, en especial, Consuelo Amat, cuya colaboración fue decisiva para elaborar el Capítulo 3. Asimismo, los útiles comentarios vertidos sobre una versión previa de este texto por Juan Carlos Garzón y Alvaro Briones. A ellos se añaden los comentarios de los asistentes a diversas reuniones y seminarios en San Salvador, El Salvador; San José, Costa Rica; La Jolla, California; y Washington, D.C., en los que versiones previas de los capítulos 2, 3 y 5 fueron presentadas por el autor, incluyendo una sesión de trabajo particularmente útil celebrada en la sede de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Washington, D.C., en el mes de mayo de 2011. La asistencia del Departamento de Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA ha sido fundamental a lo largo de todo el proceso, en particular el apoyo (e infinita paciencia) de Christopher Hernández, Julio Rosenblatt, Ana María Díaz, Adriana Frenchia y, muy especialmente, Adriana Mejía, quien insistió más que nadie en que este texto viera la luz. Nada de esto hubiera sido posible sin el generoso apoyo financiero de Brookings Institution y, sobre todo, del Gobierno de España, que una vez más hace patente su genuino compromiso con la discusión de temas centrales para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Todos ellos se llevan mi agradecimiento y muchos de los eventuales méritos que pueda tener este trabajo. Los errores y la responsabilidad por lo que aquí se dice son, en cambio, enteramente del autor.

Liberación de responsabilidad

El autor desea enfatizar que este texto no representa en forma alguna la posición de la Organización de Estados Americanos, de ninguno de los funcionarios de esta institución o de los donantes que han contribuido a este proyecto. La responsabilidad por su contenido es estrictamente del autor.

Capítulo 1

Sobre las Relaciones entre (In)seguridad Ciudadana y Democracia

1. Introducción

Las siguientes páginas son un intento por diseccionar la dimensión política de la (in)seguridad ciudadana y, concretamente, sus relaciones con la democracia. El argumento central de este documento es que la discusión sobre el estado actual y el futuro de la democracia en América Latina y el Caribe (ALC) no puede prescindir del tema de la (in)seguridad ciudadana. Los niveles de violencia delictiva que muestra la región y las percepciones prevalecientes sobre ellos tienen evidentes efectos sobre el ejercicio por parte de los ciudadanos de derechos y libertades fundamentales, que se encuentran en el núcleo mismo de la noción de ciudadanía y del régimen democrático. Además, comprometen condiciones fundamentales para la supervivencia de los regímenes democráticos, como la existencia de un tejido social vigoroso y de una reserva de apoyo social al concepto de democracia y a los valores que en él anidan. Finalmente, plantean en distintas formas una amenaza real al efectivo monopolio de la coerción legítima por parte del estado, condición elemental para su viabilidad.

En esta introducción se dejarán planteadas las hipótesis centrales sobre los efectos de la inseguridad ciudadana en la estabilidad democrática, vínculos que luego serán explorados en detalle en subsiguientes capítulos. Aunque este trabajo está enfocado en las consecuencias de la inseguridad ciudadana para la democracia, no puede obviar que también existe una relación en la dirección contraria: la inseguridad ciudadana es, parcialmente, un reflejo de desigualdades, exclusiones sociales y limitaciones en el acceso a derechos fundamentales por parte de grandes núcleos de la población, que son, en algunos sentidos, incompatibles con la noción de ciudadanía y el *ethos* democrático.

Por ello, en última instancia, tratarán estas páginas de sostener que la suerte de la (in)seguridad ciudadana y de la democracia se hallan imbricadas, y que la mejor ruta para construir sociedades más seguras pasa por la consolidación de un sistema democrático capaz

de garantizar un amplio haz de derechos, no solo políticos, sino también sociales y económicos, a todas las personas.

El texto empezará con una breve disquisición sobre el concepto de (in)seguridad ciudadana, definiéndolo en clave democrática, esto es en función del ejercicio de derechos fundamentales y sus limitaciones. Las dos siguientes secciones analizarán las dos vías de relación entre la (in)seguridad ciudadana y la democracia, revisando, en primer término, cuatro posibles modalidades en que la inseguridad ciudadana compromete la vitalidad del sistema democrático, y, en segundo lugar, cómo las fallas del sistema democrático pueden terminar reflejadas en el fenómeno de la violencia social. La última sección retoma los argumentos centrales y plantea el compromiso con el desarrollo humano —y con la democracia de ciudadanía que es inherente a él— como un antídoto fundamental contra la (in)seguridad ciudadana.

2. ¿Qué entendemos por (in)seguridad ciudadana?¹

La seguridad ciudadana es una parte limitada pero vital de la noción, más comprensiva, de la seguridad humana. En 1994, el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), indicó que *"la seguridad humana no tiene que ver con las armas; tiene que ver con la vida y la dignidad humana"*. Propuso, así, un concepto ampliado de la seguridad —pensado para un mundo que había dejado atrás la Guerra Fría— que confería un lugar central a la protección de las personas ante amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión, así como su protección frente a súbitas y lesivas rupturas en los patrones de la vida cotidiana, ya fuera en el hogar, el trabajo o la comunidad. El concepto de seguridad humana pasó a denotar la condición de encontrarse libre de temor y libre de necesidad. Esta definición fue luego desagregada en siete dimensiones, según la naturaleza de las amenazas enfrentadas por las personas: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en la salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política.²

¹ Esta sección está basada en los capítulos 1-3 del Informe Nacional de Desarrollo Humano de Costa Rica 2005, coordinado por el autor. Ver PNUD (2006).

² PNUD (1994).

Si la seguridad humana atiende a formas de vulnerabilidad que comprometen la vigencia de los Derechos Humanos en general, la seguridad ciudadana se refiere a modalidades específicas de vulnerabilidad –las ocasionadas por la violencia y el despojo—y a la protección de un “núcleo duro” de derechos fundamentales de las personas.

Por *seguridad ciudadana* se entenderá, así, la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros. El concepto de *violencia*, a su vez, denota el uso o amenaza de uso de la fuerza física o psicológica con el fin de causar daño o doblegar la voluntad. La noción de *despojo* remite al acto de privar ilegítimamente a una persona física o jurídica de su patrimonio.³ La definición propuesta incluye tanto la *victimización* de las personas, entendida esta como el acaecimiento real de hechos de violencia y despojo (amenaza objetiva), como su *percepción de inseguridad*, entendida como la probabilidad atribuida a la ocurrencia de tales hechos (amenaza subjetiva). Si bien es esperable que exista una relación entre ambas dimensiones –particularmente de la victimización hacia la percepción—, no necesariamente su correspondencia es perfecta y con frecuencia ni siquiera es cercana, como se verá en el siguiente capítulo de esta monografía.

La anterior definición de la seguridad ciudadana tiene implicaciones cruciales para efectos de su relación con la democracia. Al tratarse de una modalidad específica de la seguridad humana, lo que está en el centro de la discusión de la seguridad ciudadana es la vigencia y tutela efectiva de algunos derechos fundamentales de las personas, sin los cuales la democracia no puede ser entendida. Estos incluyen el derecho a la vida y a la integridad personal (en sus diferentes aspectos: integridad física, emocional, sexual), así como otros derechos inherentes al fuero personal como la inviolabilidad del domicilio, la libertad de movimiento y el disfrute del patrimonio.

La vinculación de esta noción de seguridad con la vigencia de ciertos derechos fundamentales, es sugerida por la propia construcción semántica del término, que, al hacer referencia a la noción de *ciudadanía*, remite a un haz de derechos tutelados por el ordenamiento jurídico.⁴ Aun más, esta concepción es conteste con el significado socialmente asignado al término. En efecto, la evidencia muestra cómo en Costa Rica, por ejemplo, la población mayoritariamente vive y entiende la inseguridad ciudadana como un conjunto de derechos

³ Para una reflexión sobre el concepto de seguridad ciudadana, ver Arraigada & Godoy (1999), pp.7-9; PNUD (2009), pp. 25-38.

⁴ Gutiérrez Gutiérrez (1989), pp.105-113. Sobre la relación entre la noción de ciudadanía y la democracia ver PNUD (2004).

menoscabados. Consultados sobre el significado atribuido a la inseguridad ciudadana, cerca del 57% de los entrevistados por la Encuesta Nacional de Seguridad – Costa Rica 2004 (ENSCR-04), espontáneamente identificaron el término con vivencias cotidianas de restricción de sus libertades más básicas: no poder salir sin temor a ser asaltado (49,3%), no tener tranquilidad en la casa (3,8%), no poder dejar la casa sola (1,9%) y no poder hablar con cualquiera (1,7%).⁵

La utilización del concepto de seguridad ciudadana y su separación analítica del más amplio de la seguridad humana despierta un cierto escepticismo en algunos autores, que han reclamado su supuesta cercanía con nociones con algún pedigrí autoritario en ALC, como “seguridad nacional” u “orden público”. Sin embargo, la especificidad del concepto de seguridad ciudadana es no sólo defendible sino plenamente compatible con la defensa del amplio elenco de derechos implicados por la seguridad humana. Simplemente, la seguridad ciudadana hace referencia a algunas amenazas particularmente inminentes para las personas. Citando al PNUD en su informe del año 2005 sobre la seguridad ciudadana en Costa Rica, *“las formas de violencia o despojo que definen la esfera de la seguridad ciudadana comprometen directamente y con particular intensidad un núcleo duro de derechos —empezando por el derecho a la vida y a la integridad personal— que son no solo intrínsecamente valiosos sino también instrumentales para hacer posible el ejercicio de otros derechos y libertades. Como lo advertía el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1994, «posiblemente ningún aspecto de la seguridad humana es tan vital para la gente como su seguridad frente a la violencia física.»*⁶

Esto no obsta para que la discusión sobre la seguridad ciudadana involucre un conjunto de derechos que va mucho más allá de aquel “núcleo duro” inmediatamente comprometido. Como se verá más abajo, el deterioro de la seguridad ciudadana frecuentemente remite a agudas formas de vulnerabilidad económica, política, social y familiar que alimentan y reproducen la violencia. Asimismo, la mejora en los niveles de seguridad ciudadana pasa por reducir la vulnerabilidad de las personas frente a la violencia y por el aumento de su capacidad de activar mecanismos sociales de protección y participar constructivamente en la construcción de su entorno. Así, tanto en su nacimiento, como en su solución, la suerte de la seguridad ciudadana depende de la presencia o ausencia de formas más amplias de seguridad humana.

Adoptar una definición de seguridad ciudadana articulada en torno al ejercicio de derechos fundamentales es la mejor forma de darle un contenido democrático, de anclar las

⁵ PNUD (2006), p.39.

⁶ PNUD (2006), p.36.

políticas de seguridad a las garantías del estado de derecho y de prevenir las tentaciones autoritarias que tan frecuentemente campean en esta discusión. En última instancia, una política tendiente a tutelar derechos fundamentales, no puede prescindir de procedimientos igualmente respetuosos de los derechos humanos.⁷

Como se dijo antes, la relación entre la (in)seguridad ciudadana y la democracia es bidireccional. Por un lado, es posible afirmar que el deterioro de la seguridad ciudadana limita el ejercicio de derechos fundamentales y pone en riesgo, por diferentes vías, la sostenibilidad de una *polis* democrática. Por otro lado, es igualmente claro que el aumento de la inseguridad ciudadana está relacionado con carencias en el acceso y ejercicio de derechos de ciudadanía, fundamentalmente aquellos de naturaleza social y económica. Esas carencias frecuentemente remiten, a su vez, a fallas en los procesos de participación y representación política en la democracia.

A continuación se analizarán sucesivamente ambas direcciones del argumento.

3. ¿Cómo afecta el estado de la (in)seguridad ciudadana a la democracia?

Aunque es posible imaginar muchas vías por las cuales discurre el efecto debilitador de la inseguridad ciudadana sobre la democracia, hay cuatro de ellas que lucen cruciales por su efecto directo tanto en la calidad como en la propia viabilidad de la vida democrática: en primer lugar, por su afectación negativa de los niveles de apoyo a la democracia y al estado de derecho; en segundo lugar, por su efecto corrosivo sobre las relaciones colectivas y los valores que sostienen una *polis* democrática; en tercer lugar, por sus consecuencias para el monopolio de la coerción legítima ostentado por el estado; en cuarto lugar, por su impacto limitador sobre el ejercicio de libertades individuales muy básicas.⁸

⁷ PNUD (2006), p.39.

⁸ Existen otras modalidades, acaso menos directas, que escapan a los alcances de este estudio. Ellas incluyen, por ejemplo, la influencia del crimen organizado en las elecciones y en la corrupción de las instituciones públicas, así como la potencial expansión del papel de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna con escaso control civil. Agradezco a Juan Carlos Garzón esta observación.

3.1 El espectro del autoritarismo

La inseguridad ciudadana y el temor que le es inherente pueden erosionar visiblemente el apoyo a las instituciones democráticas y permitir que afloren inclinaciones autoritarias largamente arraigadas en la cultura política de ALC.

Aunque esta relación se ha presupuesto por mucho tiempo, la evidencia disponible es sorprendentemente escasa y más bien confusa. Revisarla cuidadosamente es uno de los objetivos más importantes de este trabajo. Esta relación puede examinarse en tres manifestaciones distintas: con relación a los niveles de apoyo a la democracia y satisfacción con ella; con respecto a la disposición a apoyar retrocesos autoritarios; y, finalmente, en términos del efecto de la inseguridad en la erosión de las garantías del estado de derecho.

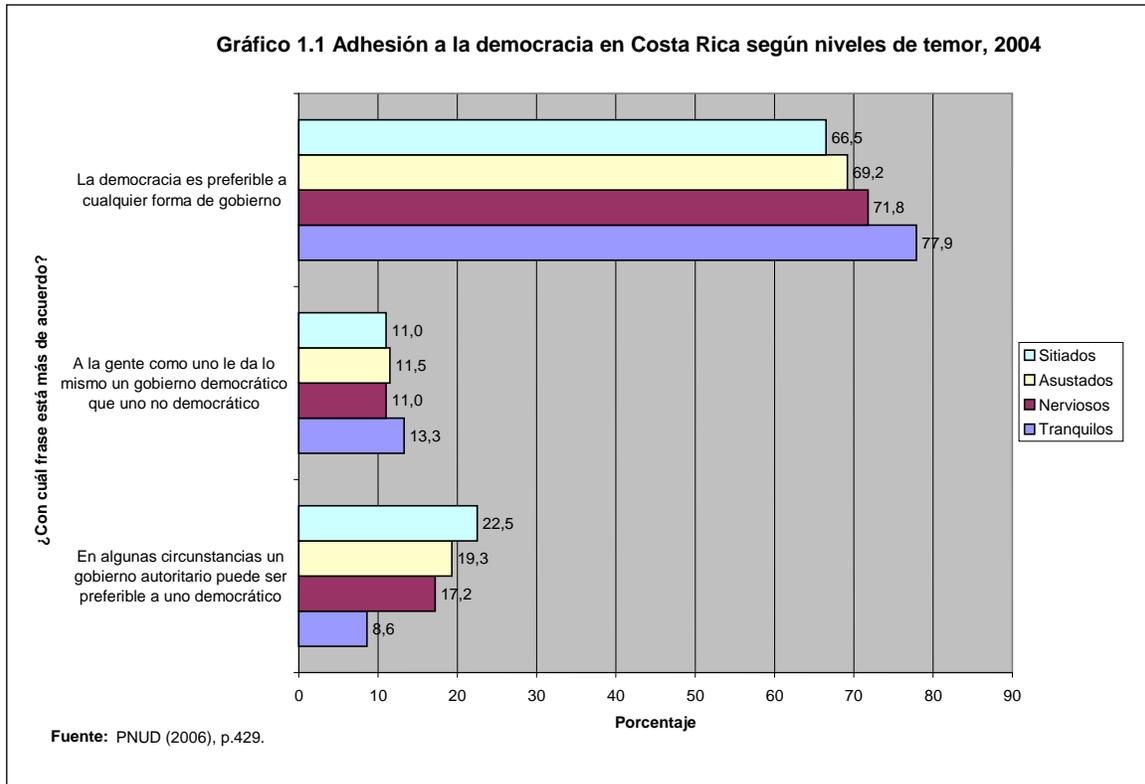
Sobre lo primero, Bateson (2009) encontró menores niveles de satisfacción con la democracia en América Latina entre las personas que han sido víctimas de algún hecho de violencia, una conexión también detectada por Seligson & Azpuru (2001) en Guatemala. En su estudio de Guatemala y El Salvador Pérez (2004) no encontró un efecto significativo sobre el apoyo a la democracia derivado de la victimización, pero sí como resultado de la alta percepción de inseguridad. De modo similar, Cruz (2008) encuentra que el apoyo a la democracia como sistema de gobierno en ALC la región se ve seriamente afectado por la alta percepción de inseguridad y la valoración del desempeño del gobierno en el combate a la delincuencia, más que por el hecho de haber sido víctima de un acto delictivo.

Cruz & Córdova (2006) y PNUD (2006) encontraron efectos significativos para los casos salvadoreño y costarricense, respectivamente, tanto en el caso de la victimización como de la percepción de inseguridad. Como lo muestran los siguientes datos (ver Tabla 1.1), los grados de satisfacción de la democracia son menores entre los costarricenses que han sido victimizados en el pasado reciente y entre quienes experimentan mayores niveles de temor. El balance de opiniones a favor de la satisfacción con la democracia es más de 30 puntos superior en el caso del grupo con menor temor (*tranquilos*) que para el grupo con mayor temor (*sitiados*).⁹

⁹ El informe del PNUD (2006) clasificó a los entrevistados por la ENSCR-04 en cuatro grupos según la intensidad de su temor de ser víctima de una gran cantidad de conductas violentas de distintos tipos: “tranquilos” (25,1% del total de la muestra), “nerviosos” (36,6%), “asustados” (28,5%) y “sitiados” (9,8%). Ver PNUD (2006), pp.167-169.

| Tabla 1.1 Relación entre dimensiones de la seguridad ciudadana y grado de satisfacción con la democracia en Costa Rica, 2004 | | | | |
|---|--|-----------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| <i>Dimensión de la seguridad</i> | <i>Grado de satisfacción con la democracia (%)</i> | | | |
| | <i>Satisfecho – muy satisfecho</i> | <i>Indeciso</i> | <i>Insatisfecho- muy insatisfecho</i> | <i>Balance de opiniones (1)</i> |
| <i>Victimización en los últimos 12 meses</i> | | | | |
| No | 18,8 | 50,6 | 28,7 | -9,9 |
| Sí | 23,5 | 39,1 | 36,6 | -13,1 |
| <i>Grupo de temor</i> | | | | |
| Tranquilos | 59,4 | 16,9 | 22,9 | 36,5 |
| Nerviosos | 52,0 | 20,9 | 25,8 | 26,2 |
| Asustados | 43,6 | 20,2 | 34,4 | 9,2 |
| Sitiados | 42,8 | 17,4 | 39,4 | 3,4 |
| <p>Notas: (1) Diferencia neta de restar la suma de las respuestas “insatisfecho” y “muy insatisfecho” a la suma de las respuestas “satisfecho” y “muy satisfecho”.</p> <p>Fuente: PNUD (2006), p.428.</p> | | | | |

Igualmente clara es la tendencia encontrada en Costa Rica al cruzar la adhesión abstracta a la democracia como sistema de gobierno con la intensidad de la percepción de inseguridad. La preferencia por la democracia sufre una caída evidente conforme aumenta la intensidad del temor, al tiempo que crecen las inclinaciones autoritarias. La proporción de costarricenses con alto nivel de temor (*sitiados*) que está dispuesta a aceptar, en algunas circunstancias, un régimen autoritario prácticamente triplica la cifra presente entre quienes experimentan bajos niveles de temor (*tranquilos*) (ver Gráfico 1.1).



Como lo advierte PNUD (2006), esta evidencia sugiere que *“la inseguridad ciudadana es una de las costuras por las que puede hacer agua el pacto democrático, aun en un país, como Costa Rica, donde ese pacto tiene una enorme solidez.”*¹⁰

Esta conexión es reforzada cuando se indaga sobre la disposición de la población a tolerar retrocesos autoritarios como resultado de la inseguridad reinante. Cruz (2008) encuentra que el 47% de la población de ALC (53% en el caso de los países altamente violentos del norte de Centroamérica) estaría dispuesta a apoyar un golpe militar si eso resolviera los problemas de seguridad. El umbral para desertar de la democracia es mucho más bajo en tratándose del desafío de la inseguridad que de cualquier otro reto enfrentado por la región. Pérez (2009), por su parte, encuentra que tanto la victimización como la alta percepción de inseguridad están significativamente correlacionadas con la disposición de los individuos de apoyar los golpes militares en ALC, una correlación que Maldonado (2010) solo pudo establecer con relación a la alta percepción de inseguridad y a la presencia de pandillas en la comunidad.

La evidencia existente sugiere, así, que son reales los riesgos derivados de la inseguridad ciudadana, tanto en su dimensión objetiva como subjetiva, para la consolidación democrática.

¹⁰ PNUD (2006), p.428.

Esto no es ni nuevo, ni exclusivo de ALC. Hace ya algunos años, Bermeo (1997) mostraba cómo el único factor consistente en la explicación de las rupturas democráticas en la Europa de la entre guerra era la extendida percepción de que el orden público se encontraba al borde del colapso. Los dictadores que asumieron control de las fracasadas democracias de la entre guerra constituían un conjunto sorprendentemente heterogéneo. Lo que los unía a todos era su promesa de restaurar el orden. Yace aquí una advertencia que quienes nos preocupamos por la suerte de la democracia en ALC haríamos bien en advertir: los pueblos suelen preferir la dictadura al caos.

Más ambigua es, sin embargo, la evidencia disponible sobre el efecto de la inseguridad ciudadana en el “vaciamiento” del estado de derecho. Las presiones políticas en esta dirección son cada día más evidentes en la región. Con todo, la evidencia aún no confirma en forma contundente el éxito de tales presiones. Bateson (2009) no encontró una relación clara y significativa en ALC entre la victimización y el apoyo a soluciones de “mano dura”, como el endurecimiento de las penas de prisión, la suspensión de garantías procesales a los sospechosos de cometer actos delictivos, o la detención preventiva de miembros de pandillas juveniles. En el caso costarricense, PNUD (2006) detectó una relación significativa entre niveles de temor y la disposición de enfrentar la delincuencia con métodos extremos de hecho como el linchamiento o el homicidio para vengar la violación de una hija o hijo. No encontró, sin embargo, una correlación clara entre el temor y la inclinación a apoyar soluciones normativas fuertemente represivas, como la pena de muerte, el endurecimiento de las penas, la adopción de legislación tendiente a impedir la entrada de inmigrantes al país, o la publicación masiva del nombre de quienes han cometido un delito. Sin ser nada desdeñable, el apoyo a estas últimas medidas legales aparecía como bastante homogéneo entre los diversos grupos de la población costarricense.

3.2 El deterioro de los vínculos sociales

La democracia es, entre muchas otras cosas, una forma de vida en la que los ciudadanos, en ejercicio de sus derechos, participan habitualmente en la gestión de los asuntos colectivos. La democracia no consiste, simplemente, en el ejercicio de un conjunto de libertades individuales, sino en la posibilidad de cada ciudadano de participar activamente en una esfera cívica en la que se toman decisiones colectivas, entre otras aquellas que concurren a

proteger las libertades individuales.¹¹ La democracia sólo puede existir, así, en el contexto de una comunidad. Por lo general, la existencia de un denso entramado de relaciones sociales – visto en aspectos como la confianza mutua entre los ciudadanos, su disposición de compartir experiencias y espacios, y su voluntad de asociarse para perseguir objetivos comunes—ofrece un testimonio de que los miembros de un grupo humano se reconocen como iguales y de que las relaciones de poder en él son más “horizontales” que “verticales”, ambos aspectos centrales para la existencia de una comunidad democrática.¹²

Todo ello importa porque la inseguridad ciudadana puede transformar drásticamente los vínculos sociales y erosionar algunos valores centrales para la vida colectiva como la tolerancia a la diferencia. En este punto, de nuevo, la evidencia de PNUD (2006) resulta muy interesante. El estudio detectó una relación inversa entre la inseguridad percibida y los niveles de confianza interpersonal en Costa Rica, un fenómeno también encontrado en Colombia, Guatemala y Jamaica.¹³ Del mismo modo, el caso costarricense también muestra que según aumentan los niveles de temor se produce un descenso en la aceptación a la integración social y espacial de personas con diferentes características.¹⁴

Sin embargo, la misma relación no se observa entre el temor y la propensión de las personas a participar en grupos organizados (*asociatividad*). La experiencia costarricense enseña que en muchas comunidades la inseguridad no se ha traducido en una erosión, pura y simple, de los vínculos comunitarios. La asociatividad puede ser, de hecho, mayor entre los segmentos de la población que experimentan mayor temor a la violencia, particularmente cuando se trata de participar en grupos organizados para prevenir o combatir la delincuencia. La inseguridad permite, así, una curiosa co-existencia de bajos niveles de confianza interpersonal con nuevas formas de cooperación social. En Costa Rica el miedo parece haber fomentado una “asociatividad desconfiada”, fundada en motivos de conveniencia –combatir la delincuencia— más que de solidaridad.¹⁵

¹¹ Skinner (1993).

¹² Putnam (1993).

¹³ PNUD (2006), p.400; Moser & McIlwaine (2004); Moser & Holland (1997).

¹⁴ PNUD (2006), p.407. Al respecto, la ENSCR-04 preguntaba: “¿Cree usted que un vecindario debería estar conformado únicamente por personas de la misma nacionalidad / clase social / mismo origen étnico o raza / misma religión / mismo partido político?” Para todas las preguntas el comportamiento de los entrevistados fue idéntico: a mayor temor, menor la disposición a aceptar la integración social y espacial de distintos tipos de persona.

¹⁵ PNUD (2006), p.403.

En otros contextos más violentos, la situación es mucho peor. Como lo muestran Moser & McIlwaine (2000) en su estudio de comunidades acosadas por la violencia en Colombia, el segmento más grande de las organizaciones presentes en la comunidad aparecen vinculadas a la violencia.¹⁶ El problema es que una parte importante de ellas no la previene sino que la *perpetra*. En comunidades desoladas por la desconfianza mutua, con frecuencia el “capital social” que emerge es de naturaleza perversa, en la forma de organizaciones criminales, que ofrecen identidad, protección y oportunidades económicas a sus miembros.¹⁷

En términos generales, pues, existe un claro riesgo de que la inseguridad deteriore la *infraestructura colectiva* sobre la que descansa el funcionamiento de la democracia.

3.3 El debilitamiento del estado y su legalidad

La tercera consecuencia posible de la inseguridad ciudadana para la democracia es acaso más profunda. La proliferación de la violencia social es una muestra conspicua de la incapacidad del estado para hacer valer la legalidad. En ese caso, la percepción de impunidad generalizada y la sensación de desprotección de derechos fundamentales, acaban por generar, como lo ha advertido O’Donnell (1993), una democracia y una ciudadanía de “baja intensidad”, incapaz de concitar una adhesión intensa por parte de los gobernados. En una situación de anomia generalizada, deja de estar garantizada no sólo la supervivencia de la democracia, sino la existencia misma del estado como entidad reguladora de la vida colectiva.

En algunas regiones de ALC están en franca duda el monopolio de la coerción legítima del estado sobre su territorio y la eficacia de sus mandatos legales. Como se verá en el Capítulo 4, esto se manifiesta en forma radical en sitios que van desde algunas *favelas* en Río de Janeiro hasta zonas rurales de México y Guatemala, las organizaciones de tráfico de drogas se han transformado en proveedoras de servicios sociales esenciales y administradoras de justicia.

En otros lugares, la erosión de la legalidad se produce en formas menos radicales. Se nota en la creciente tendencia de la ciudadanía de algunos países a *desertar* de los mecanismos públicos de seguridad y justicia, cuya activación se estima inútil o contraproducente para enfrentar la inseguridad. Esa deserción puede tomar varios caminos, que van desde la renuencia de la población a denunciar los hechos delictivos, hasta la proliferación exponencial

¹⁶ Moser & McIlwaine (2004), p.10.

¹⁷ Buvinic, Morrison & Orlando (2005), pp.344-345.

de las empresas de seguridad privada y, en los peores casos, la entronización del linchamiento como método para combatir la delincuencia. De manera aún más clara, la rápida expansión y escasa regulación de las empresas de seguridad privada —cuyo número de efectivos en algunos países supera hasta seis veces el de las fuerzas policiales públicas—deja abierta a la discusión la continuidad del monopolio estatal sobre la violencia legítima en la región.

No puede obviarse la importancia de este fenómeno, ligado a temas muy básicos y de gran linaje en la teoría política occidental. Una sociedad violenta es una sociedad en la que las bases de la obligación política que vincula a los ciudadanos con el estado se debilitan seriamente.¹⁸

3.4 Las libertades mutiladas

La cuarta relación hipotética entre inseguridad ciudadana y democracia tiene que ver con las visibles alteraciones generadas por una alta percepción de inseguridad en la forma en que las personas conducen su vida cotidiana. A diferencia de las anteriores relaciones sugeridas entre inseguridad y democracia, esta no será objeto de una consideración empírica detallada en sucesivos capítulos, por carecerse de información adecuada a escala regional. Por ahora, para dejar planteado el problema, bastará hacer referencia a alguna evidencia recabada en el contexto de Costa Rica, que revela un fenómeno considerable de auto-limitación (o limitación de otros, en el caso de los padres para con los niños) de gran cantidad de conductas elementales por motivos de seguridad (ver Tabla 1.2).

¹⁸ Hobbes (1994 [1651]); Whitehead (2002), p.182.

| Tabla 1.2 Algunas conductas que las personas evitan por motivos de seguridad en Costa Rica, 2004 | |
|---|--|
| <i>Tomando en cuenta lo que usted hace por su seguridad, ¿hasta qué punto usted evita...</i> | <i>% que responde siempre o casi siempre</i> |
| ...que los niños o niñas de su casa jueguen en la calle? | 71,0 |
| ...que los niños o niñas que viven con usted visiten casas de otros niños o niñas? | 70,0 |
| ...ir a lugares de entretenimiento como bares, discotecas, etc.? | 65,2 |
| ...salir solo de su casa durante la noche? | 63,7 |
| ...ir a lugares de recreación como parques públicos, piscinas, parques de diversiones, etc.? | 53,5 |
| ...estar solo en su casa durante la noche? | 48,8 |
| ...participar en eventos sociales como reuniones o fiestas? | 47,7 |
| ...comprar cosas que le gusten porque se las pueden robar? | 45,4 |
| ...salir de noche a realizar actividades como estudiar o trabajar? | 41,7 |
| ...salir solo de su casa durante el día? | 40,3 |
| ...tomar el bus durante la noche? | 37,1 |
| ...estar solo en su casa en cualquier momento del día? | 37,1 |
| Fuente: PNUD (2006), p. 555. | |

El mismo estudio detectó una relación inversa muy clara entre los niveles de temor experimentados por las personas y su disposición a ejercitar su libertad de movimiento, su libertad para adquirir y disfrutar su patrimonio y su libertad para recrearse, todas tan esenciales para la auto-realización personal como para la vida social. Asimismo, se encontró que la intensidad de la auto-limitación en el ejercicio de estas libertades era significativamente mayor entre las mujeres que entre los hombres.¹⁹

Quizá el dato más elocuente que aporta el caso costarricense es que casi el 40% de las mujeres y el 30% de los hombres declaraban en el 2004 que evitaban estar solas y solos en la casa en cualquier momento del día. Este es un indicador incontrovertible de las notables limitaciones en las que gran parte de la población de ese país ejerce la más elemental libertad de todas: la de disfrutar la tranquilidad del hogar. Debe tomarse en cuenta que, como lo veremos en el próximo capítulo, Costa Rica no es, en modo alguno, uno de los países en los que se detectan los peores niveles de temor a la delincuencia en la región.

Si partimos de la premisa de que la democracia es definida, ante todo, por la presencia y vigencia efectiva de un elenco de libertades y derechos fundamentales, entonces las graves limitaciones al ejercicio de la libertad de movimiento y de disfrute del patrimonio –entre

¹⁹ PNUD (2006), pp.363-364.

muchas otras— detectadas en el caso costarricense constituyen un debilitamiento ostensible de la esfera de ciudadanía.

Hasta ahora, este documento ha analizado la inseguridad ciudadana como una condición *exógena* a la democracia, con potenciales consecuencias negativas para ella. Si bien ello es el énfasis de esta monografía y el objeto de los siguientes capítulos, también constituye una simplificación del problema. La realidad es que, en muchos sentidos, el deterioro de la seguridad es *endógeno* a la democracia y claramente relacionado con patologías en su funcionamiento. Por ello, cabe detenerse brevemente a analizar la relación inversa: aquella que marcha de la calidad de la democracia a la inseguridad.

4. ¿Cómo afecta el estado de democracia a la (in)seguridad ciudadana?

La contracara de los argumentos anteriores es aquella en la que la inseguridad ciudadana se revela, en parte, como el producto de carencias múltiples en el ejercicio de los derechos sociales y políticos por parte de una parte significativa de la población de ALC. Una democracia con plena ciudadanía no sólo es intrínsecamente valiosa. También posee un valor instrumental para crear sociedades más seguras.

Basta pensar en que, como lo veremos en el próximo capítulo, la relación empírica de la (in)seguridad ciudadana con la desigualdad socio-económica está sólidamente establecida. No resulta casual que América Latina —la región donde la distribución del ingreso es más desigual en el mundo— presente niveles de violencia delincriminal sin paralelo. La presencia de iniquidades socio-económicas profundas es sintomática de serios fallos en el acceso universal a derechos sociales y políticos fundamentales. Es sintomática, esto es, de un debilitamiento de la ciudadanía y, en última instancia, del *ethos* democrático. A fin de cuentas, una de las misiones centrales de la democracia es proveer una esfera de igualdad, definida por los derechos, capaz de balancear las desigualdades de poder ocasionadas por la concentración de recursos económicos.²⁰ La excesiva concentración de recursos económicos —de la que la desigualdad en la distribución del ingreso es tan sólo un síntoma— milita contra el expreso objetivo de la

²⁰ Schattschneider (1960), p.119.

democracia, particularmente en su acepción liberal, de *distribuir* el poder y evitar cualquier modalidad de su concentración.²¹

Asimismo, en la marginalización de una parte significativa de la juventud latinoamericana —un factor clave para entender los niveles de violencia en la región— concurren fallas sociales y omisiones graves en la acción del estado, que se traducen en negaciones palmarias en el acceso a derechos fundamentales y bienes públicos para algunas personas desde muy temprana edad. La incapacidad de la sociedad y, en particular, de la institucionalidad pública para generar condiciones que permitan la retención de los jóvenes en la educación formal, es acaso la muestra más obvia. A principios de la década anterior, el 37% de los adolescentes latinoamericanos abandonaban la escuela antes de terminar la educación secundaria. De ellos, casi la mitad lo hacía antes de concluir la primaria.²²

En la base del síndrome de la violencia están carencias en el acceso a derechos sociales y a los servicios públicos básicos en los que se traduce, en la práctica, el ejercicio de esos derechos. Encontramos aquí, una vez más, el argumento ya sugerido más arriba: el origen de la violencia está relacionado con el ejercicio de una ciudadanía “de baja intensidad” por parte de sectores nada despreciables de la población. La inseguridad ciudadana y la exclusiones sociales que la preceden son, pues, síntomas de fallas en el funcionamiento de la democracia.

Pese a todos los avances democráticos experimentados por la región en las últimas tres décadas, los derechos sociales no llegan a ser universalizados o, en muchos casos, siquiera reconocidos en ALC. Y ello se debe a que el ejercicio de los derechos civiles y políticos por parte de los sectores marginados continúa enfrentando barreras muy obvias, que obstaculizan su participación, movilización y representación política.²³ Esas barreras políticas, que incluyen, entre muchas otras, el financiamiento de las campañas, las estructuras de propiedad de los medios de comunicación, las prácticas de reclutamiento de las elites políticas y el uso por parte de estas del clientelismo y la cooptación, se traducen, con seguridad, en enormes dificultades para expandir la vigencia de los derechos sociales.

En ALC el funcionamiento de las instituciones políticas ha hecho lenta, incompleta y tentativa la construcción y el financiamiento de un Estado Social de Derecho, capaz de dar sustento a una ciudadanía plena. Estamos en presencia de una experiencia que sólo

²¹ Huntington (1989), pp.19 y 25.

²² CEPAL (2002).

²³ Este argumento tiene una larga historia en la teoría democrática. Ver, por ejemplo, Schattschneider (1960) y Galbraith (1992).

fragmentariamente ha reproducido la relación natural entre la ampliación de los espacios democráticos y la generación del estado de bienestar, elegantemente explicada por Norberto Bobbio:

“Cuando los que tenían el derecho de votar eran solamente los propietarios, era natural que pidiesen al poder público que ejerciera una sola función fundamental, la protección de la propiedad. De aquí nació la doctrina del Estado limitado, del Estado policía, o, como hoy se dice, del Estado mínimo, y la configuración del Estado como asociación de los propietarios para la defensa de aquel supremo Derecho natural que era precisamente para Locke el Derecho de propiedad. Desde el momento en que el voto fue ampliado a los analfabetos era inevitable que éstos pidiesen al Estado la creación de escuelas gratuitas, y, por tanto, asumir un gasto que era desconocido para el Estado de las oligarquías tradicionales y de la primera oligarquía burguesa. Cuando el derecho de votar también fue ampliado a los no propietarios, a los desposeídos, a aquellos que no tenían otra propiedad más que su fuerza de trabajo, ello trajo como consecuencia que éstos pidiesen al Estado la protección contra la desocupación y, progresivamente, seguridad social contra las enfermedades, contra la vejez, previsión en favor de la maternidad, vivienda barata, etc. De esta manera ha sucedido que el Estado benefactor, el Estado social, ha sido, guste o no guste, la respuesta de una demanda proveniente de abajo, a una petición, en el sentido pleno de la palabra, democrática.”²⁴

Algo sucede, pues, en los procesos *estrictamente políticos* de ALC que hace que la transmisión de esa demanda esté siendo obturada. Por ello, más allá de la indiscutible expansión de los derechos civiles y políticos en ALC, es muy importante indagar detalladamente quién ejerce esos derechos en la región, quién no los ejerce, y cómo y en qué medida los ejercitan los grupos marginados socio-económicamente. Es esta una tarea de investigación que, en muchos sentidos, apenas empieza, pero que es de enorme importancia por muchas razones, entre otras porque ofrece claves importantes para entender y prevenir la violencia. En ALC, la exclusión política redundante en la reproducción de las exclusiones sociales que están, como lo hemos visto, en la base del fenómeno de la violencia.

²⁴ Bobbio (1992), pp.27-28.

Hemos cerrado, así, un círculo. Si es posible suponer que la (in)seguridad ciudadana incide de muchas formas sobre el estado de la democracia, también cabe presumir que el estado de la democracia, y en particular su capacidad para enfrentar la desigualdad y garantizar la vigencia de los derechos sociales y económicos, incide directamente sobre la (in)seguridad ciudadana.

5. ¿Hacia dónde ahora?

La (in)seguridad ciudadana se ha convertido en un tema ineludible en la discusión sobre el estado actual y el futuro de la democracia en ALC. Lo ha hecho, en primer lugar, por la simple magnitud del problema, que, como lo veremos en el próximo capítulo, ha terminado por dominar el debate político y la vida cotidiana de los ciudadanos en buena parte de la región. Pero también su consideración es ineludible por razones menos obvias, pero igualmente importantes. La (in)seguridad ciudadana —entendida en función del ejercicio de un núcleo duro de derechos fundamentales— puede tener consecuencias múltiples para la democracia, que incluyen la mutilación de algunas libertades individuales en la práctica, la erosión de los vínculos sociales que sustentan la vida cívica, la proliferación de actitudes autoritarias y la gradual disolución de la capacidad del estado para respaldar sus mandatos legales, condición elemental para su existencia. Correlativamente, la seguridad ciudadana aparece como un resultado de la capacidad del sistema democrático para garantizar la vigencia efectiva de un elenco más amplio de derechos socio-económicos para todas las personas. La inseguridad ciudadana refleja, con particular fidelidad, la convergencia de muchas formas de exclusión socioeconómica en la vida de personas y comunidades concretas.

No se trata únicamente de que una democracia que no es capaz de asegurar la vigencia cotidiana de un núcleo duro de derechos elementales —como la vida, la integridad física y el disfrute del patrimonio— ofrece una ciudadanía disminuida y es, en última instancia, menos democrática. Se trata también de que una democracia que no es capaz de asegurar el ejercicio pleno de derechos sociales y económicos termina por crear condiciones que favorecen la generación y reproducción de la violencia, lo cual, a su vez, la debilita. Estamos en presencia, así, de un círculo vicioso: el ejercicio menguado de los derechos civiles y políticos por parte de sectores excluidos se traduce en un reconocimiento limitado de sus derechos sociales y

económicos, lo que, a su vez, a través de la violencia, puede constreñir, aún más, la vigencia de derechos civiles y políticos muy básicos.

Los siguientes capítulos de esta monografía analizarán detalladamente y echando mano a la evidencia disponible, algunos de los vínculos entre inseguridad ciudadana y democracia planteados en las páginas anteriores, particularmente aquellos que discurren desde los altos niveles de violencia hacia la consolidación de los sistemas democráticos en la región. Para ello lo primero consiste en establecer, así sea someramente, cuál es el estado actual de la (in)seguridad ciudadana en América Latina, tanto en su dimensión objetiva como subjetiva. Eso será el objeto del Capítulo 2. Los capítulos 3 y 4 constituyen, de alguna manera, el corazón del texto. En el Capítulo 3 se verterá la evidencia sobre los efectos de la inseguridad ciudadana en el apoyo a la democracia y el estado de derecho, así como la calidad de los vínculos sociales. El Capítulo 4, por su parte, indagará el fenómeno de la erosión del monopolio de la legalidad y la coerción legítima del estado en ALC, poniendo énfasis en el fenómeno de los “espacios territoriales fallidos” en la región y en la deserción de la población de los mecanismos públicos de protección de la seguridad. El último capítulo, identificará algunos pasos concretos que los gobiernos de la región y los organismos de cooperación internacional harían bien en tomar para “blindar” a los sistemas democráticos de la región —particularmente en algunos países muy vulnerables, como los del norte de América Central—contra el embate de la violencia delictiva.

Este trabajo está animado por la convicción de que la lucha por la consolidación de la democracia en América Latina pasa, necesariamente, por un complejo y prolongado esfuerzo por reducir los niveles de criminalidad, lo que a su vez requiere garantizar la vigencia universal de los derechos económicos y sociales en la región. La reducción de la impunidad y de los profundos desequilibrios sociales que aún laceran a América Latina es la condición ineludible para que la región no vea desvanecer los progresos democráticos tenazmente labrados en las últimas tres décadas.

Capítulo 2

Anatomía de una Epidemia:

Violencia e Inseguridad Ciudadana en América Latina

1. Introducción

La violencia y la inseguridad son transpiraciones naturales de América Latina. La región ostenta la dudosa distinción de tener algunos de los peores indicadores de violencia delincencial del mundo. En la década anterior 1.400.000 latinoamericanos, aproximadamente, perdieron la vida como resultado de la delincuencia violenta, mucha de ella relacionada con el crimen organizado.²⁵ Eso es apenas la consecuencia humana más aguda y visible del problema. Cada año, aproximadamente 200 millones de latinoamericanos—un tercio de la población total de la región—son víctimas, directamente o en su núcleo familiar, de algún acto delictivo.²⁶

Las siguientes páginas proporcionan una idea de la magnitud del fenómeno de inseguridad ciudadana en América Latina, tanto en su dimensión objetiva como subjetiva. Para ello se hará una revisión cuidadosa de las cifras disponibles, que si bien demuestran que el problema se despliega en América Latina con una intensidad desconocida en prácticamente cualquier otra región del mundo, también sugieren la gran complejidad de la situación regional. En la primera sección se analizará la violencia delictiva que afecta al sub-continente, vista a través, en particular, del comportamiento de las tasas de homicidio doloso y de la proporción de hogares victimizados. Se mostrarán ahí no sólo las considerables heterogeneidades de la violencia en América Latina sino también la relativa estabilidad, cuando no mejora, de sus niveles en una buena parte de la región. La segunda sección, por su parte, hará un recorrido sumario por algunos de los principales factores de riesgo asociados a los altos niveles de violencia en América Latina. La tercera sección presentará información sobre la dimensión subjetiva de la inseguridad, cuya situación actual es, esa sí, uniforme y crecientemente alarmante en toda la región. El texto finaliza con una recapitulación de los principales hallazgos derivados de la evidencia presentada en estas páginas.

²⁵ Estimación con base en cifras de OMS (2002).

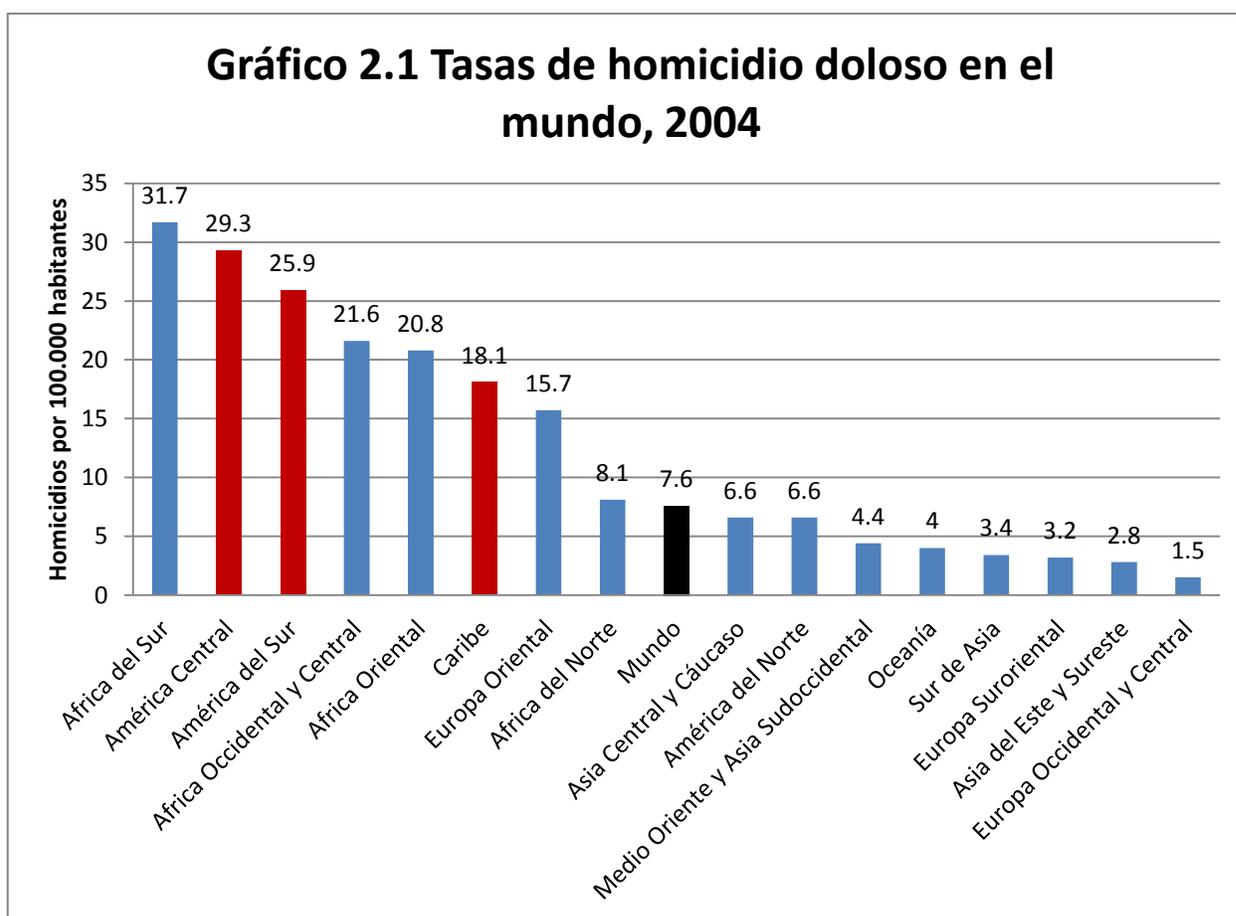
²⁶ Estimación con base en Latinobarómetro (2010).

Como lo veremos a continuación, aunque el desafío de la inseguridad ciudadana ha devenido, con razón, una presencia constante en toda América Latina, su descripción es mucho más compleja que las versiones simplistas y alarmistas que frecuentemente dominan la discusión pública del tema.

2. La dimensión objetiva: Delincuencia y victimización

Si hemos de establecer la gravedad de la violencia delictiva en América Latina, la tasa de homicidios dolosos es un buen lugar para empezar. Pese a algunas diferencias entre las fuentes, desde hace dos décadas todas las cifras disponibles sitúan la tasa de homicidios dolosos de la región por encima de 20 por cada 100.000 habitantes, prácticamente el triple de la cifra para el mundo como un todo. De acuerdo con la más reciente estimación global, del año 2004 únicamente África Sub-sahariana mostraba cifras comparables a las de América Latina y el Caribe (ver Gráfico 2.1).²⁷

²⁷ En los resultados de OMS (2002) la tasa de homicidios de América Latina y el Caribe (27,5 por 100.000 habitantes) aparece como la más alta del mundo, por encima de África Sub-sahariana (22). Estos datos son anteriores a los citados en el texto. Además, como puede notarse, en ambas fuentes la agregación de países por regiones es distinta.



Nota: Promedios ponderados por población.

Fuente: Geneva Project Secretariat (2008).

En el año 2000, los más de 140.000 homicidios dolosos anuales acaecidos en América Latina y el Caribe equivalían al 27% del total mundial, pese a que la región tenía apenas un 8,5% de la población global. Asimismo, los homicidios dolosos en la región representaban el 4,4% de las muertes totales y el 35,8% de los decesos por causas violentas, cifras que superan abrumadoramente los datos del mundo y aun los de regiones tan conflictivas como Africa Subsahariana.²⁸

²⁸ OMS (2002). Cabe notar que aunque están disponibles los datos de homicidios generados por Geneva Project Secretariat (2008) y UNODC (2011), el estudio de OMS (2002), pese a su rezago temporal, continúa siendo la mejor fuente disponible en algunos temas, como la distribución de las víctimas de homicidio por edades o la contribución del homicidio a las tasas de mortalidad en general o por causas violentas. En particular, tiene la ventaja de que la agregación regional de los datos facilita mucho el cálculo de las tasas y porcentajes para América Latina como un todo. Las otras dos fuentes incluyen América Latina dentro de la categoría más amplia de “las Américas” (UNODC [2011]) o la fraccionan en agrupaciones sub-regionales como América Central, América del Sur y el Caribe (Geneva Project Secretariat [2008]).

La indiscutible gravedad de estos datos no debe conducir, sin embargo, a dos conclusiones equivocadas frecuentemente repetidas dentro y fuera de la región. Ni la situación es igualmente grave en todos los países ni está evolucionando uniformemente en una dirección negativa. La realidad es más sutil, como lo muestra la siguiente tabla.

| Tabla 2.1 Tasas de homicidio doloso en América Latina, 1990-2008 (homicidios por 100.000 habitantes) | | | | | | |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--|
| <i>País / Sub-región / Región</i> | <i>Año</i> | | | | | <i>Diferencia 1990-2008</i> |
| | <i>1990</i> | <i>1995</i> | <i>2000</i> | <i>2005</i> | <i>2008</i> | |
| Argentina | 10 | 8 | 7 | 6 | 6 | -4 |
| Bolivia | -- | 17 | 37 | 7 | 8 | -9 (∞) |
| Brasil | 19 | 19 | 27 | 29 | 30 | +11 |
| Colombia | 70 | 58 | 63 | 42 | 36 | -34 |
| Costa Rica | 5 | 5 | 6 | 8 | 11 | +6 |
| Chile | 6 | 5 | 2 | 2 | 2 | -4 |
| Ecuador | 10 | 13 | 19 | 18 | 22 | +12 |
| El Salvador | 58 | 92 | 72 | 62 | 52 | -6 |
| Guatemala | 29 (*) | 38 | 28 | 42 | 46 | +17 |
| Honduras | 10 | 35* | 46 | 35 | 61 | +51 |
| México | 17 | 17 | 14 | 11 | 13 | -4 |
| Nicaragua | 16 | 16 | 9 | 13 | 13 | -3 |
| Panamá | 12 | 14 | 10 | 11 | 19 | +7 |
| Paraguay | 5 | 21 | 12 | 15 | 12 (*) | +7 |
| Perú | 3 (*) | 13 | 5 (*) | 3 | 11 (*) | +8 |
| República Dominicana | 13 (*) | 13 | 13 | 26 | 25 | +12 |
| Uruguay | 9 | 10 | 5 | 6 | 7 | -2 |
| Venezuela | 13 | 20 | 33 | 37 | 52 | +39 |
| Sub-región Cono Sur y Brasil (#) (+) | 16 | 16 | 22 | 23 | 24 | +8 |
| Sub-región Andes (#) (^) | 32 | 31 | 36 | 27 | 30 | -2 |
| Sub-región América Central y México (#) (~) | 18 | 21 | 18 | 18 | 23 | +5 |
| América Latina (#) | 20 | 21 | 24 | 22 | 24 | +4 |

Notas: (*) Año más cercano disponible. (∞) Diferencia 1995-2008. (#) Promedio ponderado por población. (+) Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Brasil. (^) Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia. (~) México, Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana.

Fuentes: Ver apéndice.

Los datos son sorprendentemente heterogéneos. En el 2008, algunas de las tasas de homicidios más altas del mundo, como las de Colombia, Venezuela y, sobre todo, la región

norte de América Central, coexistían con otras relativamente bajas en los países del Cono Sur. La tasa de homicidios de Chile es, de hecho, similar a la de los países de Europa Occidental y Central, que presentan los indicadores de violencia delincriminal más bajos del orbe. El resto de los países presentaba cifras intermedias, mas en todo caso elevadas en el contexto internacional. Sólo 3 de los 19 países incluidos en la tabla (Chile, Argentina y Uruguay) exhiben tasas de homicidio inferiores a la tasa mundial (7,6 por 100.000 habitantes en 2004).

Igualmente variado es el comportamiento de los homicidios dolosos a través del tiempo. En las últimas dos décadas las tasas de homicidio se han deteriorado agudamente en Venezuela, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Brasil y, más recientemente, Panamá. En el caso de Costa Rica el aumento ha sido moderado, aunque a partir de niveles comparativamente bajos en la región. Un tercer grupo de países, que incluye a Argentina, Chile y Colombia, presenta una evolución favorable, siendo el caso colombiano el único en la región que exhibe una mejora sostenida y dramática en el período en estudio. El caso de México es peculiar, toda vez que la caída sostenida de la tasa de homicidios a lo largo de casi dos décadas hasta el año 2007 ha dado paso a un grave deterioro en los últimos tres años, ligado al recrudecimiento de la violencia ligada al narcotráfico, que hoy sitúa las cifras en un nivel superior al de hace 20 años.²⁹ Un último grupo de naciones presenta oscilaciones a lo largo del período, que concluyen en una evolución reciente a la baja (Bolivia, Paraguay y El Salvador) o al alza (Nicaragua, Ecuador, Perú y Uruguay). En el caso de El Salvador debe notarse, sin embargo, que las fluctuaciones se dan en un nivel extraordinariamente alto en todo el período.

La heterogeneidad persiste al agrupar los países por sub-regiones. En tanto la zona de América Central y México, al igual que el Cono Sur y Brasil, ha experimentado, en general, un deterioro de su tasa de homicidios en las últimas dos décadas, la zona andina ha visto una leve mejora, en la que la muy favorable evolución de Colombia se ve crecientemente compensada con el severo retroceso de Venezuela.

Este abigarrado cuadro —en el que coexisten niveles de violencia y comportamientos tendenciales muy diversos— queda resumido en la última línea del cuadro. En ella se denota el moderado aumento de la tasa de homicidios de América Latina desde 1990, que ha pasado de 20 por 100.000 habitantes en 1990 a 24 por 100.000 habitantes en 2008, el mismo punto donde se encontraba en el año 2000. Este dato debería ofrecer una advertencia contra la fácil

²⁹ Escalante (2011).

suposición de que la región, como un todo, está experimentando un explosivo deterioro de los niveles de violencia.

Si las tasas de homicidio afectan de distinta forma a los países de la región, también recaen en forma diferente sobre los diversos grupos socio-demográficos. Resalta aquí la alta concentración de las víctimas regionales de homicidio en los hombres entre los 15 y los 29 años, cuya tasa de homicidio en América Latina y el Caribe (89,7 por 100.000 habitantes) casi quintuplica el dato mundial (19,4 por 100.000 habitantes).³⁰ Aun cuando el femicidio es un problema serio y posiblemente creciente en la región, el rasgo más notable de la violencia homicida en América Latina y el Caribe es la extrema disparidad entre las tasas de homicidio de hombres y mujeres, sin paralelo en el mundo. Si globalmente ocurren 3,4 homicidios de hombre por cada homicidio de mujer, en América Latina la relación es de casi 11 a 1.³¹

Los homicidios dolosos son apenas la parte más visible del problema de la inseguridad y la de más fácil cuantificación. Cuando la indagación incluye otras aristas de la violencia, el panorama regional es tanto o más sombrío. En el año 2009, la proporción de hogares en los que alguna persona había sido víctima de algún hecho delictivo en el año anterior rondaba o superaba el 30% en todos los países latinoamericanos (ver Tabla 2.2). A diferencia de las tasas de homicidio, los datos regionales de victimización son bastante homogéneos, con 12 de los 18 países oscilando entre el 30% y el 40% de hogares afectados por año. En el 2009, únicamente Ecuador y El Salvador superaban el 50%, barrera también remontada en otros momentos del pasado reciente por México, Guatemala y Venezuela. Tales datos son, en todo caso, muy distantes de los que recoge la Encuesta Internacional de Crimen y Victimización, realizada en 2004-2005 en 30 países de Europa, América del Norte, Oceanía y Asia, casi todos con altos niveles de desarrollo humano. En ella el porcentaje de personas victimizadas en el último año apenas superaba el 15% del total.³²

En medio de tan alarmante panorama los datos proporcionan, sin embargo, una buena noticia: la evolución reciente de la victimización en América Latina no es la que generalmente se presume. De los 18 países de la región, sólo Venezuela y la República Dominicana han visto empeorar significativamente los niveles de victimización en el período 1998-2009.³³ En ocho países (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay y Uruguay) se

³⁰ OMS (2002).

³¹ OMS (2002).

³² Van Kesteren et al (2005).

³³ Las cifras de la República Dominicana sólo cubren el período 2005-2009.

encontraban prácticamente en el mismo nivel al inicio y al final del período, mientras en otros siete (Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú) se habían reducido, en algunos casos de manera considerable. Aunque comparativamente muy alta, como hemos visto, la proporción de hogares victimizados en América Latina en el 2009 era, sin embargo, menor que en 1998.

| Tabla 2.2 Porcentaje de hogares que han sido víctimas de un delito en el último año, América Latina, 1998-2009 | | | | | |
|--|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-----------------------------|
| <i>País</i> | <i>Año</i> | | | | <i>Diferencia 1998-2009</i> |
| | <i>1998</i> | <i>2001</i> | <i>2005</i> | <i>2009</i> | |
| Argentina | 50 | 46 | 42 | 41 | -9 |
| Bolivia | 39 | 46 | 45 | 39 | 0 |
| Brasil | 42 | 36 | 45 | 41 | -1 |
| Colombia | 36 | 34 | 37 | 30 | -6 |
| Costa Rica | 45 | 31 | 45 | 37 | -8 |
| Chile | 30 | 42 | 39 | 31 | +1 |
| Ecuador | 49 | 56 | 52 | 51 | +2 |
| El Salvador | 71 | 36 | 34 | 73 | +2 |
| Guatemala | 54 | 41 | 40 | 38 | -16 |
| Honduras | 42 | 36 | 32 | 33 | -9 |
| México | 38 | 78 | 67 | 38 | 0 |
| Nicaragua | 49 | 41 | 37 | 32 | -17 |
| Panamá | 33 | 37 | 21 | 29 | -4 |
| Paraguay | 32 | 39 | 39 | 31 | -1 |
| Perú | 42 | 49 | 48 | 38 | -4 |
| República Dominicana | -- | -- | 31 | 43 | +12 (#) |
| Uruguay | 33 | 30 | 39 | 31 | -2 |
| Venezuela | 33 | 49 | 49 | 39 | +6 |
| América Latina (promedio simple) | 43 | 40 | 42 | 39 | -4 |
| Encuesta Internacional de Crimen y Victimización (ICVS) | 21 (*) (+) | -- | 16 (~) (+) | -- | -- |
| Notas: (#) Diferencia 2005-2009. (*) 2000. Incluye 17 países industrializados. (~) 2003-04. Incluye 30 países industrializados, entre ellos México. (+) Las cifras no son plenamente comparables. El dato de la ICVS cubre individuos victimizados, no hogares. | | | | | |
| Fuentes: Latinobarómetro; Van Kesteren et al. (2005). | | | | | |

Al igual que en el caso del homicidio doloso, la victimización no recae en forma homogénea en todos los grupos de la región. Las personas más educadas y de mayor ingreso (categorías que muestran una alta correlación entre ellas) son más propensas a ser víctimas de delitos, al igual que los jóvenes y los habitantes de zonas urbanas. Con excepción de la

violencia doméstica, tema al que se hará referencia más adelante, en América Latina las cifras de victimización de las mujeres son más bajas que las de los hombres.³⁴

Los altos niveles de victimización que se detectan en la región están fuertemente ligados a la prevalencia de los delitos patrimoniales. El 85% de quienes dijeron haber sido víctimas de un delito en las Américas en el año 2010, afirmaron haber experimentado un robo, un hurto o una extorsión.³⁵ En el caso de delitos patrimoniales como el robo los niveles de victimización en América Latina están separados por un abismo de los detectados en los países industrializados (ver Tabla 2.3).

³⁴ Seligson & Smith (2010), p. 68.

³⁵ Cálculo con cifras de LAPOP (2010).

| Tabla 2.3 Niveles de victimización por robo en países y ciudades seleccionadas, varios años (*) | | | | | |
|--|-------------------|------------|-----------------------------------|-------------------|------------|
| <i>País / Región</i> | <i>(%)</i> (~) | <i>Año</i> | <i>Ciudad (+)</i> | <i>(%)</i> (~) | <i>Año</i> |
| Américas (34 países) | 7,1 | 2010 | <i>Bahía (Brasil)</i> | 22,1 | 1998 |
| Irlanda | 2,2 | 2003-04 | <i>San Salvador (El Salvador)</i> | 20 | 1998 |
| Estonia | 1,6 | 2003-04 | <i>Caracas (Venezuela)</i> | 18,4 | 1998 |
| Inglaterra & Gales | 1,4 | 2003-04 | <i>Cali (Colombia)</i> | 16,1 | 1998 |
| Grecia | 1,4 | 2003-04 | <i>Buenos Aires (Argentina)</i> | 10 | 2001-04 |
| España | 1,3 | 2003-04 | <i>Lima (Perú)</i> | 7,4 | 2001-04 |
| Polonia | 1,3 | 2003-04 | <i>Santiago (Chile)</i> | 6,9 | 1998 |
| Bélgica | 1,2 | 2003-04 | <i>San José (Costa Rica)</i> | 6,1 | 2004 |
| Suecia | 1,1 | 2003-04 | <i>Sao Paulo (Brasil)</i> | 5,4 | 2001-04 |
| Nueva Zelanda | 1,1 | 2003-04 | <i>Río de Janeiro (Brasil)</i> | 5,5 | 2001-04 |
| Portugal | 1,0 | 2003-04 | Varsovia (Polonia) | 2,8 | 2001-04 |
| Dinamarca | 0,9 | 2003-04 | Londres (Reino Unido) | 2,6 | 2001-04 |
| Suiza | 0,8 | 2003-04 | Bruselas (Bélgica) | 2,5 | 2001-04 |
| Canadá | 0,8 | 2003-04 | Nueva York (EEUU) | 2,3 | 2001-04 |
| Francia | 0,8 | 2003-04 | Lisboa (Portugal) | 1,9 | 2001-04 |
| Noruega | 0,8 | 2003-04 | Zurich (Suiza) | 1,7 | 2001-04 |
| Estados Unidos | 0,6 | 2003-04 | Madrid (España) | 1,5 | 2001-04 |
| Alemania | 0,4 | 2003-04 | París (Francia) | 1,2 | 2001-04 |
| Finlandia | 0,3 | 2003-04 | Berlín (Alemania) | 1,2 | 2001-04 |
| Italia | 0,3 | 2003-04 | Amsterdam (Holanda) | 1,1 | 2001-04 |
| Japón | 0,2 | 2003-04 | Estocolomo (Suecia) | 0,7 | 2001-04 |
| Promedio países industrializados (30 países) | 1,0 | 2003-04 | Hong Kong (China) | 0,4 | 2001-04 |

Nota: (*) Las fuentes utilizadas no utilizan una definición idéntica de robo, por lo que las comparaciones deben ser realizadas con cautela. Para los países y ciudades incluidas en la ICVS se consideró la categoría “robbery”. Para el dato de las Américas se consideraron las categorías “robo con arma” y “robo sin arma con agresión”. Para las ciudades latinoamericanas no incluidas en la ICVS, fuera de San José, Costa Rica, se consideró la categoría “robo a mano armada”. En el caso de San José, Costa Rica, “robos y asaltos fuera de la casa”. (~) Porcentaje de individuos, no de hogares. (+) Las ciudades en cursiva son ciudades latinoamericanas.

Fuentes: Países: Americas Barometer 2010 (Américas); Van Kesteren et al (2005) (todos los países restantes). Ciudades: OPS, Proyecto Activa (Bahía, San Salvador, Caracas, Cali, Santiago); PNUD (2006) (San José); Van Kesteren et al. (2005) (todas las ciudades restantes).

A los homicidios dolosos y los delitos patrimoniales como el robo, el hurto y la extorsión, se suman otras conductas violentas cuya magnitud es apenas motivo de conjetura, pero cuya importancia en el panorama de seguridad de la región es innegable. Merecen mencionarse, por un lado, algunas modalidades del crimen organizado y, por otro, el complejo fenómeno de la violencia doméstica.

En efecto, los niveles de inseguridad en América Latina y sus implicaciones sociales, económicas y políticas no pueden ser entendidos sin hacer referencia a la extendida penetración del crimen organizado en la región, particularmente del narcotráfico. Pese a los intensos esfuerzos de erradicación de cultivos ilícitos e interdicción del tráfico de drogas, la región continúa siendo la principal productora de marihuana y cocaína del mundo y está aumentando significativamente su participación en la producción de drogas opiáceas y sintéticas.³⁶ Sea como productores de droga, sitios de tránsito y almacenamiento, plazas de legitimación de capitales ilícitos, puntos de acceso al mercado estadounidense o significativos mercados de consumo en sí mismos, prácticamente todos los países de América Latina participan en un comercio ilícito que moviliza decenas de miles de millones de dólares cada año. Sólo en México, las estimaciones de los recursos derivados del tráfico de estupefacientes oscilan entre \$11.000 millones y \$36.000 millones por año.³⁷

Este inmenso flujo de recursos y la sofisticación de las redes criminales que lo sustentan han transformado drásticamente la realidad política y de seguridad de la región. En algunos pocos casos, como Colombia y Perú, el narcotráfico ha jugado un papel decisivo en el financiamiento y la prolongación de conflictos armados internos. En forma más generalizada, ha expuesto a las instituciones policiales, militares, judiciales y políticas de la región a riesgos de corrupción sin precedentes, al tiempo que ha incidido en un aumento dramático de la criminalidad violenta en algunos países.

Las redes criminales sustentadas por el narcotráfico nutren en forma directa otras manifestaciones de criminalidad organizada, por ejemplo el secuestro. Así, se presume que más del 50% de los secuestros extorsivos del mundo ocurren en América Latina.³⁸ En el año 2006, 5 países de América Latina se encontraban entre los 10 primeros del mundo de acuerdo con la cantidad de secuestros ocurridos, entre ellos México, que encabezaba la lista.³⁹ En efecto, la reducción en las cifras de secuestro acaecida en Colombia en la última década ha sido

³⁶ Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009). Prácticamente toda la cocaína producida en el mundo proviene de América del Sur. Pese a una reducción significativa del área de cultivo de la hoja de coca en Bolivia, Perú y, sobre todo, Colombia, la producción total estimada de cocaína de la región apenas bajó de 879 toneladas métricas en 2000 a 845 toneladas métricas en 2008, con algunas oscilaciones en los años intermedios (UNODC [2009], p.64). Los decomisos de cocaína en América Latina, sin embargo, sí aumentaron dramáticamente en el mismo período, de 193 toneladas métricas a 432 toneladas métricas (cifras de UNODC hasta 2008 y del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América en 2009-2010), lo que sugiere una mayor efectividad de las operaciones de interdicción en la región.

³⁷ Farah (2010), p.142. Ver también Naím (2005).

³⁸ “La industria del secuestro esquilma a América Latina”, *El País* (Madrid), 17/2/2008.

³⁹ IKV Pax Christi Netherlands (2008), p.6.

parcialmente compensada por el retroceso que ha tenido lugar en México a partir del 2007 (ver Gráfico 2.2). Y debe tomarse en cuenta que estos datos incluyen tan sólo una pequeña fracción de los secuestros realmente ocurridos. Así, los 595 secuestros denunciados a las autoridades en 2006 en México están separados por un abismo de la estimación del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), que con base en encuestas de victimización situó el número real en casi 78.000 secuestros durante el año, la mayoría de ellos en la modalidad “express”.⁴⁰



Fuentes: México: ICESI; Colombia: Policía Nacional de Colombia.

Por su parte, la violencia doméstica —abrumadoramente experimentada por las mujeres— constituye uno de los ámbitos más serios y menos visibles de la endémica inseguridad que aflige a la región. Los datos disponibles permiten suponer que entre un 30% y un 75% de la población adulta femenina (en una relación de pareja) en América Latina y el Caribe ha sido víctima de abuso psicológico y entre el 10% y el 30% de ella ha sufrido

⁴⁰ IKV Pax Christi Netherlands (2008), p.20. Secuestro “express” alude a una modalidad de secuestro de corta duración, en la cual la víctima es coaccionada a desplazarse con el secuestrador con el fin de retirar dinero de cajeros bancarios automatizados. Frecuentemente esta modalidad es considerada un caso especial de robo y, en consecuencia, no es incluida en las cifras oficiales de secuestro.

violencia física.⁴¹ Este fenómeno ha sido corroborado reiteradamente por estudios realizados en muchos países de la región. En Costa Rica, por ejemplo, el 58% de las mujeres mayores de 16 años han experimentado al menos un acto de violencia física o sexual, casi siempre perpetrado por alguien en su núcleo más cercano.⁴² En la República Dominicana, mientras tanto, un censo nacional de 1999 detectó que una tercera parte de las mujeres entrevistadas habían experimentado violencia física por parte de sus esposos o parejas, un fenómeno particularmente extendido entre las mujeres separadas y divorciadas (51%) o residentes de zona rural (39%).⁴³ En Uruguay, una séptima parte de la población femenina manifiesta ser víctima de violencia en sus hogares.⁴⁴ Por ocurrir en el ámbito privado, esta violencia es poco visible, así como frecuentemente desdeñada desde la óptica de las políticas públicas. Ello conduce al grave error —preñado de consecuencias prácticas— de considerar la violencia que experimentan las mujeres en el ámbito doméstico como un problema separado y distinto de la inseguridad ciudadana. Enfocar las políticas de recuperación de la seguridad ciudadana en la reducción de las conductas violentas que tienen lugar en los espacios públicos implica, ni más ni menos, dejar por fuera las principales amenazas que acechan a la mitad de la población, que convive con ellas en su ámbito más inmediato.

En resumen, pues, la dimensión objetiva de la violencia delincencial en América Latina presenta rasgos que separan a la región de casi cualquier otra del mundo. Sin embargo, ni la región como un todo tiene un problema homogéneo de violencia, ni luce inmersa en una espiral descendente de delincuencia. Es preciso discriminar entre los casos. Una forma sencilla de hacerlo consiste en proponer un sencillo índice de violencia delincencial objetiva en la región, que combine por partes iguales dos de los indicadores más confiables con que se cuenta: la tasa de homicidios y la proporción de hogares victimizados en el último año. Asimismo, utilizando los mismos indicadores es posible resumir la trayectoria experimentada por la dimensión objetiva de la violencia en la década anterior. El cálculo de ambos índices arrojaba los siguientes resultados (ver Tabla 2.4).

⁴¹ Buvinic, Morrison & Shifter (1999), pp. 2-4. Ver también: Naciones Unidas (2006), p. 53.

⁴² Sagot & Guzmán (2004).

⁴³ CEDAW (2004).

⁴⁴ CLADEM (2007).

| Tabla 2.4 Índices de violencia objetiva, América Latina | | | |
|--|---|----------------------|--|
| <i>País</i> | <i>Índice de violencia objetiva 2009 (*)</i> | <i>País</i> | <i>Índice de cambio de violencia objetiva (Década 2000) (#)</i> |
| El Salvador | 125 | El Salvador | -17 |
| Honduras | 94 | Guatemala | -15 |
| Venezuela | 91 | Honduras | -14 |
| Guatemala | 84 | Costa Rica | -11 |
| Ecuador | 73 | Venezuela | -9 |
| Brasil | 71 | Brasil | -8 |
| República Dominicana | 68 | Uruguay | -4 |
| Colombia | 66 | Panamá | -1 |
| México | 51 | Ecuador | 2 |
| Perú | 49 | Perú | 5 |
| Costa Rica | 48 | Nicaragua | 5 |
| Panamá | 48 | Argentina | 6 |
| Bolivia | 47 | Paraguay | 8 |
| Argentina | 47 | Chile | 9 |
| Nicaragua | 45 | Colombia | 31 |
| Paraguay | 43 | Bolivia | 36 |
| Uruguay | 38 | México | 42 |
| Chile | 33 | República Dominicana | n.d. |

Nota: (*) Tasa de homicidios dolosos 2008 + porcentaje de hogares que han sido víctimas de un delito en el último año en 2009. (#) Cambio en tasa de homicidios dolosos 2000-2008 (tasa 2000 – tasa 2008) + cambio en porcentaje de hogares que han sido víctimas de un delito en el último año 2001-2009 (victimización 2001 – victimización 2009). Números negativos denotan mayor deterioro.

Fuentes: Elaboración propia con base en datos de tablas 2.1 y 2.2

Los datos corroboran los alarmantes niveles actuales de violencia en el llamado “Triángulo Norte” de Centroamérica y Venezuela, así como la relativa levedad del problema en el Cono Sur, particularmente en Chile y Uruguay. Acaso más llamativa es la mitad derecha de la tabla, que muestra a 4 de los 6 países centroamericanos, junto con Venezuela, como aquellos que han experimentado el más serio deterioro de sus indicadores de violencia en la última década. Contrariamente, casos como Colombia, Bolivia y México han mejorado notoriamente. En este último caso, sin embargo, los datos deben tomarse con cautela, toda vez que reflejan, en buena parte, una caída abrupta del nivel anormalmente alto de victimización detectado en el año 2001 (78%). Los datos entre ambas columnas presentan una relación relativamente cercana, empezando por el hecho notable de que El Salvador encabeza ambas listas. El coeficiente de

Spearman para medir la consistencia entre listas ordinales, arroja una correlación positiva de 0,62 entre ambos *rankings*.⁴⁵

Cuando menos, la tabla sugiere que el norte de Centroamérica y Venezuela corresponden nítidamente a la imagen de niveles de violencia extraordinariamente altos y en proceso de agudo deterioro. En el resto del sub-continente la situación es más entreverada, sea porque los niveles de violencia son más bajos (aunque comparativamente altos a nivel internacional), porque no están empeorando o ambas.

3. Una mirada a los factores asociados a la dimensión objetiva de la inseguridad

Los niveles de violencia descritos en las páginas anteriores no ocurren en un vacío o en forma aleatoria. Por ello, antes de pasar a analizar la situación de la dimensión subjetiva de la inseguridad conviene detenerse brevemente en algunos de los factores que los nutren. Identificar el elenco de causas que yace tras los fenómenos recién analizados y la importancia relativa de cada una de ellas es una tarea que excede en mucho las pretensiones de este volumen. La propia noción de “causa” resulta problemática en el contexto de la criminalidad, prefiriéndose, por ello, el empleo del término “factor de riesgo asociado”, común en la literatura epidemiológica.⁴⁶ Es posible, a lo sumo, identificar algunos factores sociales e individuales cuya vinculación con las tasas de criminalidad presenta alguna regularidad estadística. Aun eso, sin embargo, puede conducir al espejismo de creer que es posible aislar nítidamente los factores que alimentan la proliferación de la violencia delincinencial. La realidad es mucho más compleja. El comportamiento de la criminalidad constituye un fenómeno de difícil explicación, que depende menos de la presencia aislada de determinados rasgos sociales o individuales, que de la convergencia de muchos factores y de su compleja interacción. Cuando se trata de la criminalidad, el efecto de los factores asociados puede ser mucho más que la suma de sus partes.

A nivel global se han comprobado relaciones estadísticas significativas entre las tasas de homicidio doloso y robo y la desigualdad socio-económica, el estancamiento económico (bajas

⁴⁵ El Coeficiente de Spearman oscila entre 1 (*rankings* idénticos) y -1 (*rankings* perfectamente opuestos). Un resultado de 0 indica ausencia total de correlación entre ambas listas.

⁴⁶ Ver Londoño & Guerrero (2000), pp. 31-43; Morrison, Buvinic & Shifter (2003), pp. 102-107.

tasas de crecimiento), los bajos niveles de escolaridad, los altos niveles de urbanización y la presencia de drogas en las comunidades, entre otras variables.⁴⁷ A escala latinoamericana, Londoño & Guerrero (2000) encontraron fuertes asociaciones entre la violencia homicida y el nivel de ingreso, su distribución, el rezago educativo y, en menor grado, la pobreza.⁴⁸ De modo similar, para el caso de los 81 cantones de Costa Rica, PNUD (2006) detectó correlaciones significativas entre las tasas de homicidio doloso y robo, por un lado, y el porcentaje de población urbana, la densidad de población, la proporción de hogares con hacinamiento y la tasa de detenciones por posesión de drogas y armas ilegales, por otro. Otras investigaciones cualitativas tienden a confirmar estos hallazgos. Así, un informe reciente de USAID sobre las *maras* en México y Centroamérica apunta que “*los miembros de las maras vienen de áreas urbanas pobres y marginalizadas, y son producto de un medio ambiente caracterizado por servicios inefectivos, exclusión social, capital social débil, familias desintegradas y hacinamiento*”.⁴⁹

A riesgo de dar una imagen excesivamente simplificada de un fenómeno muy complejo, puede decirse que para entender la magnitud de la violencia delincriminal en América Latina es preciso tener en cuenta al menos los siguientes 6 factores claves:

- *América Latina tiene la distribución del ingreso más inequitativa del mundo.* La relación empírica entre la desigualdad socio-económica y la inseguridad ciudadana está sólidamente establecida. Tras analizar el efecto de diversas variables socio-económicas sobre las tasas de homicidio y robo en 39 países, Fajnzylber, Lederman & Loaiza (2002), concluyeron que “*la desigualdad en el ingreso, medida por el índice de Gini, tiene efecto significativo y positivo en la incidencia del crimen.*”⁵⁰ Esta relación es más fuerte que la observada entre la inseguridad y los niveles de ingreso, pobreza, escolaridad o crecimiento económico. Ante esa evidencia, no resulta casual que América Latina presente niveles de violencia delincriminal sin paralelo en el mundo. Pese a algunas mejoras recientes, es la región mundial que exhibe —y desde hace mucho tiempo— los niveles más altos de concentración de ingreso (ver Tabla 2.5).⁵¹

⁴⁷ Fajnzylber et al. (1998).

⁴⁸ Londoño & Guerrero (2000), pp. 38-43.

⁴⁹ Citado por Kliksberg (2007), p. 23.

⁵⁰ Fajnzylber et al. (2002), p. 25. En el mismo sentido: Blau & Blau (1982), Fajnzylber et al. (1998), Bourguignon (2001), Unnithan et al. (1992), Kennedy et al. (1998).

⁵¹ Es importante indicar que aunque permanece en niveles muy altos, entre 2000 y 2007 la desigualdad socio-económica disminuyó en 12 de los 17 países de la región para los que existen datos comparables (López-Calva & Lustig [2010], p. 3).

Tabla 2.5 Distribución del ingreso por regiones del mundo

| <i>Región</i> | <i>Período</i> | <i>Casos</i> | <i>Coefficiente de Gini (*)</i> | <i>Relación ingreso quintil más alto / quintil más bajo</i> |
|--|----------------|--------------|---------------------------------|---|
| América Latina | 1948-1998 | 320 | 0,518 | 12,5 |
| África Sub-sahariana | 1914-1999 | 157 | 0,465 | 8,2 |
| Medio Oriente / Norte de África | 1944-1997 | 57 | 0,413 | 7,1 |
| Sudeste Asiático / Pacífico | 1956-1998 | 87 | 0,398 | 7,4 |
| Países industrializados | 1867-1998 | 495 | 0,361 | 5,7 |
| Sur de Asia | 1950-1997 | 106 | 0,345 | 5,1 |
| Repúblicas ex – soviéticas | 1972-1998 | 125 | 0,340 | 4,8 |
| Europa del Este | 1955-1998 | 191 | 0,316 | 3,5 |
| Asia Oriental | 1953-1998 | 93 | 0,288 | 5,5 |
| Todas las regiones | 1867-1999 | 1392 | 0,383 | 6,9 |
| Nota: (*) Promedio por país, ponderado por población. | | | | |
| Fuente: UNU-WIDER, World Income Inequality Database; adaptado de Heshmati (2004). | | | | |

- *La juventud latinoamericana enfrenta serios problemas de inserción social.* Como lo ha puesto de manifiesto Kliksberg (2007), la violencia delincuencial en América Latina no puede ser entendida sin aludir a la marginalización social de una parte importante de la juventud de la región. De acuerdo con datos de la OIT, una quinta parte de los jóvenes latinoamericanos ni estudia ni trabaja, un dato que resume elocuentemente la gravedad de la exclusión social de este sector demográfico, crítico para efectos de la seguridad.⁵² La situación es aún más seria en los países, altamente violentos, de América Central. Ahí la proporción de jóvenes excluidos del sistema educativo y cualquier tipo de empleo llega a una cuarta parte. Los jóvenes entre 15 y 24 años de edad constituyen el 20% de la población centroamericana.⁵³ Son, sin embargo, el 45% de los desempleados.⁵⁴ No por casualidad, los países centroamericanos enfrentan un problema de violencia juvenil sin paralelo en América Latina. Aproximadamente 70.000 jóvenes pertenecen a

⁵² OIT (2010)

⁵³ Cifras de población de SIECA.

⁵⁴ OIT (2008), pp. 40, 75-76. Los datos incluyen a la República Dominicana.

pandillas juveniles —conocidas como *maras*— en el istmo centroamericano.⁵⁵ Estas pandillas tienen un impacto significativo en los descontrolados niveles de violencia, así como una participación creciente en actividades de apoyo al crimen organizado.⁵⁶

- *América Latina tiene altos niveles de urbanización.* La conexión empírica entre urbanización y delincuencia —sobre todo delincuencia patrimonial— está bastante establecida, por más que, como lo advierten Londoño & Guerrero (2000), las explicaciones que subyacen a ella no son claras. Una posibilidad es simplemente que los habitantes de las ciudades son más adinerados y tienen más bienes que pueden ser robados; otra es que las ciudades tienden a atraer la migración de hombres jóvenes o de otros grupos de alto riesgo; otra es que la posibilidad de arresto es menor en el entorno urbano. Cualesquiera sea la explicación, esta conexión importa decisivamente en América Latina toda vez que en el año 2010 la proporción de población en la región que residía en las zonas urbanas era cercana al 80%, una cifra que supera la de cualquier región del mundo, con la excepción de Norteamérica.⁵⁷ Pese a la persistencia de serios focos de violencia en las zonas rurales de países como Colombia y Perú, la violencia delincencial en América Latina es mayoritariamente un problema urbano. En la gran mayoría de los casos las tasas de homicidio registradas en las principales aglomeraciones urbanas de los países latinoamericanos superan el guarismo nacional (ver Tabla 2.6). En el mismo sentido, como se indicó más arriba, las tasas de victimización son más altas en las zonas urbanas que en las zonas rurales de la región y la probabilidad de ser víctima de un delito aumenta cuanto más grande sea el pueblo o ciudad en que se habita.⁵⁸

⁵⁵ Ribando-Seelke (2011), p. 5.

⁵⁶ Ver PNUD (2009), pp.106-114.

⁵⁷ UNFPA (2007), pp. 10-11.

⁵⁸ Seligson & Smith (2010), p. 68.

Tabla 2.6 Tasa de homicidios dolosos por países y principales ciudades de América Latina, circa 2009

| <i>País</i> | <i>Homicidios dolosos por 100.000 habitantes</i> | <i>Ciudad</i> | <i>Homicidios dolosos por 100.000 habitantes</i> |
|----------------------|--|---------------------|--|
| Argentina | 6 | Buenos Aires | 5 |
| Bolivia | 7 | La Paz | 3 |
| Brasil | 23 | Brasilia | 26 |
| | | Sao Paulo | 11 |
| | | Río de Janeiro | 26 |
| Colombia | 35 | Bogotá | 18 |
| | | Medellín | 87 |
| | | Cali | 80 |
| Costa Rica | 11 | San José | 15 |
| Chile | 4 | Santiago | 10 |
| Ecuador | 18 | Quito | 11 |
| | | Guayaquil | 19 |
| El Salvador | 71 | San Salvador | 83 |
| Guatemala | 46 | Ciudad de Guatemala | 117 |
| Honduras | 71 | Tegucigalpa | 109 |
| | | San Pedro Sula | 125 |
| México | 14 | México D.F. | 8 |
| | | Monterrey | 7 |
| | | Tijuana | 53 |
| | | Ciudad Juárez | 229 |
| Nicaragua | 14 | Managua | 15 |
| Panamá | 24 | Ciudad de Panamá | 32 |
| Paraguay | 13 | Asunción | 11 |
| Perú | 5 | Lima | 7 |
| República Dominicana | 25 | Santo Domingo | 27 |
| Uruguay | 7 | Montevideo | 6 |
| Venezuela | 49 | Caracas | 119 |

Fuentes: Ver apéndice.

- *América Latina es un bazar de armas de fuego.* Entre 45 y 80 millones de armas de fuego ligeras circulan legal e ilegalmente por la región, de acuerdo con una estimación reciente.⁵⁹ Si la proporción de homicidios cometidos con arma de fuego llega a 19% en Europa Occidental y Central, alcanza en cambio casi el 70% en América del Sur

⁵⁹ Stohl & Tuttle (2008).

y el 77% en América Central, las cifras más altas del mundo.⁶⁰ En Venezuela, las estimaciones más reciente sitúan esa proporción entre un 80% y un increíble 98%.⁶¹ Así, por ejemplo, el severo aumento de los homicidios dolosos en América Central en los últimos años se debe enteramente al aumento de los decesos por arma de fuego.⁶² Muchas causas explican semejante disparidad entre regiones, entre ellas la permisiva y/o inadecuadamente aplicada legislación de adquisición y tenencia de armas en buena parte de América Latina, el legado de los conflictos armados internos en lugares como Colombia y Centroamérica, y la descontrolada proliferación de empresas de seguridad privada, frecuentemente con escasa regulación estatal, como se verá en el Capítulo 4.

- *América Latina enfrenta serios problemas de desconfianza en las instituciones policiales y judiciales.* Los agudos problemas de efectividad e integridad de las fuerzas policiales y los tribunales de justicia en la región son ampliamente conocidos. Como lo muestra la siguiente tabla, la medición del indicador de la vigencia del estado de derecho por parte de los Indicadores Globales de Gobernabilidad del Banco Mundial arroja resultados muy pobres para la región, separada por un abismo de los países de la Unión Europea, así como de Estados Unidos y Canadá (ver Tabla 2.7).⁶³

⁶⁰ Geneva Declaration Secretariat (2008), p. 75.

⁶¹ UNODC (2011), p. 115; INCOSEC (2010), pp. 4-5.

⁶² UNODC (2011), p. 44.

⁶³ Este indicador es una aproximación a la efectividad del cumplimiento de los contratos, la posibilidad de acaecimiento de la delincuencia y, finalmente, la calidad de la policía y las cortes, así como la confianza depositada en ellas.

| Tabla 2.7 Efectividad del Estado de Derecho en América Latina y otras regiones del mundo, 2009 | |
|---|--------------------------|
| <i>País / Región</i> | <i>Índice (*)</i> |
| Argentina | -0,66 |
| Bolivia | -1,22 |
| Brasil | -0,18 |
| Chile | 1,25 |
| Colombia | -0,44 |
| Costa Rica | 0,56 |
| El Salvador | -0,78 |
| Ecuador | -1,28 |
| Guatemala | -1,12 |
| Honduras | -0,87 |
| México | -0,57 |
| Nicaragua | -0,83 |
| Panamá | -0,09 |
| Paraguay | -0,98 |
| Perú | -0,66 |
| República Dominicana | -0,72 |
| Uruguay | 0,72 |
| Venezuela | -1,59 |
| América Latina (promedio) | -0,53 |
| Unión Europea (promedio) | 1,05 |
| Estados Unidos | 1,53 |
| Canadá | 1,78 |
| Nota: (*) Índice oscila entre un mínimo de -2,50 y un máximo de 2,50. | |
| Fuente: Kaufmann et al. (2010). | |

Si la brecha entre América Latina y los países desarrollados es considerable en esta materia, aún más notable es que en términos de la confianza otorgada a la policía y los tribunales de justicia la región se encuentra rezagada respecto de otras regiones del mundo en desarrollo, como Asia y África (ver Tabla 2.8).

| Tabla 2.8 Confianza en policía y tribunales de justicia en América Latina y otras regiones del mundo, 2009 | | | | |
|---|---------------------------|-----------------------------|--|-----------------------------|
| <i>País / Región</i> | <i>Policía (*)</i> | | <i>Tribunales de justicia (*)</i> | |
| | <i>Confía (%)</i> | <i>No confía (%)</i> | <i>Confía (%)</i> | <i>No confía (%)</i> |
| Argentina | 69 | 30 | 72 | 28 |
| Bolivia | 68 | 32 | 73 | 27 |
| Brasil | 73 | 27 | 82 | 18 |
| Colombia | 82 | 18 | 80 | 20 |
| Costa Rica | 72 | 28 | 85 | 15 |
| Chile | 89 | 11 | 76 | 24 |
| Ecuador | 79 | 21 | 60 | 39 |
| El Salvador | 74 | 26 | 82 | 18 |
| Guatemala | 56 | 44 | 70 | 30 |
| Honduras | 63 | 37 | 65 | 35 |
| México | 62 | 38 | 70 | 29 |
| Nicaragua | 67 | 33 | 55 | 45 |
| Panamá | 82 | 18 | 75 | 25 |
| Paraguay | 68 | 32 | 71 | 29 |
| Perú | 74 | 26 | 58 | 41 |
| República Dominicana | 59 | 41 | 78 | 22 |
| Uruguay | 85 | 15 | 87 | 13 |
| Venezuela | 63 | 37 | 69 | 31 |
| América Latina (promedio) | 72 | 28 | 71 | 29 |
| África Sub-sahariana (promedio) | 78 | 22 | 85 | 15 |
| Asia (promedio) | 90 | 8 | 90 | 10 |

Notas: (*) Para los totales de América Latina, África Sub-sahariana y Medio Oriente/Norte de África se ha optado por sumar las respuestas de quienes afirman confiar “un poco”, “algo” y “mucho” en la policía y los tribunales de justicia. Todas esas respuestas están incluidas como “confía” en la tabla. (#) 2010.

Fuentes: América Latina: Latinobarómetro 2009; Medio Oriente/Norte de África: Gallup; África Sub-sahariana: AfroBarometer 2008, 2009; Asia: Asian Barometer 2008, 2009; Estados Unidos: Gallup.

Al sumar todas las distintas intensidades de la confianza en las instituciones, los datos de la tabla subestiman el deterioro de la confianza ciudadana en la región: sólo un 7,5% y un 5,9% de la población latinoamericana, en promedio, manifiesta tener mucha confianza en la policía y los tribunales de justicia, respectivamente. Las cifras comparables para África Sub-sahariana son 29% y 33%.

Uno de los resultados predecibles de semejante nivel de desconfianza es la renuencia a denunciar los delitos, lo que, a su vez, da pie a una impunidad

generalizada. En el caso de Costa Rica, cuyos niveles de confianza en la policía y tribunales son comparativamente altos en la región, sólo un 23% de los delitos es denunciado a las autoridades, una cifra que baja al 22% en México.⁶⁴ No por casualidad, en el caso mexicano menos de un 2% de los delitos cometidos resulta en una sentencia, una proporción similar a la detectada en Colombia (2,6%) hace ya algunos años.⁶⁵ En Venezuela el problema es aún más grave: sólo 2 de cada 100 homicidios dolosos —la más grave manifestación delictiva— llega a ser resuelto por las autoridades.⁶⁶

- *América Latina enfrenta un severo problema de criminalidad organizada.* Los datos presentados en la primera sección de este capítulo muestran que los problemas más agudos de violencia homicida están concentrados en el norte de América Latina (Colombia, Venezuela, el Caribe, América Central y, crecientemente, México). Esta es, precisamente, el área geográfica más afectada por el tráfico internacional de estupefacientes. Aproximadamente el 90% de la cocaína que ingresa al mercado norteamericano transita por el corredor de Centroamérica y México.⁶⁷ Cerca de un 45% de los homicidios dolosos acaecidos en México en el período 2008-2010 están directamente relacionados con el narcotráfico, la misma proporción detectada en Guatemala en el 2009.⁶⁸ La extendida presencia del narcotráfico y el crimen organizado configura el telón de fondo de la violencia que aqueja a una buena parte de América Latina. Esa criminalidad organizada, cabe aclarar, va más allá del “gran narcotráfico internacional”, que genera rutinarios titulares de prensa. Por un lado, existen en la región otras modalidades de criminalidad organizada —notablemente el tráfico de seres humanos— que rivalizan con el narcotráfico en términos de rentabilidad y cuyas actividades, en muchos casos, hacen uso de las redes y estructuras generadas por aquél.⁶⁹ Por otro lado, es crucial no perder de vista el

⁶⁴ INEC-PNUD (2008), p. 17; ICESI (2010).

⁶⁵ Shirk (2010), p. 208; Londoño & Guerrero (2000), p. 45.

⁶⁶ INCOSEC (2010), p. 19.

⁶⁷ UNODC (2007), pp. 45-51.

⁶⁸ Para México: elaboración propia con base en Guerrero (2010), p. 27 e ICESI. Para Guatemala: International Crisis Group (2010), p. 7. En algunos casos de la región no considerados en este análisis, las cifras son aún peores. Así, en Puerto Rico en los años 2007 y 2008, la proporción de homicidios relacionados con el narcotráfico alcanzó el 72%, de acuerdo con datos oficiales (Policía de Puerto Rico – División de Estadísticas). Ver también UNODC (2011), pp. 51-55.

⁶⁹ De acuerdo con cifras de la Organización Internacional sobre las Migraciones, tan solo el tráfico con fines sexuales genera un volumen de negocios superior a los \$16.000 millones. Ver Ribando-Seelke (2011b).

efecto que en los niveles de inseguridad tiene la generación de mercados ilícitos *locales* alimentados por el crecimiento del consumo de narcóticos en países productores o de tránsito.⁷⁰

Los párrafos anteriores ofrecen apenas un bosquejo de lo que es una historia extraordinariamente compleja, en la que también convergen factores de tipo demográfico (por ejemplo la proporción de hombres jóvenes en la población) e individual (por ejemplo el consumo de alcohol o estupefacientes). Estos factores de riesgo convergen con peculiar intensidad en algunos contextos, dando lugar a espirales de violencia que adquieren una fuerza irresistible. Este punto es crucial. Los altos niveles de violencia delictiva tienen un comportamiento inercial: el aumento de la violencia tiende a prolongarse en el tiempo, a auto-alimentarse y a hacer progresivamente más difícil su control.

Tras esta digresión procede regresar al tronco de la discusión para analizar el segundo componente del fenómeno de inseguridad ciudadana: su dimensión subjetiva. Como lo veremos a continuación, en esta materia la situación de la región es, si acaso, aún más alarmante.

4. La dimensión subjetiva: Temor y percepción de inseguridad

Si la dimensión objetiva de la inseguridad y su comportamiento tendencial presentan importantes variaciones en América Latina, no sucede lo mismo con la dimensión subjetiva. Probablemente el hallazgo más importante de este capítulo sea la extrema intensidad de la percepción de inseguridad en la región y su homogéneo y severo empeoramiento en todos los países. Una tercera parte de los latinoamericanos dice estar preocupada siempre o casi siempre por la posibilidad de ser víctima de un delito violento. Un 56% se preocupa algunas veces u solo ocasionalmente. Un magro 10%, mientras tanto, vive desentendido de esa posibilidad.⁷¹

Todos los datos disponibles confirman con sorprendente contundencia el extendido temor con que convive cotidianamente la población latinoamericana y, en particular, las

⁷⁰ Los hallazgos de PNUD (2006, pp. 321-327) para Costa Rica muestran una fuerte correlación positiva entre tasas de homicidio, robo y hurto a nivel cantonal y aprehensiones por posesión ilegal de estupefacientes. Ver también: “El avance del narcomenudeo, una amenaza a la relativa seguridad del DF”, *CNN México*, 17/10/2011.

⁷¹ Latinobarómetro (2010).

mujeres de la región, que lo experimentan con mayor intensidad.⁷² Así, un 59% de los latinoamericanos, en promedio, lucen convencidos de que habitan en países cada vez más inseguros. Lo más notable es que en un período de apenas cinco años, entre 2003 y 2008, esa percepción aumentó, en promedio, un 41%, y aún más en casos como los de Argentina y México, donde el incremento fue de casi un 60% (Tabla 2.9).

| Tabla 2.9 Porcentaje de población que considera que su país es cada vez más inseguro, América Latina, 2003-2008 | | | |
|--|-------------|-------------|-----------------------------|
| <i>País</i> | <i>2003</i> | <i>2008</i> | <i>Diferencia 2003-2008</i> |
| Argentina | 24 | 82 | +58 |
| Bolivia | 14 | 53 | +39 |
| Brasil | 26 | 64 | +38 |
| Colombia | 11 | 28 | +17 |
| Costa Rica | 22 | 69 | +47 |
| Chile | 16 | 50 | +34 |
| Ecuador | 10 | 42 | +32 |
| El Salvador | 14 | 46 | +32 |
| Guatemala | 23 | 73 | +50 |
| Honduras | 13 | 68 | +55 |
| México | 19 | 77 | +58 |
| Nicaragua | 7 | 39 | +32 |
| Panamá | 11 | 67 | +56 |
| Paraguay | 42 | 59 | +17 |
| Perú | 17 | 65 | +48 |
| República Dominicana | -- | 55 | -- |
| Uruguay | 5 | 49 | +44 |
| Venezuela | 31 | 71 | +40 |
| América Latina (promedio) | 18 | 59 | +41 |
| Fuente: Latinobarómetro. | | | |

El deterioro de las percepciones de inseguridad a nivel nacional es replicado, con similar intensidad, a nivel local, donde, por lo general, las opiniones han tendido a ser más positivas. No en este caso. En el 2010, sólo un 17% de las personas en América Latina

⁷² En 2009, 31% de los entrevistados en América Latina decía preocuparse siempre o casi siempre de la posibilidad de ser víctima de un delito. La proporción subía a 33,7% en el caso de las mujeres, en tanto que se situaba en 28,4% en el caso de los hombres. Para las mujeres entre 41 y 60 años de edad, llegaba a 35,5% (Latinobarómetro [2009]).

afirmaba vivir en un barrio cada vez más seguro. Es significativo que una década antes dos terceras partes de la población latinoamericana decían sentirse seguras en su barrio. Aunque este dato no es enteramente comparable al anterior, si es sugerente de una caída abrupta de la seguridad percibida a nivel local en todos los países de la región, conteste con lo encontrado a escala nacional (Tabla 2.10).

| Tabla 2.10 Percepciones de seguridad en el barrio, América Latina, 2000-2010 | | |
|---|---|--|
| <i>País</i> | <i>¿Cómo te sientes en el barrio donde vives? ¿Te sientes seguro o inseguro? (2000) (% que dice estar seguro)</i> | <i>¿Puede usted decir que su barrio es cada día más seguro, igual de seguro o más inseguro? (2010) (% que dice estar más seguro)</i> |
| Argentina | 57 | 13 |
| Bolivia | 57 | 13 |
| Brasil | 57 | 23 |
| Colombia | 74 | 29 |
| Costa Rica | 79 | 17 |
| Chile | 72 | 12 |
| Ecuador | 60 | 7 |
| El Salvador | 51 | 7 |
| Guatemala | 63 | 31 |
| Honduras | 71 | 22 |
| México | 70 | 14 |
| Nicaragua | 67 | 37 |
| Panamá | 79 | 27 |
| Paraguay | 72 | 20 |
| Perú | 56 | 13 |
| República Dominicana | -- | 10 |
| Uruguay | 70 | 10 |
| Venezuela | 65 | 5 |
| América Latina (promedio) | 66 | 17 |
| Fuente: Latinobarómetro. | | |

Tales percepciones de inseguridad están separadas por un abismo de las prevaletentes en otras regiones del mundo. La siguiente tabla muestra que en Costa Rica, un país, cabe recordar, cuyas cifras de victimización y percepción de inseguridad distan de ser las peores de la región, ni siquiera el hogar ofrece un refugio seguro para una parte considerable de la población. El temor sentido en un país como Costa Rica es de un orden de magnitud muy superior al que experimenta la población en los países industrializados (ver tabla 2.11).

| Tabla 2.11 Porcentaje de personas que indican sentir preocupación de estar solos durante la noche dentro o fuera de su casa, Costa Rica y 17 países desarrollados | | |
|--|---|-----------------------|
| <i>País</i> | <i>Se siente inseguro en la noche ...</i> | |
| | <i>Fuera de su casa (1)</i> | <i>En su casa (2)</i> |
| Costa Rica | 64 (3) | 49 (4) |
| España (Cataluña) | 35 | 6 |
| Australia | 34 | 10 |
| Polonia | 34 | 15 |
| Portugal | 27 | 10 |
| Inglaterra & Gales | 27 | 6 |
| Irlanda del Norte | 23 | 6 |
| Japón | 22 | 9 |
| Suiza | 22 | - |
| Francia | 22 | 6 |
| Bélgica | 21 | 9 |
| Escocia | 20 | 3 |
| Holanda | 18 | 4 |
| Finlandia | 18 | 4 |
| Dinamarca | 17 | 3 |
| Canadá | 16 | 4 |
| Suecia | 15 | 4 |
| Estados Unidos | 15 | 4 |
| Promedio (sin Costa Rica) | 23 | 6 |
| Fuente: PNUD (2006), p. 164. | | |

Todos estos datos hacen muy predecible que la inseguridad se haya convertido en un tema dominante de la agenda en prácticamente toda la región. En América Latina la proporción de personas que sitúa a la delincuencia al tope de las prioridades nacionales se ha triplicado en menos de una década. Hoy llega al 27% y supera ampliamente al desempleo (19%) y, en general, a los desafíos de naturaleza económica. Aun más, con la única excepción de Nicaragua, esa cifra ha aumentado en todos los países. En algunos casos, como Venezuela y Panamá, lo ha hecho dramáticamente (ver Tabla 2.12).

| Tabla 2.12 Porcentaje de población que considera el crimen y la inseguridad como el problema más importante del país, América Latina, 1996-2010 | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------|
| <i>País</i> | <i>1996</i> | <i>2001</i> | <i>2005</i> | <i>2010</i> | <i>Diferencia 1996-2010</i> |
| Argentina | 2 | 9 | 14 | 37 | +35 |
| Bolivia | 2 | 4 | 5 | 5 | +3 |
| Brasil | 5 | 7 | 11 | 10 | +5 |
| Colombia | 3 | 1 | 5 | 14 | +11 |
| Costa Rica | 8 | 10 | 10 | 38 | +30 |
| Chile | 14 | 9 | 27 | 22 | +8 |
| Ecuador | 6 | 4 | 5 | 24 | +18 |
| El Salvador | 15 | 23 | 27 | 44 | +29 |
| Guatemala | 13 | 20 | 41 | 35 | +22 |
| Honduras | 7 | 14 | 24 | 25 | +18 |
| México | 7 | 16 | 25 | 35 | +28 |
| Nicaragua | 3 | 3 | 2 | 1 | -2 |
| Panamá | 5 | 2 | 3 | 46 | +41 |
| Paraguay | 13 | 6 | 20 | 22 | +9 |
| Perú | 4 | 1 | 3 | 18 | +14 |
| República Dominicana | -- | -- | 15 | 20 | +5 |
| Uruguay | 5 | 3 | 3 | 28 | +23 |
| Venezuela | 9 | 21 | 27 | 64 | +55 |
| América Latina (promedio) | 7 | 9 | 15 | 27 | +20 |
| Fuente: Latinobarómetro. | | | | | |

Los factores asociados a este deterioro agudo y generalizado de la percepción de inseguridad en la región distan de ser obvias. A fin de cuentas, como se ha visto ya, los indicadores de violencia objetiva analizados en la primera sección de este capítulo no se comportan en forma homogénea y, salvo en la zona septentrional de Centroamérica y Venezuela, no han sufrido un retroceso considerable en el pasado reciente. De hecho, el ejercicio de ordenar los países de la región de acuerdo con la intensidad de la percepción de inseguridad arroja algunos resultados sorprendentes, que muestran, como se verá a continuación, una relación muy endeble con los niveles actuales o la trayectoria reciente de la dimensión objetiva de la violencia (Tabla 2.13).

Para estos efectos se echó mano a la sumatoria de la percepción de inseguridad presentada por Latinobarómetro 2010, que añade para cada país los porcentajes de

entrevistados que afirmaron vivir en un país cada vez más seguro, en un barrio cada vez más seguro y no temer nunca ser víctimas de un delito. Como lo muestra la siguiente tabla, esta “suma de seguridades” sitúa a Venezuela, El Salvador y Ecuador como los países de la región donde la percepción de inseguridad es más intensa. Ello no sorprende en los dos primeros casos, pero sí, en alguna medida, en el tercero, cuyos niveles objetivos de violencia se encuentran en un lugar intermedio en la región y cuya evolución reciente ha sido más bien positiva. En el otro extremo, Nicaragua aparece, por mucho, como el país donde tal percepción es menos vívida, lo que es consistente con sus niveles relativamente bajos de violencia y, aún más, con la virtual ausencia de la delincuencia en la lista de prioridades nacionales. Más llamativo es el caso de Colombia, cuyo lugar favorable en la escala de percepción está probablemente relacionado con el considerable progreso de sus indicadores de violencia en el pasado reciente. El favorable resultado de Guatemala es, sin embargo, de difícil explicación a la luz de los gravísimos niveles de criminalidad que azotan al país y de su aún peor evolución en la pasada década.

| <i>Percepción de inseguridad 2010 (*)</i> | | | <i>Violencia objetiva 2009</i> | | | <i>Cambio en violencia objetiva Década 2000</i> | | |
|---|----------------------|---------------|--------------------------------|----------------------|---------------|---|----------------------|---------------|
| <i>Puesto</i> | <i>País</i> | <i>Índice</i> | <i>Puesto</i> | <i>País</i> | <i>Índice</i> | <i>Puesto</i> | <i>País</i> | <i>Índice</i> |
| 1 | Venezuela | 13 | 1 | El Salvador | 125 | 1 | El Salvador | -17 |
| 2 | El Salvador | 14 | 2 | Honduras | 94 | 2 | Guatemala | -15 |
| 3 | Ecuador | 16 | 3 | Venezuela | 91 | 3 | Honduras | -14 |
| 4 | Argentina | 25 | 4 | Guatemala | 84 | 4 | Costa Rica | -11 |
| 5 | Perú | 25 | 5 | Ecuador | 73 | 5 | Venezuela | -9 |
| 6 | República Dominicana | 26 | 6 | Brasil | 71 | 6 | Brasil | -8 |
| 7 | Bolivia | 28 | 7 | República Dominicana | 68 | 7 | Uruguay | -4 |
| 8 | Chile | 29 | 8 | Colombia | 66 | 8 | Panamá | -1 |
| 9 | México | 31 | 9 | México | 51 | 9 | Ecuador | 2 |
| 10 | Uruguay | 32 | 10 | Perú | 49 | 10 | Perú | 5 |
| 11 | Costa Rica | 37 | 11 | Costa Rica | 48 | 11 | Nicaragua | 5 |
| 12 | Brasil | 39 | 12 | Panamá | 48 | 12 | Argentina | 6 |
| 13 | Honduras | 42 | 13 | Bolivia | 47 | 13 | Paraguay | 8 |
| 14 | Paraguay | 42 | 14 | Argentina | 47 | 14 | Chile | 9 |
| 15 | Guatemala | 54 | 15 | Nicaragua | 45 | 15 | Colombia | 31 |
| 16 | Panamá | 59 | 16 | Paraguay | 43 | 16 | Bolivia | 36 |
| 17 | Colombia | 63 | 17 | Uruguay | 38 | 17 | México | 42 |
| 18 | Nicaragua | 81 | 18 | Chile | 33 | -- | República Dominicana | n.d. |

Notas: (*) Suma de porcentajes de entrevistados que afirman vivir en un país cada vez más seguro, en un barrio cada vez más seguro y no temer nunca ser víctimas de un delito. Cifras más altas denotan mejor percepción de seguridad personal.
Fuentes: Índice de percepción de inseguridad: Latinobarómetro (2010), p. 92; índices de violencia objetiva y de cambio de violencia objetiva tomados de Tabla 2.4.

En realidad, como lo sugiere el ejemplo de Guatemala, pero también otros como los de Perú, Argentina o Chile, lo más notable de los datos es la poca relación existente en el desempeño relativo de los países en las tres columnas de la tabla. Con muy contadas excepciones, notablemente El Salvador, que encabeza dos de las listas y está de segundo en la tercera, casi ningún país ocupa el mismo puesto siquiera en dos de ellas. El coeficiente de Spearman arroja una débil correlación positiva (0,27) entre los *rankings* de percepción de inseguridad y niveles actuales de violencia, y una correlación aún más baja (0,14) entre la percepción de inseguridad y el cambio de los niveles de criminalidad en la década anterior.

Claramente, el comportamiento de la violencia objetiva no alcanza a explicar la endémica sensación de inseguridad en América Latina, que ha tomado, tal parece, vida propia.

Los factores que subyacen a este fenómeno no son nada claros y aún esperan ser investigados. Es posible, sin embargo, ensayar algunas hipótesis, cuya exploración sistemática escapa a la intención de este volumen. Una posibilidad, propuesta por PNUD (2006) en su análisis del caso costarricense, es que los altísimos niveles de percepción de inseguridad están menos relacionados con el comportamiento de la violencia que con la extendida sensación de que los mecanismos institucionales para garantizar la seguridad ciudadana son incapaces para enfrentar la tarea. En otras palabras, el temor tiene menos que ver con riesgo percibido de agresión, que con el carácter inadecuado de los mecanismos públicos de protección. Ello sería consistente con el exponencial crecimiento en la utilización de la seguridad privada en la región, como lo veremos en el Capítulo 4. Otra posibilidad es que los problemas de seguridad hayan ganado relevancia cuanto más retroceden en la agenda pública las preocupaciones de naturaleza económica como el desempleo o la inflación. Esta explicación sería consistente con el hecho de que, a partir del año 2004 y pese a la crisis económica mundial de 2008-2009, América Latina ha experimentado uno de los más favorables ciclos de expansión económica en el último medio siglo, que en la mayoría de los países ha combinado crecimiento económico, reducción de la pobreza, caída del desempleo, control de la inflación y aun disminución de la desigualdad.

Cualesquiera sean las causas de la disonancia detectada entre ambas dimensiones de la inseguridad, lo cierto es que la ostensible brecha existente entre ambas hace mucho más compleja la respuesta desde la política pública. No sólo las percepciones generan efectos autónomos, como lo veremos en el Capítulo 3, sino que no necesariamente se modifican ante un cambio favorable en los niveles objetivos de violencia. Así, pues, si los perniciosos efectos de la inseguridad ciudadana para la estabilidad democrática han de ser controlados exitosamente, la reducción de la violencia es una tarea necesaria mas no suficiente.

5. Hallazgos y reflexiones finales

Las páginas anteriores sugieren que si la situación de la seguridad ciudadana en América Latina es ciertamente alarmante, admite, sin embargo, muchos matices. Los datos muestran, al menos, lo siguiente:

- a. Con muy pocas excepciones, las tasas de homicidio doloso de los países de América Latina están muy por encima del promedio mundial y sólo son comparables, posiblemente, con las de Africa Sub-sahariana;
- b. El rango de las tasas de homicidio de la región es, sin embargo, amplio e incluye desde casos que están a la altura de los países industrializados, sumamente seguros, hasta casos en los que la violencia homicida ha alcanzado dimensiones endémicas y prácticamente sin paralelo en el mundo;
- c. La evolución de las tasas de homicidio en la región en las últimas dos décadas es muy diversa. Se detecta procesos de crecimiento explosivo, como el de algunos países centroamericanos y Venezuela, hasta procesos de caída dramática, como el de Colombia. Sorprendentemente, la tasa de homicidios del sub-continente como un todo ha mostrado una notable estabilidad desde 1990. Ha sufrido un aumento leve, no explosivo;
- d. La proporción de hogares que han sido víctimas de delito en el último año es comparativamente muy alta en toda la región y presenta diferencias relativamente limitadas entre los países;
- e. La evolución de los niveles de victimización en la región desde 1998 es, sin embargo, favorable. La victimización ha bajado para la región como un todo, al tiempo que en prácticamente todos los países ha permanecido estable o se ha reducido;
- f. Los altos niveles de victimización de la región están fuertemente relacionados con el acaecimiento de delitos patrimoniales, cuya prevalencia en América Latina es muy superior a la detectada en otras regiones del mundo;

- g. Los problemas objetivos de violencia delictiva en la región presentan particular gravedad en el llamado “Triángulo Norte” de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador) y en Venezuela, al tiempo que son bastante más leves en el Cono Sur, particularmente en Chile y Uruguay;
- h. La región presenta ostensibles vulnerabilidades que lucen empíricamente asociadas a los altos niveles de violencia delictiva. Ellas incluyen una considerable desigualdad en la distribución del ingreso, una importante proporción de jóvenes sin oportunidades de inserción social, la extendida urbanización, la disponibilidad abundante de armas de fuego, la aguda desconfianza en las instituciones policiales y judiciales, y una presencia del fenómeno de la criminalidad organizada – particularmente del narcotráfico—probablemente sin paralelo en el mundo;
- i. La percepción de inseguridad en América Latina es extremadamente aguda, homogénea y creciente, de acuerdo con todos los indicadores disponibles;
- j. En América Latina la preocupación por la delincuencia ha crecido muy rápidamente en importancia hasta situarse como el problema más acuciante que perciben las sociedades latinoamericanas, por encima de los desafíos económicos;
- k. El desempeño relativo de los países de la región de acuerdo con la intensidad de la percepción de inseguridad prácticamente no tiene relación con sus niveles objetivos de violencia o con el cambio experimentado por ellos en el pasado reciente. Países con niveles de violencia entre los más altos de la región tienen una percepción de inseguridad relativamente baja en el contexto regional, así como lo contrario.

El panorama aquí descrito es ciertamente variopinto, pero contiene, en general, pocas buenas noticias. Aun en los mejores casos la situación de la inseguridad ciudadana en América Latina no es halagüeña, y en algunos países es realmente catastrófica. Un fenómeno de la magnitud e intensidad del recogido en las páginas anteriores –particularmente en lo que toca al temor a la delincuencia—inevitablemente genera consecuencias sociales, económicas y políticas. En el siguiente capítulo se explorará el negativo efecto que los altos niveles de inseguridad ciudadana tienen sobre la convivencia democrática.

Capítulo 3

¿Podremos vivir juntos?

La inseguridad ciudadana como amenaza a la convivencia democrática

1. Introducción

Afirmar que la inseguridad ciudadana amenaza la democracia en las Américas se ha convertido en un lugar común. La Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas, aprobada en la XLI Asamblea General de la OEA, en junio de 2011, reconoce como un punto autoevidente que *“la delincuencia y la violencia afectan negativamente al desarrollo... político de nuestras sociedades.”*⁷³ El propio Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, afirmaba hace poco que *“No cabe duda que la existencia de grupos criminales, independientes del poder de la sociedad (y) que no se rigen por nuestro pacto social, también debe ser considerada una amenaza a la democracia”*.⁷⁴ De la misma manera, el informe “Nuestra Democracia”, publicado recientemente por la OEA y el PNUD, señala los problemas de seguridad pública como uno de los déficits fundamentales de la gobernabilidad democrática en América Latina.⁷⁵ Los líderes políticos de la región han hecho de esta aseveración una parte habitual de sus plataformas políticas. Así, al referirse al desafío que supone la criminalidad organizada en México, el Presidente Felipe Calderón ha afirmado que *“lo que está en juego es el futuro de la democracia.”*⁷⁶

Las siguientes páginas son un intento por evaluar la validez empírica de la afirmación de que la criminalidad pone en riesgo la solidez de la democracia en ALC y, si lo hace, en qué forma y con qué intensidad. Por ello, retomando, pero ampliando considerablemente, algunos esfuerzos aislados por examinar esta relación, ya citados en el Capítulo 1, el presente texto revisará el efecto de la victimización y de la percepción de inseguridad sobre tres dimensiones críticas para la calidad de la democracia: en primer lugar, el apoyo a las instituciones democráticas y los golpes de estado; en segundo lugar, la actitud hacia el estado de derecho; y,

⁷³ Ver documento en <http://www.oas.org/es/41ag/>

⁷⁴ “Inseguridad pública es un retroceso para la democracia: OEA”, *Crónica de Hoy* (México), 13/10/2010.

⁷⁵ OEA-PNUD (2010).

⁷⁶ “Calderón: ‘Está en juego la democracia’”, *BBC Mundo*, 2/6/2009. http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/06/090602_2155_mexico_calderon_rb.shtml

en tercer lugar, la calidad de la convivencia social. Para hacerlo se ha echado mano a los datos de la encuesta del Americas Barometer 2010, del *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), basado en la Universidad de Vanberbilt, con una cobertura de 24 países (18 de América Latina y 6 caribeños), y 40.990 entrevistas realizadas en todo el hemisferio.⁷⁷ El análisis se ha hecho a nivel agregado de toda la región, sin discriminar entre países. Los resultados que se presentan a continuación muestran que, en efecto, los niveles de victimización y temor a la delincuencia impactan en forma no abrumadora, pero sí sistemática y estadísticamente significativa, en todas las dimensiones de la convivencia democrática señaladas. Por su carácter sorprendentemente robusto, los datos suponen una llamada de atención importante para la región. Más allá de la retórica y las intuiciones, el aumento real y percibido de la inseguridad tiene consecuencias *visibles* para la solidez de los sistemas democráticos. Como se afirmó en el Capítulo 1, la inseguridad ciudadana es una de las costuras por las que puede hacer agua el pacto democrático que tanto ha costado labrar en la región.

A continuación se analizarán las variables utilizadas en el análisis, para dar paso a la exposición de los resultados de las regresiones logísticas y lineales realizadas y, por último, a una reflexión sobre sus implicaciones.

2. Variables empleadas

Para realizar al análisis se han empleado las siguientes variables, cuya distribución en el total de la muestra hemisférica se describe, asimismo, a continuación.

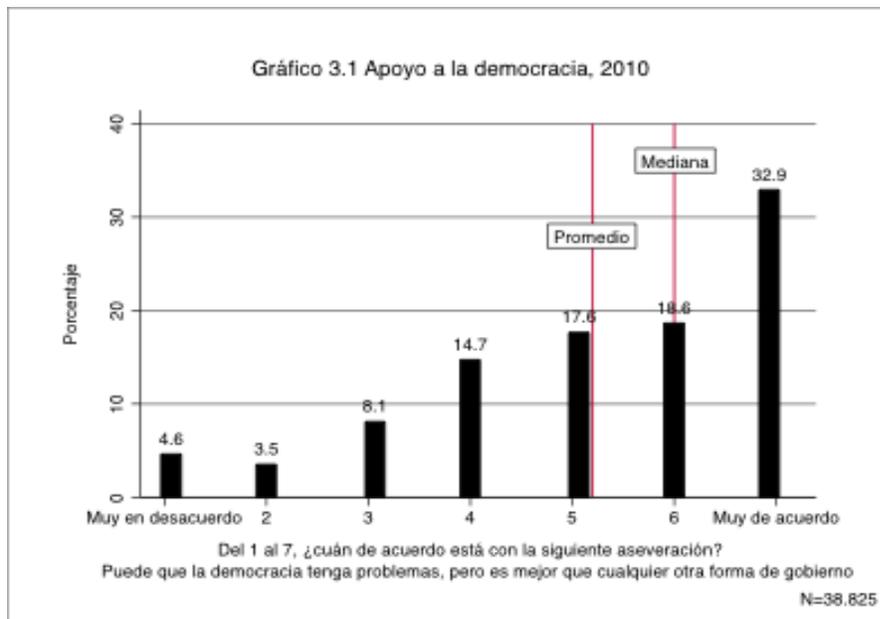
2.1 Variables dependientes

2.1.1 Apoyo a las instituciones democráticas

Esta dimensión comprende cuatro dimensiones distintas pero relacionadas entre sí:

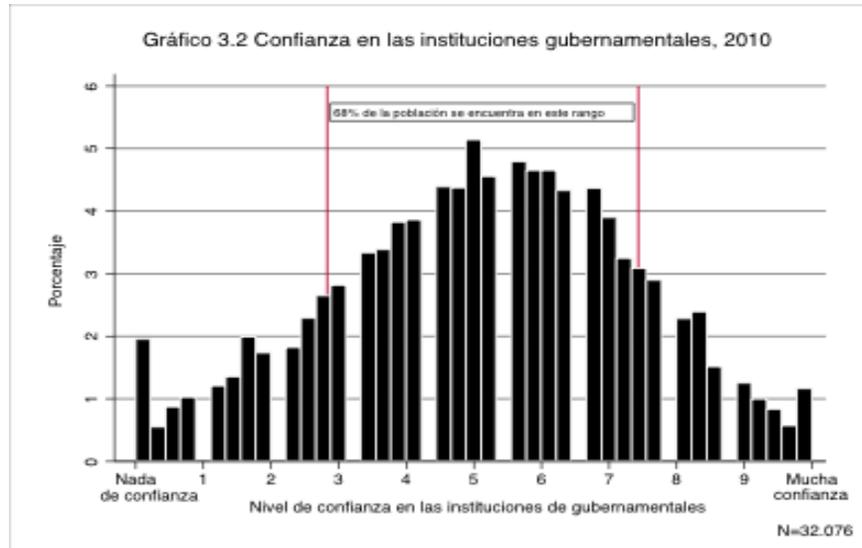
⁷⁷ Los países que están incluidos en el cuestionario del 2010 y que forman parte de este estudio son: México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, República Dominicana, Belice, Jamaica, Haití, Trinidad y Tobago, Guyana y Surinam. Los Estados Unidos y Canadá están en el cuestionario, pero han sido excluidos de este análisis.

- La primera es el *apoyo “abstracto” a la democracia* como sistema de gobierno, con base en la pregunta: “¿En qué medida está usted de acuerdo o no con la siguiente afirmación? Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno.” Como lo muestra el Gráfico 3.1, el grueso de los latinoamericanos y caribeños exhiben niveles altos de apoyo a la democracia. Casi 33% de la muestra está totalmente de acuerdo con la frase, mientras que algo menos del 5% está completamente en contra. En una escala de 1 (totalmente en contra) a 7 (totalmente de acuerdo) el promedio de la región se sitúa levemente por encima de 5.



- La segunda dimensión del apoyo a las instituciones democráticas que ha sido incluida en el análisis alude a la *confianza en las instituciones*. Para ello se ha elaborado un índice compuesto que mide el nivel de confianza de los entrevistados en varias instituciones de gobierno: el sistema judicial, las fuerzas armadas, el congreso nacional, el gobierno central, los tribunales de justicia y el sistema electoral. El Gráfico 3.2 es un histograma del índice de confianza, donde 0 representa ausencia total de confianza y 10 confianza máxima. Éste muestra una distribución relativamente normal centrada alrededor del promedio (5,1), con una desviación típica de 2,3. Aproximadamente 68% de la

población cae dentro de una desviación típica alrededor del promedio, es decir, entre los puntos 2,8 y 7,4 en la escala de confianza, como lo indican las líneas rojas en la gráfica.



- La tercera dimensión tiene que ver con la *inclinación por un gobierno de “mano dura”* o uno que enfrente los problemas con la participación de todos. Como lo muestra la Tabla 3.1 más de una cuarta parte de la población en América Latina y el Caribe apoya políticas de mano dura, en tanto un 72% piensa que el gobierno debería resolver los problemas en forma participativa.

Tabla 3.1 Inclinación por “mano dura”, América Latina y el Caribe, 2010 (*)

El gobierno debería resolver problemas con:

Mano dura

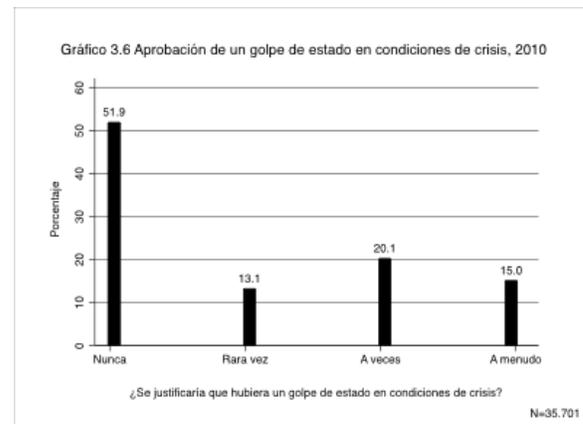
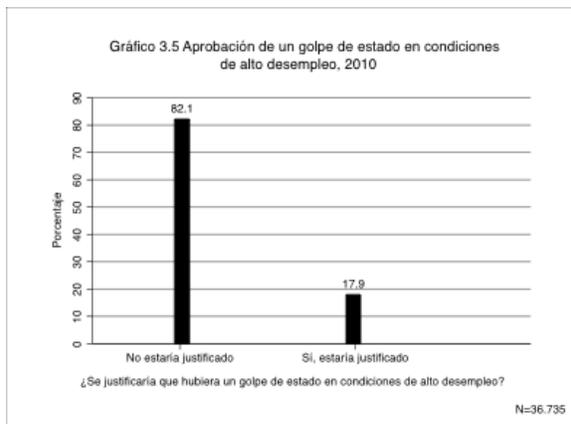
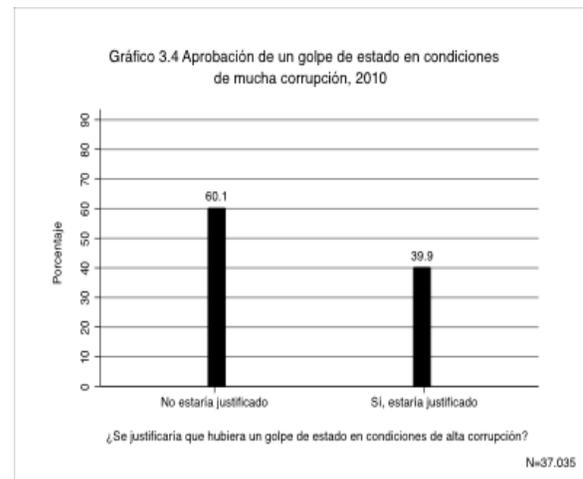
La participación de todos

10.541 (25,7%)

29.293 (71,5%)

Nota: (*) N = 39.834

- La cuarta y última dimensión considerada en el análisis concierne al **apoyo a los golpes de estado** con el fin de solucionar diversos problemas de la sociedad: mucha delincuencia, mucha corrupción o alto desempleo (Gráficos 3.3, 3.4 y 3.5). En ellos se denota que la proporción de la población en la región que estaría dispuesta a justificar un golpe de estado en una situación de mucha delincuencia (42%) es más alta que la que lo haría frente a un problema agudo de corrupción (39,9%) o desempleo (17,9%). Más revelador y preocupante, es el siguiente dato, visible en el Gráfico 3.6, que resume la actitud de los entrevistados con respecto a la posibilidad de un golpe de estado en un momento de crisis por cualquiera de los tres motivos: un 48% de los habitantes de la región está dispuesto a justificar un golpe de estado por *alguna* de las tres razones y en el caso de un 15% de ellos, *por las tres*.



2.1.2 Actitudes hacia el Estado de Derecho

El segundo grupo de variables examina en qué medida la población latinoamericana y caribeña piensan que se justifica ensanchar los límites de la legalidad o hacer total caso omiso de ella para enfrentar la inseguridad. La primera variable (visible en la Tabla 3.2) recoge las opiniones de si para capturar criminales las autoridades deben siempre apegarse a la ley, o si en ocasiones se justificaría operar al margen de la misma. La mayoría de los encuestados (un poco más del 60%) creen que las autoridades siempre deben actuar con apego a la ley; sin embargo, casi un 40% piensa que en ocasiones está justificado cruzar los límites de la legalidad.

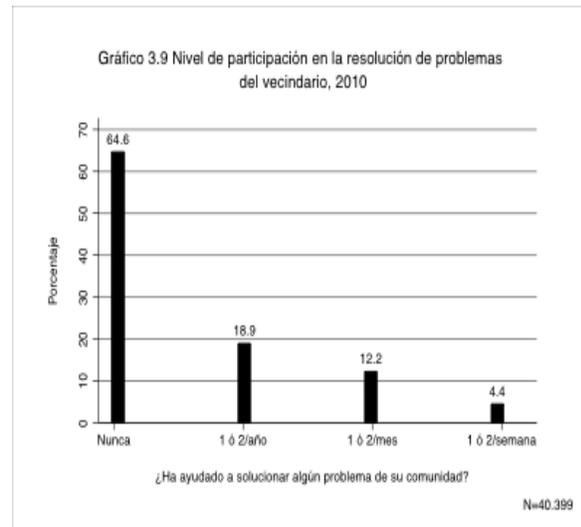
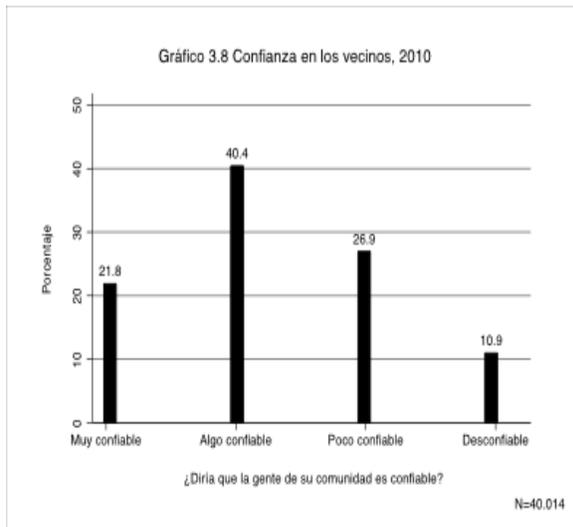
| Tabla 3.2 Opiniones sobre el apego a la legalidad, América Latina y el Caribe, 2010 (*) | |
|--|--|
| <i>Para poder capturar delincuentes cree usted que las autoridades...</i> | |
| Siempre deben respetar las leyes | En ocasiones pueden actuar al margen de la ley |
| 23.934 (60,06%) | 15.917 (39,94%) |
| Nota: (*) N = 39.851 | |

La segunda variable dependiente que mide las actitudes hacia el estado de derecho cuantifica en qué medida la gente aprueba o rechaza tomar la ley en sus propias manos cuando el estado no castiga a los criminales (ver Gráfico 3.7). La mayoría de la población latinoamericana y caribeña rechaza la justicia por mano propia. En una escala del 1 al 10 (1 siendo muy en contra y 10 muy a favor) el promedio de aceptación de esta práctica en la región es de 3,8. Cabe indicar, sin embargo, que más de una cuarta parte de la población continúa mostrando una actitud leve o fuertemente positiva hacia esta opción (entre 6 y 10 en la escala), un punto al que retornaremos en el siguiente capítulo.



2.1.3 Calidad de la convivencia social

Un tercer grupo de variables evalúa los niveles de confianza interpersonal, así como también la participación de las personas en organizaciones locales y la tolerancia social. La primera pregunta utilizada concierne al nivel de confianza de las personas en sus vecinos (Gráfico 3.8). Cuando se pregunta si la gente en su vecindario es generalmente confiable, una mayoría (cerca del 62%) piensa que la gente es al menos algo confiable. Sin embargo, casi 38% de la población piensa que, en el mejor de los casos, sus vecinos son poco confiables. Asimismo, el Gráfico 3.9 muestra los resultados ante la pregunta de si el entrevistado ha contribuido o tratado de contribuir para la solución de algún problema de su vecindario en los últimos 12 meses. La mayoría de la muestra no lo hizo nunca, pero un 36% del total lo hizo por lo menos una vez durante el año anterior.



Finalmente, para aproximarse a la forma en que los niveles de tolerancia social son afectados por la victimización y la inseguridad se han empleado la pregunta utilizada por Latinobarómetro 2009, “¿A quién le disgustaría tener como vecinos?”, que arrojó los siguientes resultados en 18 países de América Latina (ver Tabla 3.3).⁷⁸

⁷⁸ Se han utilizado los datos de Latinobarómetro 2009, por no existir en Americas Barometer 2010 una pregunta comparable que permita medir niveles de tolerancia social. Ambas encuestas difieren sustancialmente en muchos aspectos, en cuenta su cobertura geográfica. Latinobarómetro 2009 incluye 20.127 entrevistas en 19 países iberoamericanos (España, México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Brasil, Argentina, Uruguay, Chile y República Dominicana). Para esta porción del análisis se han utilizado los datos de todos los países menos España.

| Tabla 3.3 Niveles de tolerancia respecto de algunos grupos sociales, América Latina, 2009 | | | |
|--|----------------|-----------------|--------------------------------------|
| ¿Le disgustaría tener como vecinos a ... ? | Sí | No | Número total de observaciones |
| Gente pobre | 12% (2.431) | 88% (17.773) | 20.204 |
| Homosexuales | 29% (5.928) | 71% (14.276) | 20.204 |
| Analfabetos | 12% (2,367) | 88% (17,837) | 20.204 |
| Inmigrantes | 14% (2,833) | 86% (17,371) | 20.204 |
| Africanos o negros | 12% (2,442) | 88% (17,762) | 20.204 |
| Indígenas | 12% (2,473) | 88% (17,731) | 20.204 |
| Fuente: Latinobarómetro 2009. | | | |

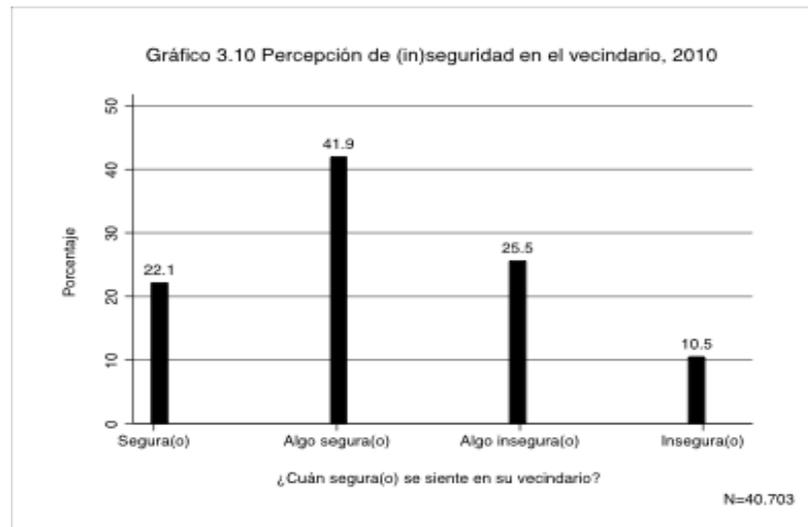
2.2 Variables independientes

Como variables explicativas se ha echado mano a las preguntas de victimización y percepción de inseguridad que ofrece Americas Barometer 2010. La primera indaga si el entrevistado ha sido o no víctima de un crimen durante los últimos 12 meses. Los resultados arrojan que casi 20% de los entrevistados reporta haber sido víctima directamente de algún tipo de crimen en el último año (2010), mientras que cerca del 80% no lo fue (ver Tabla 3.4).⁷⁹

⁷⁹ La divergencia de los datos de victimización utilizados en esta sección, respecto de los reportados en el Capítulo 2 obedece a la pregunta utilizada en cada caso. En este caso, se trata de los resultados obtenidos por Americas Barometer 2010 al preguntar al entrevistado si él o ella ha experimentado *directamente* un crimen. Los datos de Latinobarómetro, utilizados para el Capítulo 2, reportan el nivel de victimización al preguntar al entrevistado si alguien en su entorno familiar inmediato ha sido víctima de un crimen, lo cual, naturalmente, aumenta el nivel de victimización reportado.

| Tabla 3.4 Victimización del entrevistado, América Latina y el Caribe, 2010 (*) | | |
|---|------------|------------|
| <i>En los últimos 12 meses, ¿ha sido víctima de algún tipo de crimen?</i> | Frecuencia | Porcentaje |
| Sí | 7.990 | 19,5% |
| No | 32.834 | 80,1% |
| No sé/ Datos no disponibles | 166 | 0,4% |
| Nota: (*) N= 40.824 | | |

La segunda mide la percepción de seguridad del entrevistado en su vecindario. Esta variable ordinal de cuatro categorías plantea la siguiente pregunta: “*En referencia a su vecindario, y considerando la posibilidad de ser asaltado o robado, ¿usted se siente muy seguro(a), algo seguro(a), algo inseguro(a) o muy inseguro(a)?*” Como se denota en el Gráfico 3.10, algo más de 35% de la muestra manifiesta estar algo o muy insegura en su barrio. Correlativamente, un 64% indica sentirse algo o muy seguro.



2.3 Variables de control

Los controles de este estudio son: una variable ordinal para el tamaño del lugar de residencia de los encuestados (las opciones son: capital del país, ciudad grande, mediana, pequeña, o región rural); una variable binaria para sexo (masculino/femenino); una variable continua para edad (rango 16 a 98); una variable continua para años de educación terminados; una variable de cinco categorías para el nivel económico; y una variable nominal, de categoría

múltiple, para la religión (católica, protestante, religión oriental no cristiana, ninguna pero creyente en un ser supremo, mormón, religión aborígen/tradicional, judía, agnóstico/ateo, testigo de Jehová, ninguna), la cual también está codificada en una variable binaria que divide la población en dos grupos: los católicos y los no católicos.⁸⁰ Estas variables proveen la información demográfica básica de la población latinoamericana y caribeña cuyas opiniones estamos estudiando, y que caracteriza al ciudadano promedio en la región.⁸¹

Cabe indicar, antes de presentar los resultados, que el presente es un análisis apenas incipiente, con importantes limitaciones. En primer lugar, se trata de un análisis a nivel agregado regional. Un estudio que capte diferencias domésticas en cada uno de los países de la región, mejoraría considerablemente la comprensión de las relaciones aquí esbozadas. Asimismo, estudios longitudinales que indaguen sobre cambios en la opinión pública a través del tiempo serían útiles para explicar la trayectoria de la región. Adicionalmente, existen dimensiones importantes de la convivencia democrática que no alcanzaron a ser cubiertas en el análisis, como el impacto de la inseguridad en la libertad de los individuos para desplazarse, disfrutar de su patrimonio y, en general, escoger la vida que desean. Desafortunadamente, no hay datos disponibles que midan este tipo de factores a nivel regional.⁸² Por último, aunque es posible que existan algunos problemas de endogeneidad en el análisis, no lucen serios. No es plausible que las diversas variables que miden el apoyo a las instituciones democráticas y al estado de derecho, así como la intensidad de la vida cívica, incidan en que una persona sea o no sea víctima de un crimen, o en su percepción de inseguridad.

Veamos a continuación los resultados de este ejercicio.

⁸⁰ Pese a que Americas Barometer 2010 tiene una variable que mide la ideología política auto-atribuida por el entrevistado, de extrema derecha a extrema izquierda, la diversidad de significados atribuidas a las diferentes opciones ideológicas hacen problemático utilizarla en el modelo, por lo que se decidió excluirla del análisis. Su inclusión en el análisis no cambia los resultados significativamente.

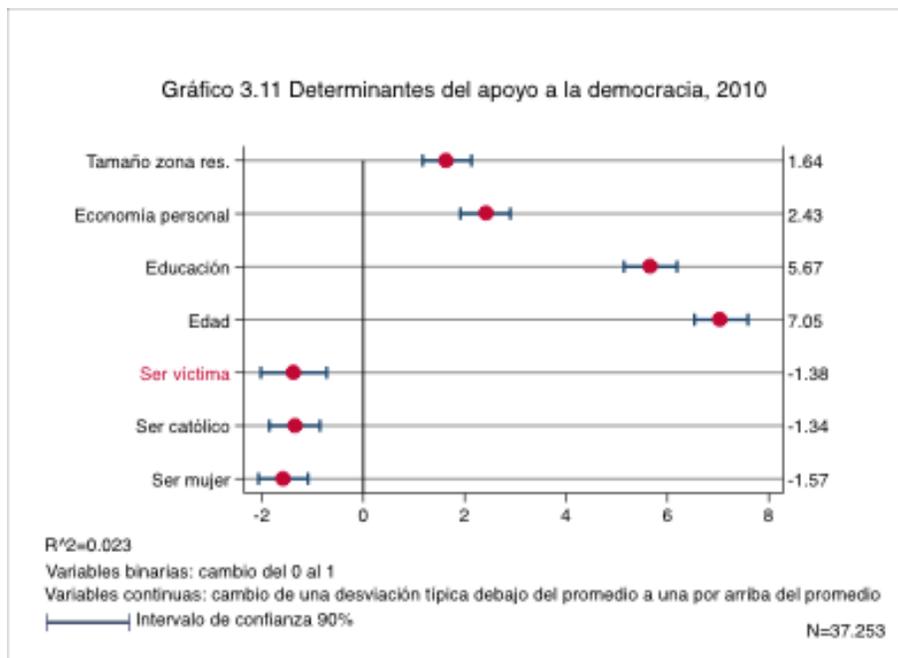
⁸¹ Para las características socio-demográficas de la muestra, ver Apéndice.

⁸² PNUD (2006) es, con toda probabilidad, el único estudio disponible de este tipo.

3. Resultados

3.1 Apoyo a las instituciones democráticas

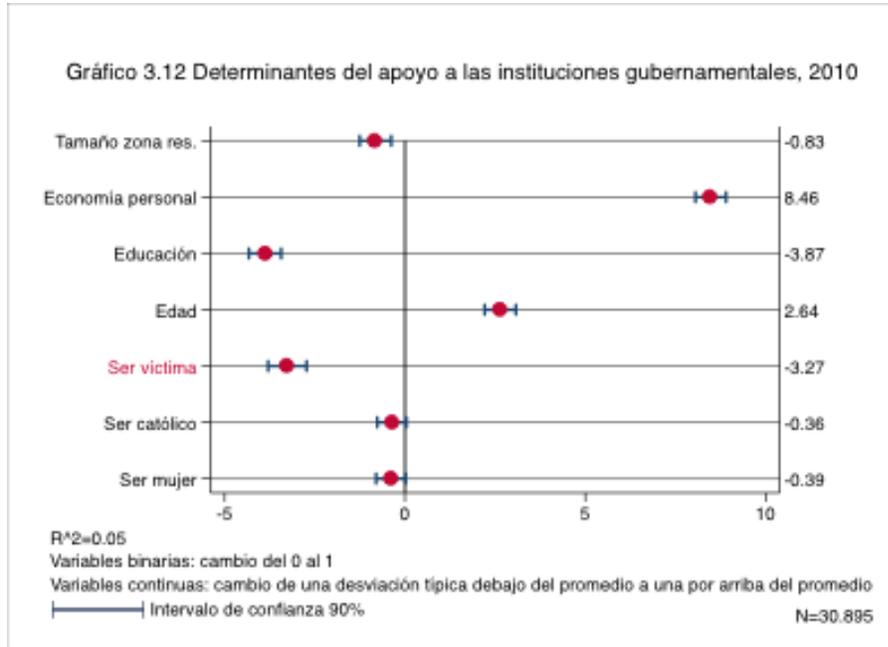
Esta primera sección examina el efecto de la victimización y el temor por la inseguridad sobre una serie de variables relacionadas con el apoyo a la democracia. Para empezar, controlando todos los factores socio-demográficos ya mencionados, se puso a prueba el apoyo “abstracto” a la democracia. Tanto ser víctima de un crimen como sentirse inseguro impactan negativamente el apoyo a la democracia como forma de gobierno. El Gráfico 3.11 muestra los resultados del impacto de la victimización sobre el apoyo de la democracia, por medio de una regresión de mínimos cuadrados ordinarios, ya que la variable dependiente tiene siete valores que corresponden a la escala de apoyo a la democracia. En promedio, ser víctima de un crimen reduce 1,4% el apoyo a la democracia, controlando por todos los factores socio-demográficos mencionados anteriormente. Aunque el resultado es estadísticamente significativo y en la dirección esperada, es de una magnitud menor que el impacto que tienen otros factores sobre la variable dependiente, particularmente la edad y el nivel educativo del entrevistado.



Por su parte, la Tabla 3.5 muestra que hay una relación inversamente proporcional entre sentirse inseguro en su vecindario y el apoyo a la democracia. El aumento de una unidad de la variable independiente, por ejemplo el cambio de sentirse muy seguro a algo seguro, o de algo inseguro a muy inseguro en el vecindario donde se vive, reduce en promedio el apoyo a la democracia en casi un 2%, controlando por todos los factores demográficos ya discutidos. Este efecto es estadísticamente significativo y más potente que el de cualquiera de las otras variables introducidas en el modelo.

| Tabla 3.5 Impacto de la percepción de inseguridad sobre el apoyo a la democracia | |
|--|-----------------------|
| Variable independiente y controles | Apoyo a la democracia |
| <i>Sentirse Inseguro</i> | -1,9*** (0,16) |
| Tamaño de la localidad | 0,67*** (0,1) |
| Hombre/Mujer | -1,4*** (0,3) |
| Años de Educación | 0,65*** (0,04) |
| Edad | 0,22*** (0,01) |
| Situación Económica Personal | 1,24*** (0,18) |
| Católico o No | -1,31*** (0,3) |
| Constante | 56,11*** (0,89) |
| Observaciones | 37.188 |
| R-Al Cuadrado | 0,03 |
| Notas: Errores estándares en paréntesis. *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1 | |

El impacto que tiene la victimización sobre la confianza en las instituciones gubernamentales está ilustrado en el Gráfico 3.12. Ser víctima de un crimen en América Latina reduce 3,3% la confianza en las instituciones públicas. Este efecto es significativo estadísticamente y en la dirección esperada. Sólo es menor al del nivel educativo y, sobre todo, la situación económica del entrevistado.

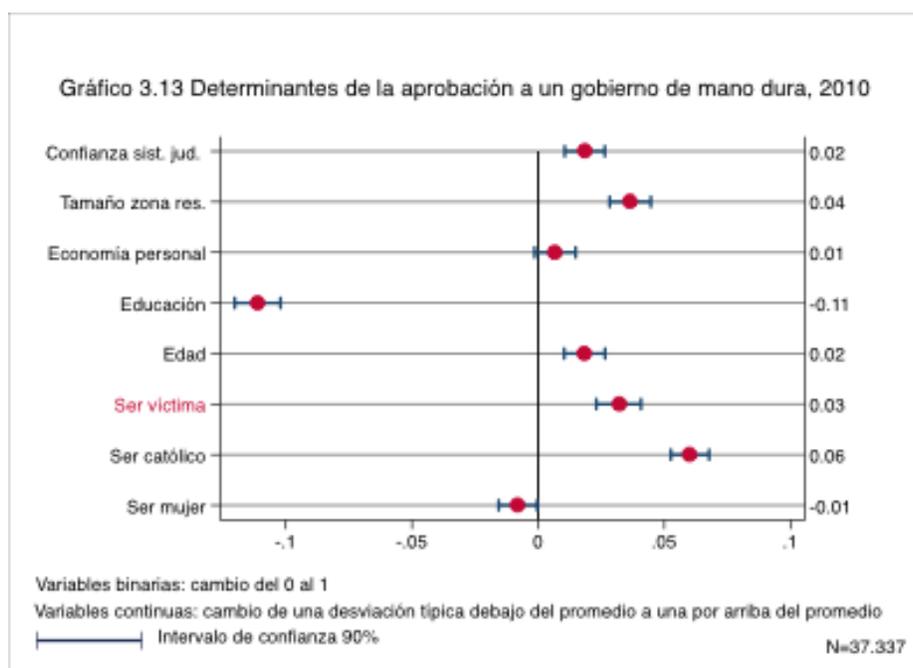


Asimismo, el aumento de una unidad en la variable independiente, por ejemplo, el cambio de sentirse algo seguro a inseguro en el vecindario donde se vive, reduce el apoyo a las instituciones gubernamentales casi 2,8% en promedio (ver Tabla 3.6). Este efecto también es estadísticamente significativo, en la dirección prevista, y sólo menor al generado por la situación económica del entrevistado.

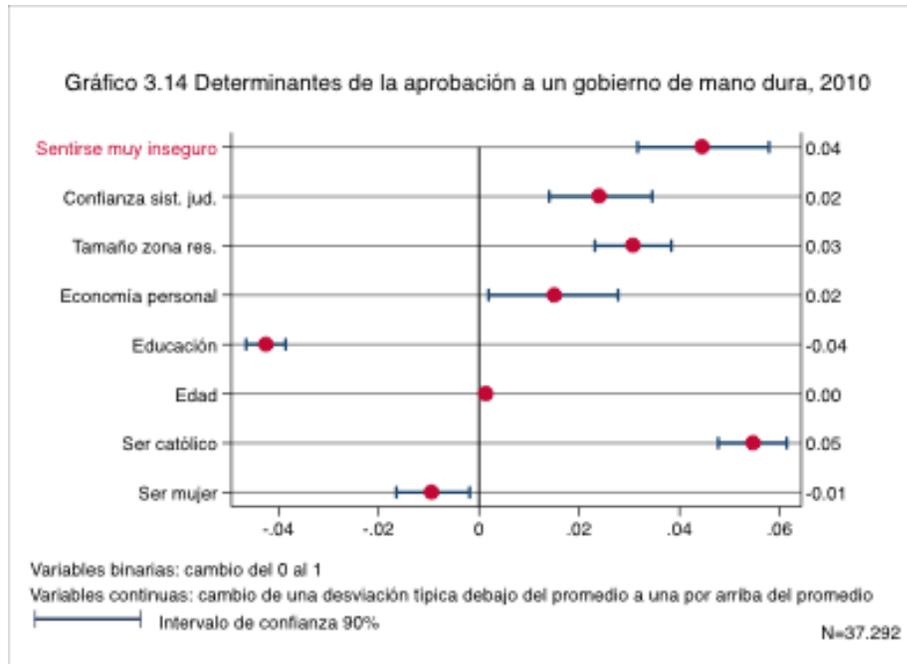
| Tabla 3.6 Impacto de la percepción de inseguridad en el apoyo a las instituciones gubernamentales | |
|--|---|
| Variable independiente y controles | Confianza en las instituciones gubernamentales |
| <i>Sentirse Inseguro</i> | -2,8*** (0,14) |
| Tamaño de la localidad | -0,12 (0,09) |
| Hombre/Mujer | -0,06 (0,25) |
| Años Educación | -0,48*** (0,032) |
| Edad | 0,08*** (0,01) |
| Situación Económica Personal | 4,77*** (0,16) |
| Católico o No | -0,17 (0,25) |
| Constante | 44,99*** (0,78) |
| Observaciones | 30.829 |
| R-Al Cuadrado | 0,06 |
| Notas: Errores estándares en paréntesis. *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1 | |

En lo que toca a la preferencia por la soluciones de “mano dura” a los problemas nacionales, el efecto de ambas variables independientes es también el esperado. En promedio, y manteniendo todas las variables de control en su mediana, es 3,5% más probable que los latinoamericanos y caribeños que han sido víctimas de algún crimen piensen que el gobierno debería ser de “mano dura”, en comparación con aquellos que no han sido víctimas (Tabla 3.7). Este efecto es menor al de algunos otros factores, particularmente la religión y la educación (Gráfico 3.13). La percepción de inseguridad genera un impacto similar sobre la preferencia por políticas de “mano dura”. En promedio, el cambio de sentirse muy seguro a sentirse muy inseguro en el vecindario está asociado con 4,5% más probabilidad de preferir un gobierno de “mano dura” (Tabla 3.8). En este caso, tanto la religión como el nivel educativo tienen un efecto comparable (Gráfico 3.14).

| Tabla 3.7 Impacto de la victimización en la preferencia por un gobierno de “mano dura” | | | | |
|---|----------|----------------|--------------------------------|---------------|
| <i>Víctimas</i> | Promedio | Error Estándar | Intervalo de Confianza del 95% | Observaciones |
| Sí, hace falta un gobierno de mano dura | 0,035 | 0,006 | 0,02 – 0,05 | 37.337 |



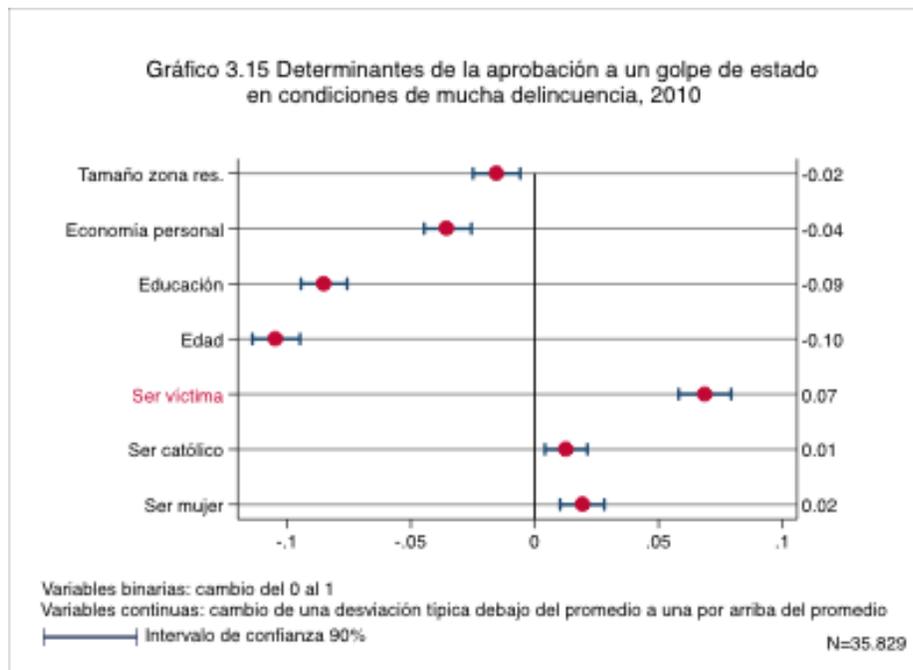
| Tabla 3.8 Impacto de la percepción de inseguridad en la preferencia por un gobierno de “mano dura” | | | | |
|---|----------|----------------|--------------------------------|---------------|
| <i>Cambio de sentirse muy seguro a sentirse muy inseguro</i> | Promedio | Error Estándar | Intervalo de Confianza del 95% | Observaciones |
| Sí, hace falta un gobierno de mano dura | 0,045 | 0,008 | 0,03 – 0,06 | 37.292 |



Por último, toca analizar la relación entre ser víctima de un crimen y la probabilidad de pensar que un golpe de estado está justificado cuando hay mucho desempleo, delincuencia y/o corrupción. Por medio del modelo de regresión logística,⁸³ ya que la variable dependiente es binaria, se encontró apoyo robusto y estadísticamente significativo a la hipótesis que ser víctima de un crimen está relacionado con más apoyo al golpe de estado en cada una de las tres circunstancias mencionadas. Como se encuentra resumido en la Tabla 3.9, en promedio, y manteniendo todas las variables de control en su mediana, es 3,8% más probable que los latinoamericanos y caribeños que han sido víctimas de algún crimen piensen que estaría justificado un golpe de estado cuando hay un alto nivel de desempleo, que aquellos que no han experimentado una acción criminal. Esa probabilidad aumenta un 6,7% ante una situación de mucha corrupción. De las tres circunstancias planteadas como hipótesis, es la situación de alta delincuencia la que más sube la probabilidad de que las víctimas de un delito apoyen un golpe de estado (un 7,2% más entre quienes han sido víctimas). Aun en este último caso, sin embargo, el efecto de la victimización es un poco menor al del nivel educativo y al de la edad del entrevistado (ver Gráfico 3.15).

⁸³ Para hacer la interpretación de las regresiones logísticas se utilizó el software *Clarify* y, por ello, se le agradece a los autores: Tomz et al. (2003). Disponible en: <http://gking.harvard.edu>.

| Tabla 3.9 Impacto de la victimización sobre el apoyo a golpes de estado en 3 circunstancias de crisis, por separado | | | | |
|---|----------|----------------|--------------------------------|---------------|
| Víctimas | Promedio | Error Estándar | Intervalo de Confianza del 95% | Observaciones |
| Golpe de estado estaría justificado frente al desempleo | 0,038 | 0,006 | 0,03 – 0,05 | 35.335 |
| Golpe de estado estaría justificado frente a la corrupción | 0,067 | 0,007 | 0,05 – 0,08 | 35.632 |
| Golpe de estado estaría justificado frente a la delincuencia | 0,072 | 0,007 | 0,06 – 0,09 | 35.829 |

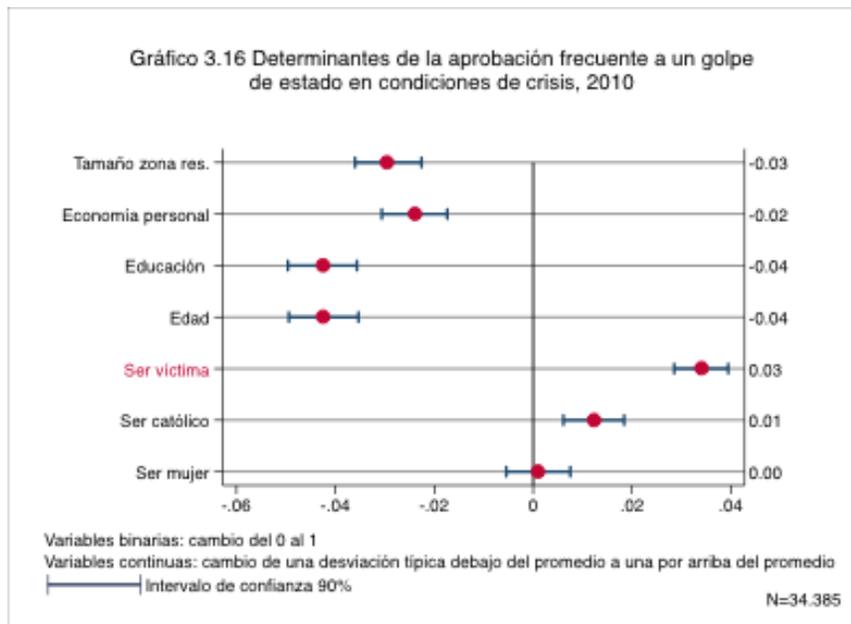


La suma de las tres variables dependientes anteriores forma un índice de apoyo a golpes de estado en momentos de crisis, y la Tabla 3.10 muestra los resultados de la regresión logística multinomial. Se utilizó este estimador debido a que la variable dependiente es de cuatro categorías. En promedio, y manteniendo todas las variables de control en su mediana, es 7,4% más probable que los latinoamericanos que han sido víctimas de algún crimen piensen que estaría justificado un golpe de estado en *alguna* circunstancia de crisis como las descritas (alto desempleo, mucha corrupción, mucha delincuencia), en comparación con aquellos que no han sido víctimas. Asimismo, es 4% más probable que los latinoamericanos que han sido

víctimas de algún crimen piensen que estaría justificado un golpe de estado en *todas* las circunstancias de crisis planteadas (categorizado como “a menudo” en la respuesta), en comparación con quienes no han sufrido actos delictivos. En este caso la variable victimización genera un impacto similar al de la edad y el nivel educativo del entrevistado (Gráfico 3.16). Los resultados de la variable independiente principal son estadísticamente significativos.

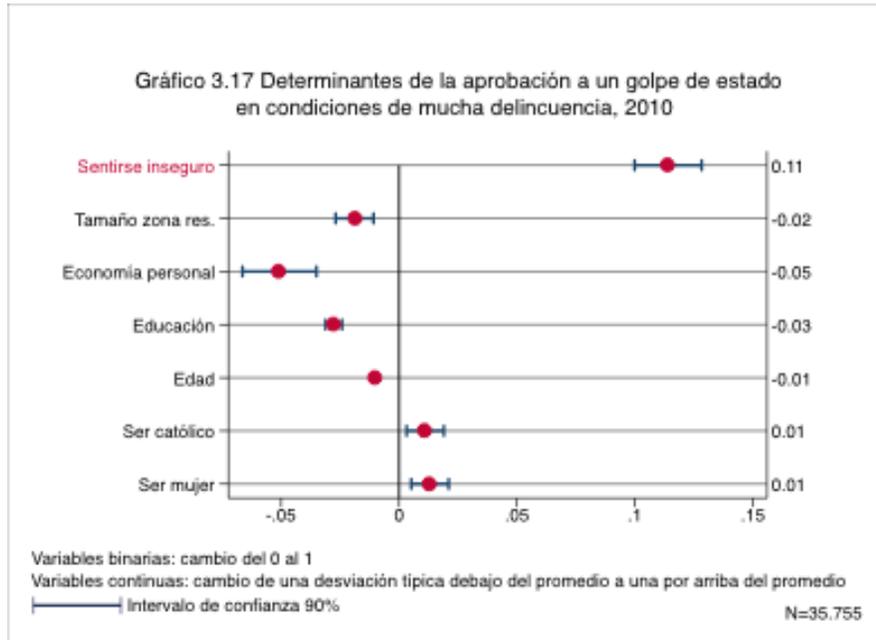
Tabla 3.10 Impacto de la victimización sobre el apoyo a golpes de estado frente a circunstancias de crisis

| Índice | Promedio | Error Estándar | Intervalo de Confianza del 95% | Observaciones |
|---|----------|----------------|--------------------------------|---------------|
| Golpe de estado <i>nunca</i> estaría justificado en momentos de crisis | -0,074 | 0,007 | -0,09 – -0,06 | 34.385 |
| Golpe de estado estaría justificado <i>a menudo</i> en momentos de crisis | 0,04 | 0,005 | 0,03 – 0,05 | |



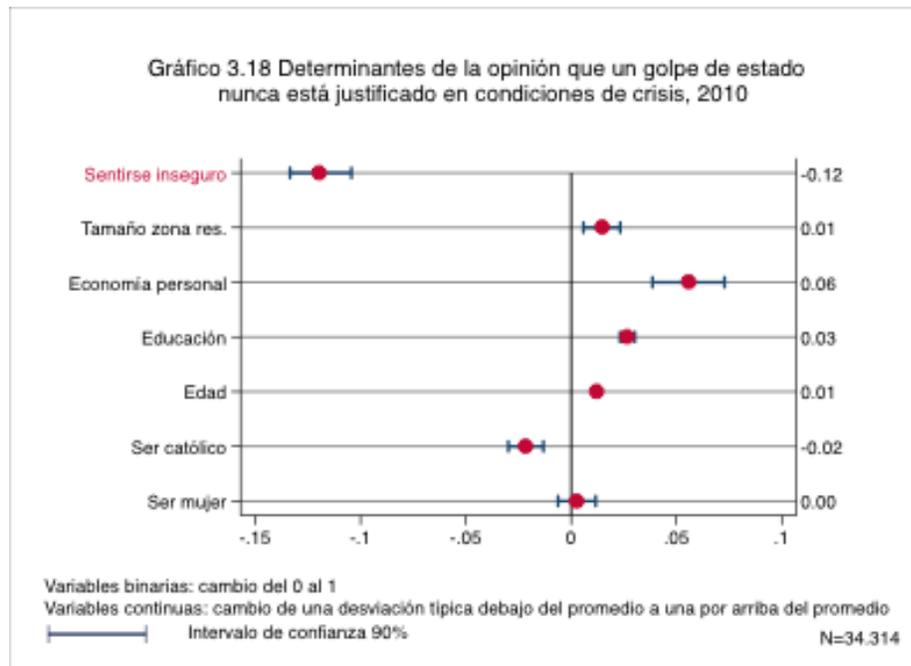
La variable que sondea cuán segura se siente la gente en su vecindario, y el impacto que esta percepción tiene sobre el apoyo a golpes de estado en momentos de crisis, produce resultados similares, aunque más intensos y, al igual que los anteriores, estadísticamente significativos. La Tabla 3.11 muestra que es 5,1% más probable que los latinoamericanos que se sienten muy inseguros en sus vecindarios piensen que estaría justificado un golpe de estado cuando hay mucho desempleo, en comparación con aquellos que se sienten muy seguros. Esto es aún más probable cuando se trata de la corrupción y la delincuencia: en ambos casos la probabilidad es 11% mayor. En este caso el resultado la percepción de inseguridad tiene un impacto considerablemente mayor al de todas las otras variables incluidas en el modelo (Gráfico 3.17).

| Tabla 3.11 Impacto de la percepción de inseguridad sobre el apoyo a golpes de estado en 3 circunstancias de crisis, por separado | | | | |
|---|-----------------|-----------------------|---------------------------------------|----------------------|
| <i>Sentirse muy inseguro</i> | Promedio | Error Estándar | Intervalo de Confianza del 95% | Observaciones |
| Golpe de estado estaría justificado frente al desempleo | 0,051 | 0,007 | 0,04 – 0,07 | 35.254 |
| Golpe de estado estaría justificado frente a la corrupción | 0,11 | 0,009 | 0,09 – 0,12 | 35.560 |
| Golpe de estado estaría justificado frente a la delincuencia | 0,11 | 0,009 | 0,09 – 0,13 | 35.755 |



Al realizar el análisis con el índice que combina las tres circunstancias de crisis, los resultados marchan en la misma dirección, son estadísticamente significativos y, de nuevo, más intensos que los obtenidos en el caso de la victimización. En este caso también se utilizó la regresión logística multinomial ya que la variable dependiente sigue siendo la misma de cuatro categorías. Como se muestra en la Tabla 3.12, en promedio es 12% más probable que los habitantes de la región que se sienten muy inseguros piensen que estaría justificado un golpe de estado en alguno de los momentos de crisis, en comparación con aquellos que se sienten muy seguros. Asimismo, es 5,1% más probable que los latinoamericanos y caribeños que se sienten muy inseguros piensen que a menudo estaría justificado un golpe de estado en todos los momentos de crisis descritos, en comparación con aquellos que se sienten muy seguros. En el primer caso, el efecto de la alta percepción de inseguridad es muy superior al de cualquiera de las otras variables (Gráfico 3.18).

| Tabla 3.12 Impacto de la percepción de inseguridad sobre el apoyo a golpes de estado frente a circunstancias de crisis | | | | |
|--|----------|----------------|--------------------------------|---------------|
| Índice | Promedio | Error Estándar | Intervalo de Confianza del 95% | Observaciones |
| Golpe de estado <i>nunca</i> estaría justificado en momentos de crisis | -0,12 | 0,009 | -0,14 – -0,10 | 34.314 |
| Golpe de estado estaría justificado <i>a menudo</i> en momentos de crisis | 0,051 | 0,007 | 0,04 – 0,07 | |



Todos los resultados presentados en esta sección, generalizables a la población entera de América Latina y el Caribe, apoyan la hipótesis que la relación entre la inseguridad ciudadana –tanto en su dimensión objetiva como subjetiva—tiene un impacto negativo en los niveles de apoyo a la democracia. Debe notarse, sin embargo, que más que la victimización es la alta percepción de inseguridad la que erosiona ese apoyo, particularmente al reducir visiblemente las inhibiciones con respecto a las rupturas autoritarias en situaciones críticas.

Como lo veremos a continuación el efecto negativo de la inseguridad es igualmente consistente cuando se trata de las actitudes frente a principios elementales del estado de derecho, uno de los pilares fundamentales del sistema democrático.

3.2 Actitudes hacia el Estado de Derecho

La segunda sección examina la relación entre la victimización y la percepción de inseguridad, por una parte, y la opinión sobre el respeto a la legalidad y el estado de derecho, por otra. Por medio del modelo de regresión logística, se indagó la relación entre ser víctima de un crimen y la probabilidad de creer que para capturar delincuentes las autoridades puedan actuar al margen de la ley (posibles respuestas: siempre se deben respetar las leyes o las autoridades pueden actuar al margen de la ley a veces). En este caso, además de todos los factores socio-demográficos de control utilizados anteriormente, el modelo incorpora una variable adicional de control: la confianza en que el sistema judicial castigue al responsable de un crimen. Ello porque es de presumir que aun quien ha sido víctima de un delito o quien tiene una alta percepción de inseguridad tendrá una menor propensión de apoyar métodos de dudosa legalidad contra el delito si percibe que el Poder Judicial es capaz de cumplir adecuadamente con sus funciones punitivas.⁸⁴

Se encontró que hay una relación significativa entre la victimización y la tolerancia a la utilización de métodos ilegales por parte de las autoridades. En promedio, y manteniendo todas las variables de control en su mediana, es 10% más probable que los latinoamericanos que han sido víctimas de algún crimen piensen que las autoridades pueden actuar al margen de la ley para capturar criminales, en comparación con aquellos que no han sido víctimas (Gráfico 3.19). Por su parte, en promedio, el cambio de sentirse muy seguro a sentirse muy inseguro en el vecindario está asociado con 9,9% más probabilidad de estar de acuerdo en que las autoridades actúen al margen de la ley para capturar criminales (Gráfico 3.20). En ambos casos el efecto es estadísticamente significativo y mucho más potente que el de cualquier otra variable en el modelo, excepto la confianza en la efectividad punitiva del Poder Judicial.

⁸⁴ Los resultados arrojados por esta pregunta en Americas Barometer 2010 fueron los siguientes: ninguna confianza en que el sistema judicial castigará al culpable de un crimen (13,9%), poca confianza (25,9%), algo de confianza (33,5%) y mucha confianza (26,7%). Se cuenta con 39.850 observaciones.

Gráfico 3.19 Determinantes de la aprobación a que las autoridades actúen al margen de la ley para poder capturar criminales, 2010

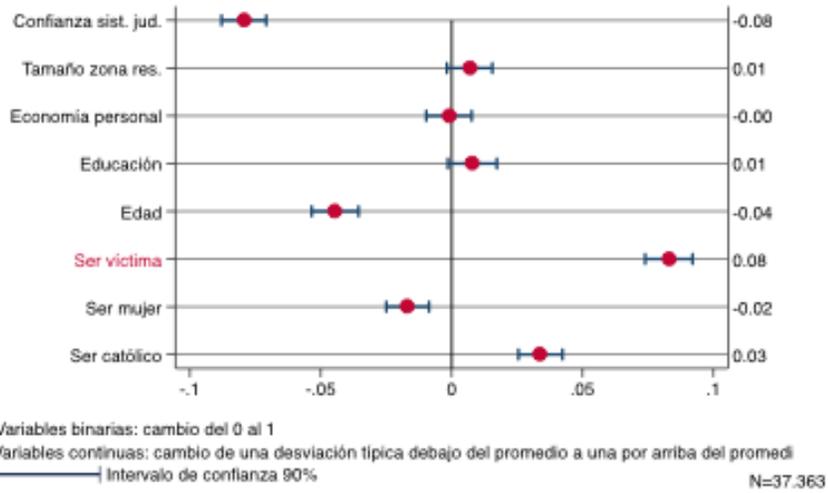
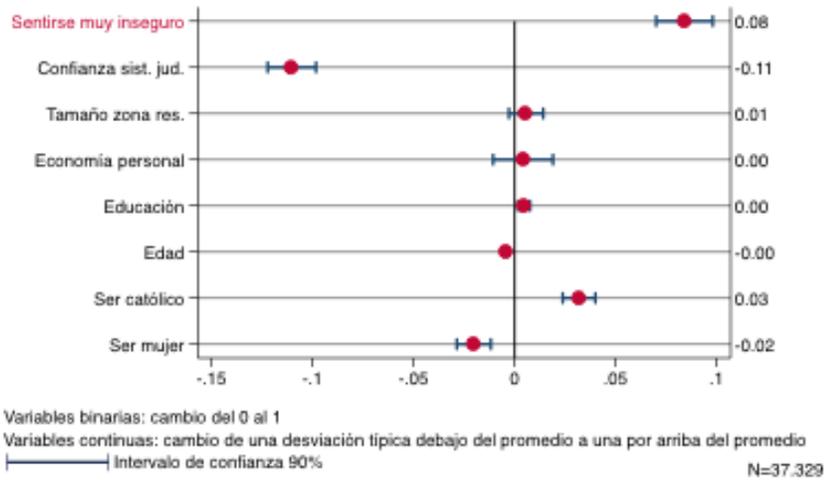
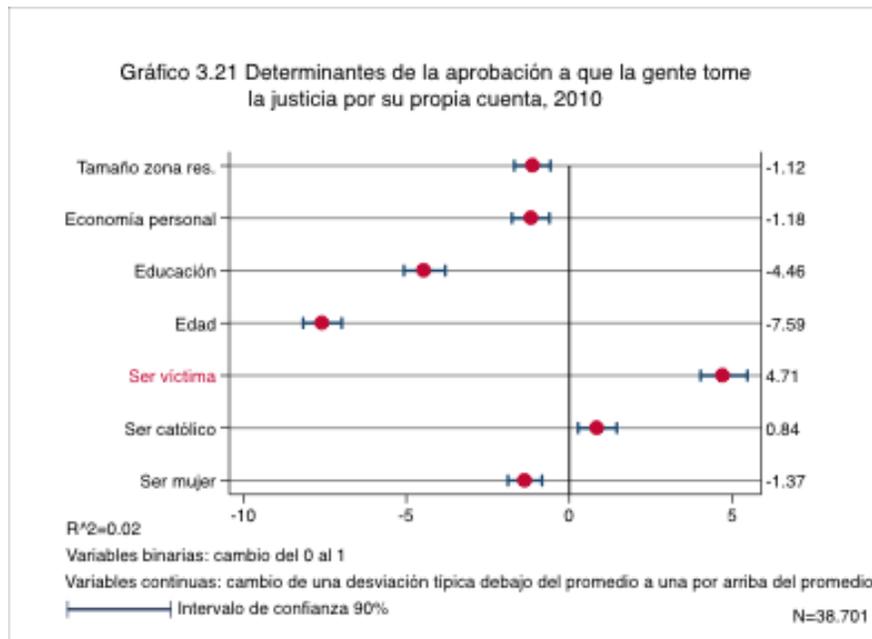


Gráfico 3.20 Determinantes de la aprobación a que las autoridades actúen al margen de la ley para poder capturar criminales, 2010



De manera similar fue explorada la relación entre ambas variables explicativas y el grado de apoyo a la justicia por mano propia cuando el estado no castiga a los criminales. En el caso de la victimización, la regresión de mínimos cuadrados ordinario mostró que, en promedio, ser víctima de un crimen está asociado con un aumento de 5% en la aprobación de tomar la ley por propia cuenta, un efecto estadísticamente significativo y sólo inferior al de la edad (Gráfico 3.21). El efecto de la percepción de inseguridad es más leve, sin embargo, aunque también significativo y en la dirección esperada. Una unidad de cambio en la variable independiente (por ejemplo, el cambio de sentirse muy seguro a poco seguro en el vecindario) está relacionada con un incremento de 2,6% al apoyo a que las personas tomen la justicia en sus propias manos, un efecto más robusto que el de cualquiera otra variable (Tabla 3.13).



| Tabla 3.13 Impacto de la percepción de inseguridad sobre la opinión sobre la justicia por mano propia | |
|--|---|
| Variable Independiente y Controles | ¿Qué tanto está de acuerdo con que la gente pueda tomar la justicia por su propia cuenta cuando el estado no castiga a los criminales? |
| <i>Sentirse más inseguro</i> | 2,6*** (0,2) |
| Tamaño de la localidad | -0,5*** (0,12) |
| Hombre/Mujer | -1,7*** (0,34) |
| Años de educación | -0,48*** (0,044) |
| Edad | -0,24*** (0,012) |
| Situación Económica Personal | -0,43** (0,21) |
| Católico o No | 0,74** (0,35) |
| Constante | 41,87*** (1,04) |
| Observaciones | 38.626 |
| R-Al Cuadrado | 0,02 |
| Notas: Errores estándares en paréntesis. *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1 | |

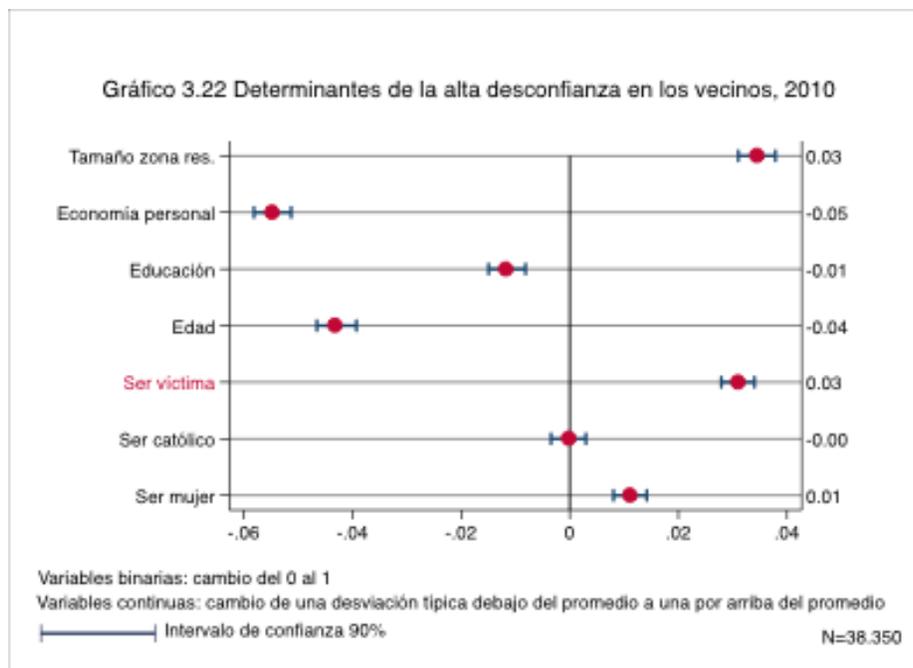
En suma, aunque tanto la victimización como el temor erosionan el apoyo a los principios del estado de derecho, su impacto tiende a traducirse más frecuentemente en mayor lenidad frente a los abusos de las autoridades que en una mayor propensión a impartir justicia fuera de los cauces legales.

3.3 Calidad de la convivencia social

El tercer apartado y final de esta sección somete a prueba la relación entre la victimización y la percepción de inseguridad, por una parte, y tres variables relacionadas con la densidad de la vida cívica y la robustez del capital social: la confianza interpersonal, la disposición de participar en la solución de problemas comunitarios y la tolerancia social. La presunción en este punto es que todas las variables dependientes se ven negativamente afectadas por la victimización y el temor.

Por medio del modelo probit ordenado, ya que la variable dependiente es ordinal y de cuatro categorías (las posibles respuestas son: muy confiable, algo confiable, poco confiable y nada confiable), se observa una relación estadísticamente significativa entre la victimización y la confianza interpersonal. Como se ve en la Tabla 3.14, manteniendo todos los factores demográficos en su mediana, en promedio es 4,2% más probable que las víctimas no confíen nada en sus vecinos, en contraste con quienes no han experimentado directamente hechos delictivos. Asimismo, la victimización reduce en un 5,2% la probabilidad de que aquellos que han sido víctimas tengan el máximo de confianza en sus vecinos. En el primer caso, aunque el efecto es estadísticamente significativo es menor que el de otras variables como el tamaño de la localidad de residencia, la confianza en el sistema judicial, la edad y, sobre todo, el nivel económico del entrevistado (Gráfico 3.22).

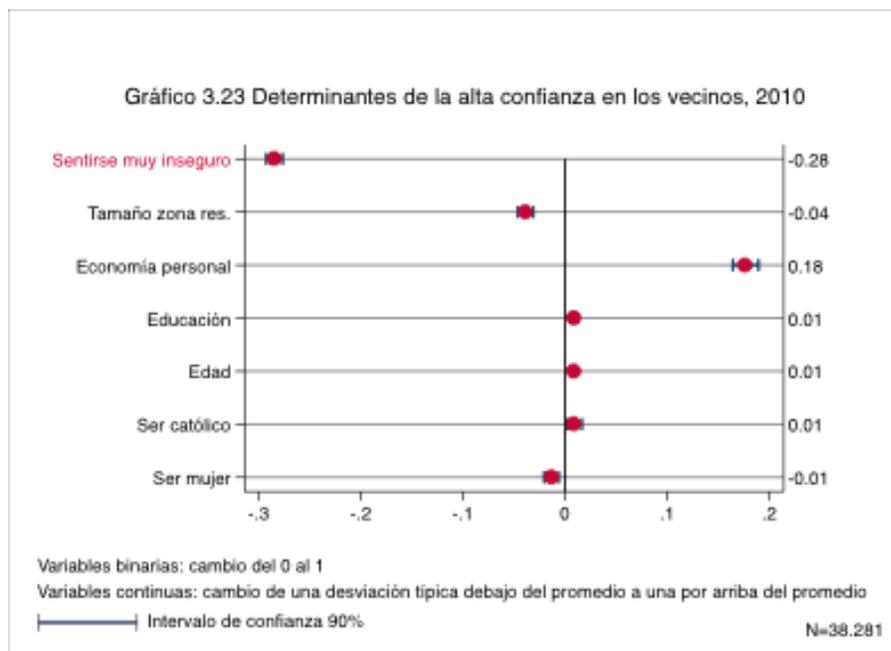
| Tabla 3.14 Impacto de la victimización en la confianza interpersonal | | | | |
|--|----------|----------------|--------------------------------|---------------|
| <i>Nivel de confianza en los vecinos por parte de víctimas de delito</i> | Promedio | Error Estándar | Intervalo de Confianza del 95% | Observaciones |
| Muy confiable | -0,052 | 0,003 | -0,06 – -0,05 | 38.350 |
| Nada confiable | 0,042 | 0,003 | 0,04 – 0,05 | |



Asimismo, se verifica que es 23% más probable que las personas que se sienten inseguras en su vecindario no confíen nada en sus vecinos, en contraste con las no se sienten inseguras. Correlativamente, es un 28% menos probable que aquellos que se sienten inseguros en su localidad afirmen tener el máximo de confianza en sus vecinos (ver Tabla 3.15). Ambos resultados son estadísticamente significativos. Este último efecto es mucho más fuerte que el de cualquier otra variable del modelo (Gráfico 3.23). Debe advertirse, sin embargo, la presencia de un posible problema de endogeneidad en esta sección del análisis. Es de esperar que quien se siente inseguro en su vecindario sienta desconfianza hacia sus vecinos. Pero lo opuesto es también plausible: la convicción de que los vecinos son poco confiables contribuye a aumentar el sentimiento de inseguridad en el vecindario. La dirección de la relación causal es debatible en este caso.

Tabla 3.15 Impacto de la percepción de inseguridad en la confianza interpersonal

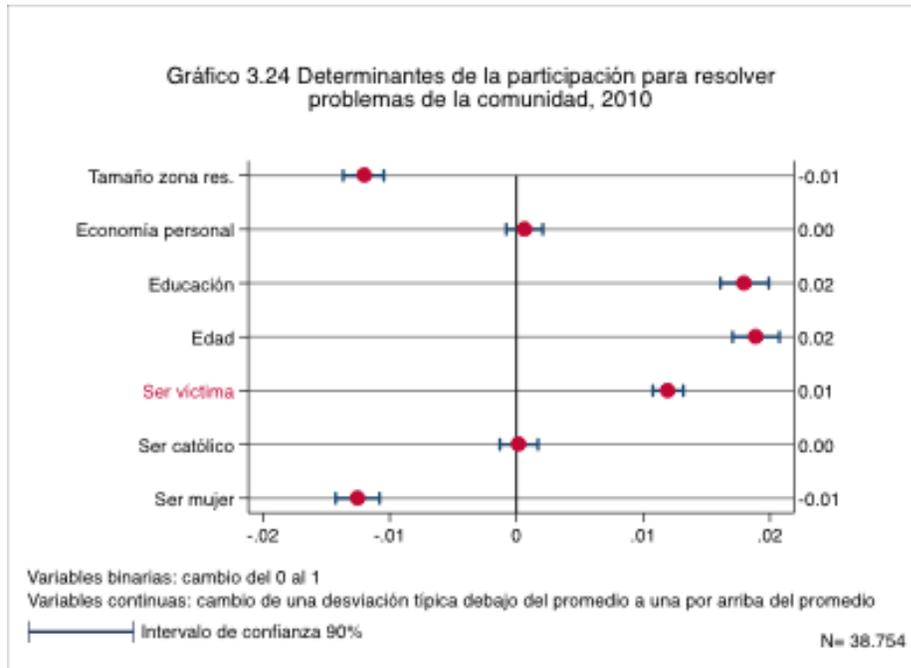
| <i>Nivel de confianza en los vecinos por parte de víctimas</i> | Promedio | Error Estándar | Intervalo de Confianza del 95% | Observaciones |
|--|----------|----------------|--------------------------------|---------------|
| Muy confiable | -0,28 | 0,005 | -0,29 – -0,28 | 38.281 |
| Nada confiable | 0,23 | 0,005 | 0,22 – 0,24 | |



Luego se procedió a medir el impacto de la victimización en la frecuencia con que las personas contribuyen a resolver problemas en su comunidad, controlando por todos los factores socio-demográficos. La Tabla 3.16 resume los resultados, que sugieren que, contrario a lo esperado, es más probable que los latinoamericanos que han sido víctimas de algún tipo de crimen se involucren *más* en su comunidad para resolver problemas. Así, ser víctima de un crimen aumenta un 7% la probabilidad de participar en la comunidad para resolver problemas por lo menos una vez al año. Asimismo, la victimización está significativamente correlacionada, en promedio, con un 2% más de probabilidad de participar a menudo (una vez por semana) en la resolución de problemas locales, en comparación con aquellos que no han sido víctimas de la delincuencia. Aunque estadísticamente significativo, aun en el primer caso el efecto es relativamente modesto frente al de otras variables, como la edad y el nivel educativo del entrevistado (Gráfico 3.24).

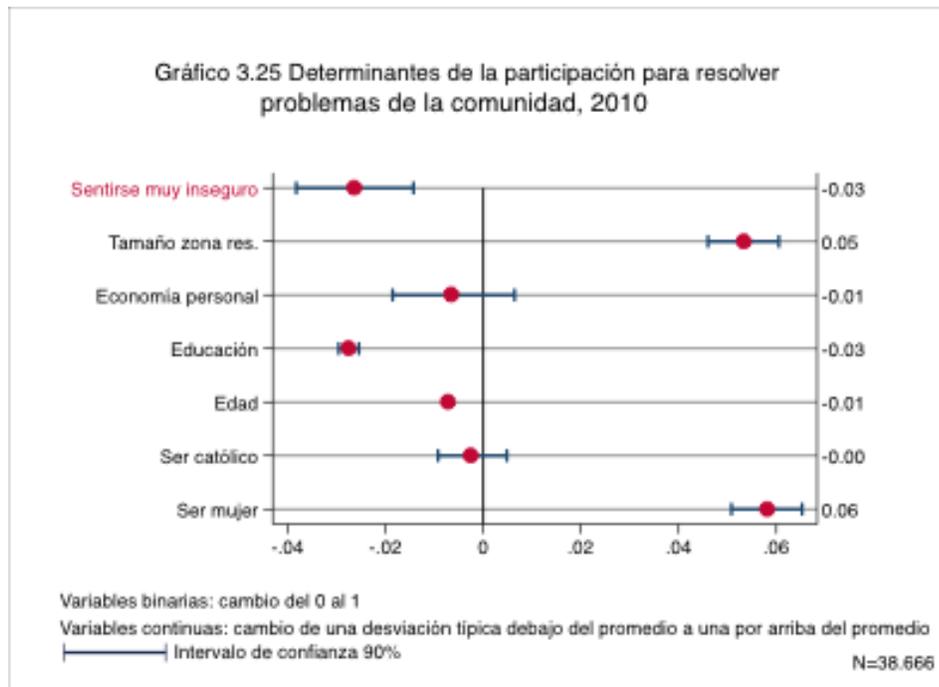
| Tabla 3.16 Impacto de la victimización en la participación en asuntos comunales | | | | |
|--|-----------------|-----------------------|---------------------------------------|----------------------|
| <i>Nivel de involucramiento para resolver problemas en la comunidad al ser víctima de delito</i> | Promedio | Error Estándar | Intervalo de Confianza del 95% | Observaciones |
| Nunca | -0,07 | 0,006 | -0,09 – -0,06 | 38.754 |
| Una vez a la semana | 0,02 | 0,001 | 0,01 – 0,02 | |

De manera similar, la percepción de inseguridad está correlacionada a un nivel significativo



con la participación local, como lo muestra la Tabla 3.17. Es 3% más probable que participen a nivel local por lo menos una vez al año aquellos que se sienten muy inseguros en sus vecindarios, en contraste con aquellos que se sienten muy seguros. Adicionalmente, es 1% más probable que personas que se sienten muy inseguras en su barrio se involucren en la solución de problemas comunitarios muy a menudo (una vez por semana). En el primer caso, el efecto es menor, sin embargo, que el del tamaño de la zona residencial y el sexo de los entrevistados (Gráfico 3.25).

| Tabla 3.17 Impacto de la percepción de inseguridad en la participación en asuntos comunales | | | | |
|--|----------|----------------|--------------------------------|---------------|
| <i>Nivel de involucramiento para resolver problemas en la comunidad entre quienes se sienten muy inseguros</i> | Promedio | Error Estándar | Intervalo de Confianza del 95% | Observaciones |
| Nunca | -0,03 | 0,007 | -0,04 – -0,01 | 38.666 |
| Una vez a la semana | 0,01 | 0,002 | 0,003 – 0,009 | |



Que las víctimas de delito y quienes experimentan altos niveles de temor sean, a la vez, particularmente desconfiados de sus semejantes y particularmente propensos a participar en asuntos comunitarios luce aparentemente contradictorio. Sin embargo, no necesariamente lo es. Estos hallazgos confirman los realizados en Costa Rica por PNUD (2006), ya mencionados en el Capítulo 1, sobre la presencia de una “asociatividad desconfiada”, en la que la mayor participación comunal está precisamente ligada a los esfuerzos locales de lucha contra la delincuencia. Este punto requiere más investigación e información de la que se dispone aquí, pero apunta a una conclusión relevante: la delincuencia y el miedo a ella no erosionan, pura y simplemente, el tejido social. Antes bien, en determinadas circunstancias pueden contribuir a crearlo.

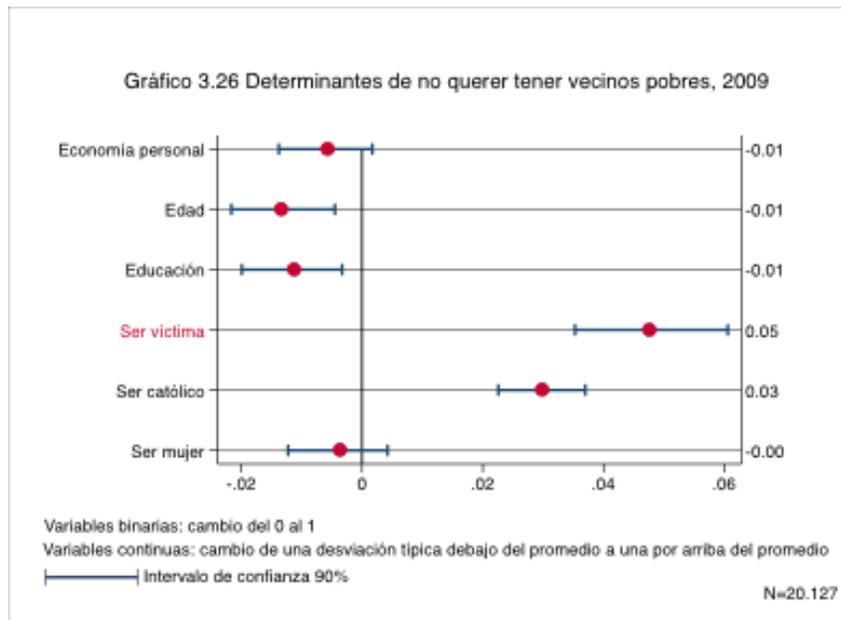
La parte final de este análisis indaga el efecto de la victimización y el temor sobre la tolerancia social, medida como la disposición a tener como vecinos a personas que pertenecen a distintos grupos sociales minoritarios o estigmatizados. Para ello, como se indicó más arriba, se han utilizado datos de Latinobarómetro 2009 y no de Americas Barometer 2010, que no cuenta con ninguna pregunta adecuada al respecto. Por ello, es importante enfatizar que esta última sección sólo contiene hallazgos válidos para los 18 países de América Latina, quedando excluidos así los 6 países del Caribe anglo y franco-parlante que forman parte del análisis en el resto de este capítulo.

Utilizando un modelo regresión logística, y controlando por la situación económica personal, la edad, el número de años de educación, el sexo y la religión,⁸⁵ se observa que las víctimas de delito son más propensas a rechazar como vecinos a todos los grupos de la lista (pobres, homosexuales, analfabetos, inmigrantes, africanos o negros, e indígenas). Como se puede apreciar en la Tabla 3.18, el grupo más fuertemente rechazado por las víctimas es el de los pobres: es 5% más probable que las víctimas de un crimen no quieran tener vecinos pobres. Esa probabilidad es menor para todos los otros grupos, particularmente las personas homosexuales. Todos los resultados en la tabla son estadísticamente significativos. En el caso del rechazo a los pobres, la victimización es, por mucho, la variable que más impacta el resultado (Gráfico 3.26).

Tabla 3.18 Impacto de la victimización en la tolerancia social

| <i>Víctimas les disgustaría tener como vecinos a</i> | Promedio | Error Estándar | Intervalo de Confianza del 95% | Observaciones |
|--|----------|----------------|--------------------------------|---------------|
| Gente pobre | 0,05 | 0,007 | 0,034 – 0,063 | 20.127 |
| Homosexuales | 0,02 | 0,009 | 0,001 – 0,035 | 20.127 |
| Analfabetos | 0,044 | 0,007 | 0,03 – 0,059 | 20.127 |
| Inmigrantes | 0,04 | 0,008 | 0,021 – 0,051 | 20.127 |
| Africanos o negros | 0,04 | 0,007 | 0,027 – 0,055 | 20.127 |
| Indígenas | 0,041 | 0,007 | 0,03 – 0,06 | 20.127 |

⁸⁵ La encuesta de Latinobarómetro del 2009 no contiene una variable que mida el tamaño de la zona de residencia ni una más general de zonas rurales y urbanas. Como consecuencia, no está incluido ese factor en el análisis de Latinobarómetro. Al igual que en el resto de este capítulo se ha utilizado como variable independiente la victimización individual, esto es cuando el entrevistado ha experimentado directamente una acción delictiva durante el último año. La percepción de inseguridad es medida mediante la siguiente pregunta: *¿Cuán frecuentemente se preocupa usted de que pueda llegar a ser víctima de un delito con violencia?* (posibles respuestas: todo o casi todo el tiempo, algunas veces, ocasionalmente, nunca).

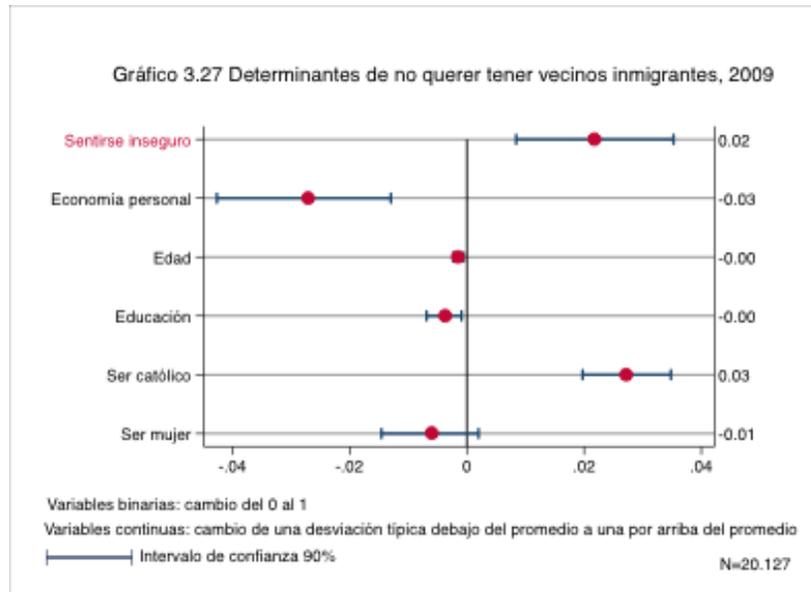


Finalmente, la Tabla 3.19 contiene los resultados al medir el impacto de la alta percepción de inseguridad sobre la disposición a compartir el vecindario con diversos grupos sociales. Una vez más, controlando por todos los factores demográficos y socioeconómicos mencionados, la alta percepción de inseguridad aumenta la probabilidad de rechazo en la mayoría de los casos estudiados, excepto en el de las personas homosexuales e indígenas. Sin embargo, los resultados son estadísticamente significativos únicamente en el caso de los analfabetos e inmigrantes.

| Tabla 3.19 Impacto de la alta percepción de inseguridad sobre la tolerancia social | | | | |
|---|----------|----------------|--------------------------------|---------------|
| <i>Quiénes se sienten inseguros les disgustaría tener como vecinos a</i> | Promedio | Error Estándar | Intervalo de Confianza del 95% | Observaciones |
| Gente pobre | 0,018 | 0,01 | -0,002 – 0,04 | 20.127 |
| Homosexuales | -0,004 | 0,013 | -0,03 – 0,021 | 20.127 |
| Analfabetos | 0,023 | 0,01 | 0,003 – 0,04 | 20.127 |
| Inmigrantes | 0,03 | 0,01 | 0,008 – 0,05 | 20.127 |
| Africanos o negros | 0,016 | 0,01 | -0,04 – 0,002 | 20.127 |
| Indígenas | -0,033 | 0,011 | -0,002 – 0,035 | 20.127 |

Sentirse atemorizado está correlacionado con mayor intolerancia social. Sin embargo, el impacto que tiene el temor sobre la disposición de convivir con estos grupos de vecinos es

levemente menor que el de la victimización, discutido previamente. Los inmigrantes parecen ser los más afectados: es 3% más probable que ciudadanos atemorizados por el crimen no quieran tener a inmigrantes como vecinos. El Gráfico 3.27 ilustra este hallazgo junto con todas las variables de control. Sentirse inseguro por el crimen y ser católico aumenta la probabilidad de ser más intolerante hacia los inmigrantes, en tanto que la prosperidad económica la reduce.



En suma, el efecto de la victimización y la alta percepción de inseguridad sobre la calidad de la convivencia social y la densidad de la vida cívica es, en general, el esperado, mas no totalmente. Ambos fenómenos debilitan la confianza interpersonal y los niveles de tolerancia social, pero van aparejados a un leve aumento de la participación ciudadana en asuntos comunales.

4. Reflexiones finales

Las páginas anteriores recogen una imagen muy consistente del impacto negativo que la inseguridad ciudadana tiene sobre la convivencia democrática en América Latina y el Caribe. No es, venturosamente, una imagen apocalíptica, pero sí digna de atención. Cuando los niveles de victimización y de temor suben la democracia sufre de muchas maneras: cae su arraigo en la ciudadanía como sistema de gobierno, se reduce el apoyo a las instituciones, bajan las

inhibiciones frente a las soluciones autoritarias, se erosiona el apego a la ley como instrumento para combatir la delincuencia, se deterioran la confianza interpersonal y la disposición de crear comunidades diversas y tolerantes. Más allá de si son más o menos intensos que los efectos generados por otros factores, lo que varía según el caso, lo importante aquí es la *amplitud* de esas consecuencias y su sorprendente *regularidad*. Es esta una historia, además, que en su centro parece tener, una vez más, a la alta percepción de inseguridad por encima de la victimización, algo que ya hemos visto en el Capítulo 2 y que tiene consecuencias prácticas muy importantes.

Los principales hallazgos de este capítulo —que son, cabe insistir, estadísticamente significativos prácticamente sin excepción—se resumen como sigue:

- a. Aunque el apoyo “abstracto” a la democracia como sistema de gobierno permanece en niveles adecuados en la región, casi la mitad de los latinoamericanos y caribeños están dispuestos a justificar un golpe de estado en situaciones de crisis, entre ellos un 42% que lo haría si ello contribuye a enfrentar los altos niveles de criminalidad;
- b. Casi un 40% de la población de la región tolera que las autoridades vayan más allá de la ley para capturar delincuentes y más de una cuarta parte tiene una opinión positiva de la opción de hacer justicia por mano propia;
- c. La victimización y, sobre todo, la alta percepción de inseguridad están inversamente correlacionadas con el apoyo a la democracia. En el caso de la percepción de inseguridad, el efecto es más fuerte que el de todas las variables de control utilizadas en el modelo (sexo, edad, nivel educativo, tamaño de la localidad de residencia y nivel socio-económico);
- d. La victimización y la alta percepción de inseguridad reducen la confianza en las instituciones del gobierno y aumentan la probabilidad de apoyar soluciones de “mano dura” a los problemas nacionales, aunque su efecto en ambos casos es menor al de otras variables socio-demográficas;
- e. Ser víctima de delito y, sobre todo, tener altos niveles de temor aumenta visiblemente la probabilidad de justificar golpes de estado, particularmente en situaciones de mucha delincuencia. El efecto de la alta percepción de inseguridad en la disposición de apoyar golpes de estado en situaciones de mucha delincuencia o, más generalmente, en *alguna* situación de crisis (alto desempleo, mucha corrupción o mucha delincuencia) es muy robusto y muy superior al de cualquier otra variable del modelo;

- f. Tanto la victimización como la alta percepción de inseguridad aumentan considerablemente las probabilidades de que una persona condone los abusos de las autoridades en el proceso de capturar a los delincuentes. Visible también, aunque más limitado, es el efecto de ambas variables independientes en la probabilidad de que una persona apoye la justicia por mano propia. El efecto de la percepción de inseguridad sobre esta última variable es más fuerte que el de cualquiera de las variables del modelo;
- g. La victimización y la alta percepción de inseguridad afectan ostensiblemente los niveles de confianza de las personas con respecto a sus vecinos. En el caso del temor el efecto es muy poderoso, aunque por las variables utilizadas el análisis podría presentar problemas de endogeneidad;
- h. Tanto la victimización como el temor a la delincuencia aumentan marginalmente la propensión de las personas a participar en la solución de los problemas de su comunidad;
- i. En América Latina, el haber sido víctima de delito y/o experimentar una alta sensación de inseguridad reducen la disposición de las personas de compartir su comunidad con algunos grupos minoritarios o estigmatizados. El efecto de la victimización en el rechazo a los pobres es particularmente robusto.

Hay pocas dudas, pues, de que la inseguridad ciudadana —en su dimensión objetiva, tanto como en la subjetiva— perjudica la consolidación de una polis democrática. Es posible, sin embargo, que sus efectos políticos en América Latina vayan más allá de eso, para tocar las bases mismas del contrato social y del monopolio del estado sobre la violencia legítima. A dilucidar esa pregunta está dedicado el siguiente capítulo.

Capítulo 4

El Leviatán herido:

La delincuencia, el estado y la erosión del monopolio de la violencia legítima

1. *Introducción*

Las consecuencias políticas de la inseguridad ciudadana van más allá de su capacidad para afectar la calidad del apoyo a la democracia, el apego a los principios del estado de derecho y la densidad de la vida cívica. Esa es acaso la implicación más visible, pero no necesariamente la de más largo alcance. Como lo veremos en las siguientes páginas, la inseguridad ciudadana puede comprometer la viabilidad del estado como ente regulador de la vida colectiva. De diversas maneras la proliferación de la delincuencia y de algunas respuestas de la ciudadanía a ella pueden erosionar severamente el monopolio de la violencia legítima ostentado por el estado, acaso el más central de sus atributos. Como se advirtió en el Capítulo 1, una sociedad violenta debilita las bases de la obligación política que vincula a los ciudadanos con el estado y el ejercicio de la soberanía por parte de éste. Las consecuencias de tal erosión para la legitimidad de las instituciones políticas son potencialmente muy profundas.

De todas las manifestaciones de la pérdida de capacidad del estado para hacer valer la legalidad en la región hay tres, aparentemente dispares, que merece la pena analizar: en primer lugar, la proliferación de empresas privadas de seguridad, frecuentemente amparadas en regulaciones endebles o incubadas en el caótico espacio de la informalidad; en segundo lugar, la persistencia de los episodios de linchamiento, práctica con raíces ancestrales en algunos países de la región y dotada de aceptación por una parte importante de la ciudadanía en la región; en tercer lugar, la creciente relevancia de espacios de soberanía contestada —tanto en el ámbito rural, como, sorprendentemente, en el urbano— donde la autoridad del estado, para todo efecto práctico, ha cesado de imperar y ha llegado a ser reemplazada por los mandatos impartidos por organizaciones criminales, aceptados y obedecidos por la población. En todos estos casos lo que se denota es la transferencia —formal o implícita— de los poderes de policía del estado, que se muestra o es percibido como incapaz de asegurar el orden público en el

territorio. Los más públicos de todos los bienes, la seguridad física y la justicia, empiezan a ser proveídos por actores privados, con o sin la anuencia de los poderes públicos. De todas estas manifestaciones, el crecimiento exponencial de las empresas de seguridad privada es acaso la más extendida en la región, aunque también la más benigna por estar a menudo cubierta bajo el manto de la legalidad, por imperfecta que esta pueda ser. Las otras dos son, en cambio, fenómenos que ocurren al margen de la legalidad y con la intención de sustituirla. Empezaremos, por ello, por la más leve de estas muestras de erosión de la soberanía estatal.

2. La proliferación de la seguridad privada

Las empresas de seguridad privada no son un fenómeno nuevo en América Latina, particularmente en países en los que los niveles de violencia delincriminal han sido secularmente altos, como Colombia. Lo que es nuevo es su acelerada proliferación en toda la región, casi con seguridad por encima de las tendencias mundiales. Aunque el término “seguridad privada” denota diversos fenómenos, por lo general se le utiliza para aglomerar a empresas con fines de lucro dedicadas a la vigilancia y protección de residencias, comercios y, en algunos casos, instituciones públicas, así como al transporte y custodia de valores y a la protección personal.⁸⁶ Los porosos límites del concepto, así como las carencias de información sobre el sector, obligan a tomar con gran cautela las cifras utilizadas para mostrar su expansión. Sin embargo, aun teniendo esas precariedades en mente, existen pocas dudas sobre la tendencia prevaleciente en la región.

El número de guardias de seguridad privados en América Latina es motivo de conjetura. Como se verá, buena parte de la actividad ocurre en el sector informal, sobre el que muy poco se sabe. Frigo (2006), Betancourt (2007) y Dammert (2008) situaban el total regional en aproximadamente 4 millones de guardas, de los cuales posiblemente la mitad operan informalmente. Murcia (2008) y Arias (2009), por su parte, indican, con base en fuentes oficiales, que el número de guardas registrados llegaba a 2,5 millones en el 2007, un notable aumento desde los 1,6 millones que había apenas cuatro años antes, una cifra que coincide con la señalada por Abelson (2006). Las dispares estimaciones existentes sitúan el volumen

⁸⁶ Ver Frigo (2006), pp. 4-5.

económico del sector en al menos \$4 millardos de dólares anuales y su crecimiento reciente en el rango de 9-11% por año.⁸⁷

El grueso de la actividad se encuentra en los tres países más grandes de la región: Brasil, México y Colombia. En el caso brasileño, las mejores estimaciones disponibles calculan el número de guardias privados formalizados en alrededor de 570.000-580.000, a lo cual se suma, presumiblemente, casi un millón más en el ámbito informal.⁸⁸ Sólo el Estado de Sao Paulo alberga más de 400.000 guardias privados.⁸⁹ De acuerdo con los datos de De Mattos-Ricardo (2008), el país es hoy el tercer mercado más grande de seguridad privada del orbe. Su crecimiento ha sido exponencial en la última década. En el 2006, el Ministerio de Justicia de Brasil reveló que existían más de 2.500 compañías de seguridad privada registradas en el país, cuyo número de efectivos se duplicó entre los años 2000 y 2004, un ritmo de crecimiento similar al detectado durante el mismo período por los informes de la Policía Federal de Brasil.⁹⁰ En el caso de México, se estimaba que para el año 2008 ya existían unas 10.000 firmas de seguridad privada, el 80% de las cuales carecían de permisos legales y empleaban casi un 40% de personal sin certificación alguna en tareas de seguridad.⁹¹ En Colombia, de acuerdo con Cafferata (2010), la industria de la seguridad privada se cuadruplicó entre 1994 y 2001. Para el año 2006, se estimaba que el sector empleaba entre 150.000 y 170.000 personas en tareas de vigilancia armada.⁹²

Otros casos interesantes en la región incluyen el de Chile, donde hasta el 2007 habían proliferado más de 1.000 empresas y más de 92.000 guardas privados, y el de los países del norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), en los que la cantidad de guardas privados en el sector formal casi con seguridad llega a los 200.000 efectivos.⁹³ Guatemala, donde su cantidad se ha estimado en, por lo menos, 106.000 es el país que acaso muestra los mayores niveles de utilización de los servicios de seguridad privada en toda la

⁸⁷ Betancourt (2007). Frigo (2006) lo estima en \$6.500 millones.

⁸⁸ Arias (2009), pp. 26-27; Frigo (2006), p. 17; Dammert (2008), p. 9. Otras informaciones sitúan el número mucho más arriba, por encima de 1,7 millones de vigilantes legales más unos 800.000 en el sector informal (“Para cada agente público de seguridad, há tres privados”, *Folha de Sao Paulo*, 16/2/2009).

⁸⁹ “Para cada agente público de seguridad, há tres privados”, *Folha de Sao Paulo*, 16/2/2009.

⁹⁰ Dammert (2008), p. 9; Arias (2009), pp. 35-37.

⁹¹ Arias (2009), p. 54.

⁹² Arias (2009), pp. 48-49.

⁹³ Arias (2009), p. 46; Dammert (2008), pp. 21-28.

región así como la mayor desproporción entre el tamaño de la industria privada y las fuerzas policiales públicas.⁹⁴

Este último es uno de los temas cruciales en esta discusión. Lo que resulta relevante aquí no es simplemente la existencia de una boyante industria de la seguridad privada o su acelerado crecimiento, que a fin de cuentas son fenómenos que distan de ser exclusivos de América Latina.⁹⁵ Lo que es más importante es el grado en el que el tamaño alcanzado por los servicios de seguridad privada en la región rivaliza con los aparatos públicos de seguridad existentes.

| Tabla 4.1 Guardas privados y policías por población, países seleccionados de América Latina, década del 2000 | | | | | |
|---|------------------------------|--|---------------------------------------|--|---|
| <i>A</i> | <i>B</i> | <i>C</i> | <i>D</i> | <i>E</i> | <i>F</i> |
| <i>País</i> | <i>Habitantes (millones)</i> | <i>Número de guardas privados en sector formal</i> | <i>Guardas por 100.000 habitantes</i> | <i>Policías por 100.000 habitantes</i> | <i>Relación Policías / guardas privados (E/D)</i> |
| Brasil | 193.8 | 580.000 | 299 | 330 | 1.1 |
| México | 109.6 | 450.000 | 410 | 390 | 0.9 |
| Colombia | 45.7 | 170.000 | 372 | 283 | 0.8 |
| Argentina | 40.3 | 150.000 | 372 | 549 | 1.5 |
| Chile | 17.0 | 92.000 | 541 | 201 | 0.4 |
| Perú | 29.1 | 50.000 | 172 | 316 | 1.8 |
| Ecuador | 13.6 | 40.000 | 294 | 293 | 1.0 |
| Guatemala | 14.0 | 120.000 | 857 | 139 | 0.2 |
| Honduras | 7.5 | 18.000 | 240 | 126 | 0.5 |
| El Salvador | 6.2 | 23.000 | 371 | 300 | 0.8 |

Fuentes: Ver apéndice.

Los datos de la tabla son sorprendentes. Aun si solo se incluye en el cálculo el número de guardas privados que operan en el sector formal, que en muchos casos subestima fuertemente la magnitud real del fenómeno, en 8 de los 10 casos recogidos en el análisis el número de efectivos del sector es similar o superior al de las fuerzas policiales públicas. En el caso de Guatemala la disparidad es asombrosa: el tamaño de las empresas de seguridad privada supera en más de 6 veces el de la policía.⁹⁶ Una conclusión fluye de inmediato de estos datos: en ausencia de una regulación adecuada, que racionalice la expansión del sector, delimite

⁹⁴ Dammert (2008), p. 27.

⁹⁵ Frigo (2006), p. 6.

⁹⁶ Ver también: “Guatemala es primera en desproporción de agentes privados y policías”, *La Prensa Libre* (Guatemala), 7/6/2011.

cuidadosamente sus competencias, establezca su subordinación a los poderes públicos y asegure estándares mínimos en la provisión de lo que es, en muchos casos, como la vigilancia de residencias, un bien público, el monopolio estatal de la violencia legítima estaría seriamente comprometido en buena parte de América Latina. Desafortunadamente, como se verá más abajo, con pocas excepciones, la regulación existente presenta graves carencias, entre ellas su incapacidad para impedir la existencia de un amplio sector informal desprovisto de controles y estándares, pero dotado socialmente de poderes preventivos y represivos contra la violencia.

Las causas de la expansión de la industria de la seguridad privada en América Latina son complejas y no han sido exploradas sistemáticamente. Dos de ellas, sin embargo, ameritan una mención. La primera y más obvia concierne a los altísimos y crecientes niveles de percepción de inseguridad que muestra la región, ya señalados en el segundo capítulo. Como lo advierte Frigo (2006), la demanda por seguridad privada no se explica en términos de los niveles reales de criminalidad o de su evolución reciente. Es la percepción la que parece pesar decisivamente. Sólo ella explica que Chile —uno de los países más seguros de la región de acuerdo a casi cualquier indicador— tenga bastante más del doble de guardas privados que de policías, o que el Estado de Sao Paulo, en Brasil, concentre un 46% de los guardas privados registrados en todo Brasil, pese a haber experimentado una dramática caída en sus tasas de homicidio en la última década.⁹⁷

Esta percepción luce menos como una función de los índices de criminalidad y más como un juicio negativo de la capacidad de los organismos policiales y judiciales para proteger a la ciudadanía. De acuerdo con Latinobarómetro, en el 2009 el 65% de las personas en la región manifestaba tener nulos o bajos niveles de satisfacción con el desempeño de la policía, una cifra que superaba el 75% en México, Venezuela y Guatemala.⁹⁸ Solo cabe suponer que la explosión de servicios privados de seguridad en Guatemala tiene que ver con el hecho de que apenas el 17% y el 18% de la población del país centroamericano dicen confiar en el Poder Judicial o la policía, respectivamente, los números más bajos en América Central por una diferencia considerable.⁹⁹ Pero aún en Costa Rica los datos distan de ser halagüeños. Ahí, la Encuesta Nacional de Seguridad Pública realizada por el Ministerio de Seguridad y el PNUD en 2004 mostró que sólo el 15% de la población consideraba que la policía hacía un buen

⁹⁷ La tasa de homicidios en el Estado de Sao Paulo ha caído de 33.8 por 100,000 habitantes en 2000 a 10,9 al cierre del 2008 (BID-FLACSO [2009], p. 6). Cifra de guardias en Sao Paulo tomada de Dammert (2008), p. 9.

⁹⁸ Latinobarómetro (2009).

⁹⁹ Latinobarómetro (2010).

trabajo controlando la delincuencia. La cifra comparable para Estados Unidos era un 89%.¹⁰⁰ La repetición de la encuesta en el 2006, arrojó que sólo el 18% de los costarricenses opinaba que la policía estaba compuesta por personas honradas y que menos del 20% se sentía protegido por su presencia. Peor aún, en ambas preguntas el resultado obtenido por la Fuerza Pública costarricense fue muy inferior al obtenido por las empresas de seguridad privada.¹⁰¹ El crecimiento de estas últimas aparece, así sea parcialmente, como una respuesta de las personas a una percepción de desprotección por parte de las instituciones públicas encargadas de proteger el núcleo duro de derechos que yace en el centro de la seguridad ciudadana.

A esto se añade un segundo grupo de factores de índole histórico-institucional: la transformación de los aparatos militares y de seguridad de la región tras el final de la Guerra Fría y de los conflictos internos en algunos países, particularmente en América Central. Estos procesos, que también incluyeron en algunos casos la desmovilización de grandes fuerzas insurgentes, generaron una considerable oferta de mano de obra con experiencia en el uso de armas y, en el caso de los oficiales militares, en métodos de contrainsurgencia y espionaje. A partir de la década de 1990, las empresas de seguridad privadas se convirtieron en un nicho natural para oficiales y efectivos militares y aun ex – insurgentes. En Guatemala, según la estimación de Dammert (2008), ex – oficiales militares son propietarios, directivos o consultores en 75% de las compañías de seguridad privada. En las restantes, antiguos oficiales policiales cumplen los mismos papeles. Algo similar ocurre en Honduras y en El Salvador, donde la prensa ha reportado la extendida participación de militares y políticos activos en el negocio, sea a nombre propio o a través de testaferros.¹⁰² En Colombia, mientras tanto, la desmovilización de miles de efectivos paramilitares en los últimos años generó un éxodo similar hacia las oportunidades de empleo ofrecidas por la seguridad privada. En algunos casos, las empresas del sector han servido para cubrir bajo un velo de legalidad actividades de amenaza y represalia de carácter político contra activistas de derechos humanos y líderes locales.¹⁰³

El crecimiento de la industria en la región ha generado una profusión de esfuerzos normativos por regularla, en algunos casos, como el de Guatemala, desde la década de 1970. Estos esfuerzos están vertidos en leyes y decretos en prácticamente todos los países del sub-

¹⁰⁰ PNUD (2006), p. 182.

¹⁰¹ PNUD (2007), p. 88.

¹⁰² Dammert (2008), p. 22

¹⁰³ Amnesty International (2005).

continente. Como lo han mostrado los estupendos y detallados estudios de Dammert (2008) y Arias (2009), las normas existentes en el resto de la región continúan dejando enormes vacíos en una variedad de temas. Cabe mencionar los siguientes:

- *Ausencia de definición del sector regulado.* En casos como los de Chile, Ecuador y Guatemala la normativa vigente es omisa en definir el ámbito de las empresas y personas que habrán de ser sometidas a los controles definidos por ella misma, pese a que en este último caso el instrumento legal vigente sorprendentemente denomina a los prestadores de los servicios privados de seguridad como “policías particulares”, asimilando su régimen sancionatorio al de los miembros de la Fuerza Pública.
- *Deficientes requisitos para obtener una licencia.* En algunos casos, como el de México, no se exige al prestador del servicio la contratación de ningún seguro (de vida, riesgos del trabajo o daños) que cubra al propio prestador o a terceros contra los riesgos y perjuicios derivados de la actividad. En otros, como Brasil, El Salvador y, de nuevo, México, la normativa no exige la cobertura del personal por parte de la seguridad social, dejándoles expuestos a todo tipo de abusos laborales, un problema endémico en la región.
- *Endebles requisitos para convertirse en agente.* Asombrosamente, algunas de las normas vigentes no exigen para ser guarda siquiera la mayoría de edad (Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú), para no hablar de examen físico y psicológico (Bolivia, Colombia y Guatemala) o la ausencia de antecedentes penales (Colombia). En algunos casos, como Chile, El Salvador y Guatemala no se estipula la incompatibilidad de la prestación de servicios privados de seguridad con la pertenencia a la policía o las Fuerzas Armadas. Legal o ilegalmente, con la connivencia de sus superiores o no, el fenómeno de los oficiales públicos que complementan su ingreso con actividades de seguridad privada ha devenido común en buena parte de la región.
- *Endeble capacitación.* Aunque las normativas vigentes exigen en casi todos los países (Bolivia es una excepción) la realización de algún curso de capacitación impartido por autoridades competentes o centros educativos autorizados para el propósito, prácticamente en ningún caso se exige una cantidad mínima de

horas (Argentina, Chile y Perú son excepciones) y en pocos la inclusión en el pensum de alguna materia relativa a Derechos Humanos.

- *Ambigüedad en su relación con la policía.* Aunque en la mayoría de los países se entiende que las funciones de las empresas de seguridad privada son complementarias a las de la policía, la subordinación de aquellas a ésta no se establece explícitamente en el texto legal en una buena parte de los casos (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú). En otros ejemplos, como Bolivia y Brasil, tampoco se establece la obligación de colaborar con la Fuerza Pública en caso de ser requerido por ésta.
- *Ambigüedad en las potestades.* Sólo por excepción (Costa Rica y El Salvador, por ejemplo), se establecen limitaciones explícitas a las potestades de la seguridad privada para invadir el ámbito de la libertad personal, por ejemplo deteniendo personas, interrogándolas, haciendo requisas o interviniendo comunicaciones de terceros.
- *Debilidad del marco sancionatorio.* En la mayoría de los casos las normas existentes eluden establecer sanciones específicas a las violaciones de las normas. En el caso de México, por ejemplo, se dejan al criterio de la Secretaría de Seguridad Pública, aunque dentro de ciertos parámetros.

Este último punto plantea lo que quizá es el problema más serio. Cualesquiera sean las regulaciones existentes, los instrumentos previstos para hacerlas valer y controlar en la práctica las actividades de las empresas de seguridad privada son endeble en casi todos los casos. Las autoridades competentes para supervisar el sector están casi todas en la órbita del Poder Ejecutivo, sea bajo la égida de los ministerios de seguridad pública, del interior o de justicia. Arias (2009) concluye en su informe que *“(l)a falta de capacidades técnicas, económicas, y de recursos humanos de parte de los órganos del Estado para controlar las prestaciones de seguridad privada son factores que inciden en el crecimiento de las empresas legales y facilitan la proliferación de las ilegales en varios países. Ante la debilidad de los controles y supervisión, estas empresas pueden convertirse en estructuras paralelas de poder, regidas básicamente por las reglas del mercado.”*¹⁰⁴

Las consecuencias nocivas de los vacíos normativos existentes y, aún más, de la falta de aplicación de la legislación vigente son múltiples. El primero es la transmutación de lo que

¹⁰⁴ Arias (2009), p. 131.

buscar ser una respuesta a la carencia de seguridad pública en una amenaza a ella. La ausencia de regulación y supervisión eficaz del sector, así como los notorios problemas de preparación de buena parte de sus operadores, se presta para generar abusos a granel. La experiencia de Colombia ya ha sido señalada más arriba. Pero también en la región norte de México las compañías de seguridad privada se han visto involucradas en graves abusos a los Derechos Humanos, incluidos el asesinato de varias mujeres en Ciudad Juárez por parte de guardas encargados de la protección perimetral de propiedades.¹⁰⁵ En Brasil, por su parte, se han detectado casos de guardas de seguridad involucrados en tareas de “limpieza social”, entiendo por ello la ejecución extra-judicial de personas consideradas indeseables, en algunos casos tolerada o asistida por las autoridades policiales.¹⁰⁶ Aun en Costa Rica, se han reportado numerosas instancias en que la actuación de efectivos de la seguridad privada, particularmente en el sector informal, victimiza a la ciudadanía en vez de protegerla.¹⁰⁷

Buena parte de los problemas de abuso se deriva del precario equilibrio legal en el que operan muchos servicios privados —particularmente los de vigilancia de residencias y comercios— que oscilan constantemente entre el espacio público y el espacio privado. A ello se añade su presencia en aquellos ámbitos que constituyen una especie de zona gris en la que confluyen la propiedad privada y el derecho de circulación del público. El ejemplo del *mall* viene a la mente en este punto. En todos estos casos la ambigüedad inherente en la operación de las empresas proveedoras de seguridad se ve agravada seriamente por la carencia de normas que precisen con la mayor claridad posible los contornos legítimos de su actuación y las reglas de interacción con la fuerza pública y su inequívoca subordinación a ella. La entrega de armas a un personal generalmente poco capacitado, con poca supervisión externa y nebulosas reglas de juego no constituye, por cierto, una receta tranquilizante o conducente a la prevención de la violencia.

En honor a la verdad, la información disponible impide saber si tales abusos son más o menos probables entre los guardas privados que entre los miembros de las fuerzas policiales o si en el balance neto la contribución a la seguridad ciudadana de las empresas privadas es mayor que los peligros que suponen para la ciudadanía. Cuando menos se puede decir, eso sí, que las normas existentes para establecer responsabilidades y exigir indemnizaciones en el caso de una tragedia son en casi todas partes menos claras que las que rigen para los poderes

¹⁰⁵ Lazala (2008).

¹⁰⁶ Lazala (2008).

¹⁰⁷ PNUD (2006), pp. 225-226.

públicos. Asimismo, se puede afirmar, que la explosión de guardas privados es una vía adicional —como si fuera necesaria o conveniente— para la proliferación de armas de fuego en la región. Un mínimo de 2 millones de sujetos armados (el número de guardas registrados en América Latina, sin contar el sector informal) no es poca cosa en una región donde la propensión a la utilización de armas de fuego en los homicidios es más alta que en cualquier otra parte del mundo, como se ha visto en el Capítulo 2. No es obvio que esos 2 millones de armas de fuego entrarían a la circulación de todas formas por vías más opacas, ni que permanezcan en posesión de las empresas una vez que sus empleados dejan de serlo por cualquier razón.

A todo lo anterior se suma el obvio potencial de conflicto de interés y corrupción derivado de la presencia de personal policial en funciones de seguridad privada, un fenómeno común en casi toda la región, independientemente de su legalidad. Ese traslape no ocurre únicamente en niveles operativos sino también de dirección. La administración del Presidente Oscar Berger (2004-2008) en Guatemala ofrece un caso particularmente conspicuo, en que por lo menos cuatro empresarios ligados a compañías de seguridad fueron nombrados por el mandatario en altos cargos gubernamentales vinculados a la seguridad pública y la inteligencia.¹⁰⁸ Aquí no son solo los incentivos perversos lo que importa sino el acceso a información privilegiada con altísimo valor comercial.

Por último, pero no menos importantes, están las consecuencias distributivas de la expansión de los servicios de seguridad privada. Cualesquiera sean sus efectos netos en la reducción de la inseguridad, la creciente dependencia en los servicios de vigilancia y protección privadas genera un acceso diferenciado al más básico de los bienes públicos. Los datos de Costa Rica del 2004 muestran que, como es obvio, los grupos de más ingreso tienen una probabilidad mucho mayor de procurar su seguridad por medios privados, incluyendo el pago de servicios de vigilancia y protección.¹⁰⁹ En el caso costarricense la evidencia muestra que el bajo ingreso no es, sin embargo, un obstáculo insalvable para la adquisición de estos servicios, que presentan, eso sí, modalidades distintas en el extremo más modesto de mercado. En él lo común es la presencia de proveedores privados informales y en condiciones de alta precariedad. Con todo, la regla entre los sectores humildes continúa siendo la dependencia de la fuerza pública, por la cual se paga poco y de la cual también se espera poco.

¹⁰⁸ Arias (2009), p. 53.

¹⁰⁹ PNUD (2006), pp. 219-221.

La creciente segmentación socio-económica de los servicios de protección genera una situación adversa al mejoramiento de las instituciones de seguridad pública, en nada distinta a la que prevalece en la región en materia de educación o de salud. La migración de los sectores de alto ingreso y, poco a poco, de los sectores de clase media hacia los servicios de seguridad privada hace mucho más incierto el éxito de cualquier esfuerzo por parte de los gobernantes destinado a recaudar nuevos impuestos para apuntalar las políticas de seguridad del estado. Típicamente, los clientes de las empresas privadas resisten cualquier intento por aumentar su contribución a la provisión de un bien que se procuran a sí mismos en el sector privado. De hecho, aun el emprendimiento de tales esfuerzos termina por ser cada vez menos probable. Como en otras áreas del quehacer estatal, la segmentación termina por decantarse en el desinterés de las élites sociales y políticas por mejorar un servicio público cuyo deterioro, en rigor, les afecta cada vez menos. Esta racionalidad, por supuesto, presenta un límite en aquellos casos en que la violencia delincinencial alcanza niveles intolerables, que evidencian las limitaciones de los mecanismos de seguridad privada o amenazan la dinámica productiva. La aquiescencia de las élites colombianas al pago de un impuesto a la riqueza para financiar la política de seguridad democrática del Presidente Alvaro Uribe (2002-2010) o el creciente reclamo del empresariado regiomontano por una mayor intervención del gobierno federal mexicano para detener la terrible espiral de violencia desatada en Monterrey a partir del año 2009, constituyen ejemplos tangibles de lo dicho. Pero fuera de aquellas situaciones límite en las que las élites contemplan el abismo, la racionalidad política indica que el crecimiento de los servicios de seguridad privada casi con certeza se traducirá en el largo plazo en una menor provisión del bien público para quienes no pueden adquirirlo en el mercado. En una palabra, la creciente dependencia en los servicios de protección con fines de lucro milita contra el carácter democrático de la seguridad.

En el mejor de los casos, la aparición de un vigoroso sector de empresas de seguridad privada es una solución sub-óptima a problemas reales o percibidos en el desempeño de la institucionalidad pública en el terreno de la seguridad. Es lo que la teoría política denomina un “dilema del prisionero” en el que el triunfo de la racionalidad individual conduce fatalmente a un resultado indeseable desde el punto de vista colectivo.¹¹⁰ Es una solución, sobre todo, preñada de consecuencias indeseables para el sistema democrático. Eso en el mejor de los casos. Pero sucede que en casi todos los países latinoamericanos el caso no es el mejor. En

¹¹⁰ Ver Poundstone (1993); Hargreaves Heap et al. (1992), pp. 98-99.

nuestro sub-continente el problema es más serio. La explosión de la seguridad privada constituye, a todas luces, una grave delegación de la soberanía estatal en condiciones precarias de regulación y, en muchos casos, en situación de desventaja numérica aplastante para el estado. Un reporte de Naciones Unidas del año 2007 para el caso hondureño —una situación distinta por el grado, pero no por el fondo, a la del resto de la región—lo expresaba casi en los mismos términos: *“Todos los indicadores apuntan a una situación alarmante en la que el Estado de Honduras ha cedido parte de su soberanía con respecto a la seguridad interna, y aparentemente continúa haciéndolo. En la opinión de este Grupo de Trabajo, el estado ha mostrado negligencia al delegar de ese modo sus propios poderes.”*¹¹¹

Esta muestra de pérdida de confianza y de debilidad de los poderes soberanos del estado está, como lo hemos visto, revestida de legalidad, por imperfecta que pueda ser. No así la siguiente.

3. La persistencia del linchamiento

En una región en la que en el 2009 más de un tercio de la población no aceptaba la proposición de que las personas debían siempre obedecer la ley, la supervivencia de la justicia por mano propia no es exactamente sorprendente.¹¹² El alcance de la práctica del linchamiento —entendiendo por ello el castigo infligido por una muchedumbre a una o más personas sospechosas de transgredir una norma social o cometer un delito¹¹³—es muy difícil de establecer a escala regional. Sólo unos pocos países llevan registro de los casos de linchamiento y las definiciones de la figura no siempre son comparables. En algunos países, sin embargo, el fenómeno ha recibido considerable atención, al punto de dar pie a llamados e incluso intervenciones por parte de algunas instituciones internacionales. Los casos de Guatemala y Bolivia destacan aquí.

Aun en los peores casos el alcance del fenómeno es limitado, fluctuante y, en general, no sugerente de una tendencia ascendente. Por ejemplo, las cifras de la policía de Guatemala muestran una evolución inestable de las víctimas fatales por linchamiento durante la última década:

¹¹¹ UN Human Rights Council (2007), párrafo 73.

¹¹² Latinobarómetro (2009).

¹¹³ Sobre la definición de linchamiento ver Fuentes-Díaz (2005), p. 8.

| Tabla 4.2 Víctimas de homicidio por linchamiento en Guatemala, 2001-2010 | | | |
|---|----------------|----------------|--------------|
| <i>Año</i> | <i>Hombres</i> | <i>Mujeres</i> | <i>Total</i> |
| 2001 | 21 | 0 | 21 |
| 2002 | 20 | 0 | 20 |
| 2003 | 16 | 0 | 18 |
| 2004 | 7 | 0 | 7 |
| 2005 | 15 | 0 | 15 |
| 2006 | 12 | 1 | 13 |
| 2007 | 20 | 0 | 20 |
| 2008 | 17 | 0 | 17 |
| 2009 | 47 | 2 | 49 |
| 2010 | 31 | 2 | 33 |

Fuente: Dirección General de la Policía Nacional Civil de Guatemala.

En el caso de Bolivia, aunque reportes de prensa mencionan el acaecimiento de miles de linchamientos, un reporte de las Naciones Unidas identificó 71 casos de linchamiento en el año 2009, 15 de los cuales resultaron en víctimas fatales. Esta última cifra, sin embargo, marcó un aumento importante respecto del año anterior.¹¹⁴ Por su parte, reportes policiales de Perú sugieren un problema más extendido: el número total de linchamientos intentados y consumados en la década entre 1995 y 2004 en el país andino fue de 1.993, casi 700 de ellos en la ciudad de Lima.¹¹⁵ En su análisis de los ajusticiamientos colectivos en el Estado de Sao Paulo, en Brasil, Clark (2004) asevera que entre 1980 y 1997 la proporción de linchamientos osciló entre 0.03 y 0.20 por 100.000 personas, con un promedio de 23 víctimas por año en una circunscripción de más de 30 millones de personas a lo largo del período.¹¹⁶ En el caso de México, se reportaron 268 casos a lo largo de una década, entre 1992 y 2001.¹¹⁷ En este último caso, sin embargo, la adopción de prácticas de linchamiento por parte de comunidades asediadas por la violencia en el norte de México podría estar creciendo, como lo ha reportado la prensa internacional.¹¹⁸ Finalmente, en la última década, la República Dominicana ha presenciado la aparición del linchamiento como una reacción espontánea, frecuente y creciente a la violencia sexual.¹¹⁹

¹¹⁴ “Proponen al Gobierno un plan contra los linchamientos,” *Naciones Unidas Bolivia*, 25/3/2010.

¹¹⁵ Fuentes-Díaz (2005), p. 9.

¹¹⁶ Clark (2004), p. 2.

¹¹⁷ Fuentes-Díaz (2005), p. 13.

¹¹⁸ “In Mexico, a legal breakdown invites brutal justice,” *Washington Post*, 9/12/2010.

¹¹⁹ Fuentes-Díaz (2005), p. 8

Más importante que la magnitud del fenómeno en el pasado reciente —que es muy difícil de establecer— es acaso lo que sugieren su recurrencia y sus sorprendentes niveles de popularidad en algunos países.¹²⁰ Pese a reiterados análisis por parte de antropólogos y sociólogos en el contexto latinoamericano, los factores generadores de este fenómeno continúan siendo controvertidos. Así, en Guatemala y Bolivia mucho se ha insistido en las raíces ancestrales de la práctica entre las culturas originarias, como una simple manifestación de los mecanismos comunitarios de dispensación de justicia.¹²¹ En el caso boliviano el peligro de legitimar jurídicamente los linchamientos se situó en el centro de la discusión en el año 2010, en el marco del debate de la promulgación de la nueva Ley del Órgano Judicial, con el fin de conferir a las comunidades indígenas la posibilidad de dilucidar conflictos internos, dictar sentencias judiciales y castigar a los transgresores de acuerdo con normas y costumbres propias y con mayor autonomía frente a los tribunales nacionales, derecho ya reconocido por la Constitución Política de 2009. Así, en tanto los promotores de la ley advertían que la justicia comunitaria tradicional no incluía el homicidio y la tortura, su aprobación se vio precedida por una ola de linchamientos en comunidades indígenas, algunos de cuyos líderes defendieron la práctica del linchamiento haciendo ver sus presuntas virtudes como un sistema rápido y restaurativo.¹²² En Guatemala, algunos estudios han negado terminantemente que el origen de la práctica yazca en el derecho consuetudinario de los pueblos mayas. Antes bien, sitúan su génesis en la *erosión* de los mecanismos tradicionales de administración de justicia entre los pueblos indígenas y en la tradición de brutalidad e impunidad legada por la ocupación de las tierras indígenas por parte del ejército. Snodgrass-Godoy (2002) advierte que si el linchamiento ocurre más en las comunidades indígenas del altiplano guatemalteco es porque ellas fueron,

¹²⁰ Cabe insistir en este punto. La inclusión del linchamiento en este capítulo no implica, en modo alguno, afirmar que el fenómeno esté alcanzando en la región una magnitud tal para poner en duda la viabilidad del estado. Como indicador de la debilidad del estado para hacer valer la legalidad, los niveles endémicos de violencia en algunos países y ciudades de la región son probablemente más reveladores. El punto del análisis es otro y tiene que ver con lo que revela la persistencia del linchamiento como una apropiación privada de la potestad punitiva del estado, vista como legítima por parte de una sección considerable de la población. La amplia aceptación de tal situación extrema revela que las bases de sustento del monopolio estatal sobre la violencia legítima son relativamente endebles. Los altos niveles de delincuencia no representan necesariamente una pérdida de confianza en la capacidad del estado para hacer valer la ley; podría bien ser que la ley, aun cuando se presuma su aplicación, no tenga un efecto disuasivo suficiente. La aceptación del linchamiento sí revela, en cambio, casi por definición, una erosión de la confianza de la ciudadanía en la capacidad del estado para reaccionar adecuadamente ante las transgresiones a la legalidad. Agradezco a Alvaro Briones la agudeza de sugerirme hacer esta aclaración.

¹²¹ Sobre los linchamientos en Guatemala, ver Mendoza & Torres-Rivas (2003).

¹²² Ver: “Se desata la alarma sobre la ley indígena en Bolivia” y “La brutal justicia que atemoriza Bolivia”, *El País* (Madrid), 10-11/6/2010; “Linchamientos en Bolivia reabren el debate sobre la "justicia indígena", *Bolivianpress.com*, 5/6/2010.

precisamente, el escenario de la feroz violencia genocida desatada por el ejército durante el conflicto civil.¹²³

En lo que coinciden todos los estudios es que, cualesquiera sean sus orígenes culturales, en la base de la persistencia del fenómeno está el secular abandono de las comunidades indígenas por parte del estado, tanto en lo relativo a la provisión de cualquier servicio de bienestar como a la misma administración de justicia. Algunos investigadores ven los linchamientos en el contexto de los pueblos indígenas como una afirmación de la soberanía de la comunidad que los administra, al tiempo que una virulenta impugnación de la soberanía de un estado que no existe sino por su ausencia. Para Guerrero (2000), en las comunidades rurales del Ecuador el linchamiento devino una expresión de resentimiento ante los inexistentes servicios del estado, las abismales disparidades en la calidad de vida urbana y rural, y el retraimiento de las instituciones públicas. Ese mismo resentimiento ayudaría a explicar la presencia del fenómeno también en las zonas urbano-marginales. En su análisis del caso brasileño, Clark (2004) sugiere que el linchamiento sólo se consume en aquellos ámbitos donde la legitimidad del gobierno llega a estar severamente debilitada. El fracaso del estado en la provisión de servicios policiales íntegros y en garantizar acceso a la justicia termina por materializarse en modalidades de justicia por mano propia, imbuidas de la intención de subvertir un contrato social colapsado. *“En este modelo micro-revolucionario”, advierte Clark, “el linchamiento es una forma de protesta social y sirve a las comunidades para demandar que el estado mantenga su contrato social con la gente. Este modelo está fundado en la creencia Hobbesiana de un contrato social entre el estado y la sociedad civil por el cual los miembros de la sociedad civil entregan al estado el derecho exclusivo de usar la violencia a cambio de la provisión de servicios por parte del estado. (El linchamiento es) un reclamo moral contra la incapacidad del estado; un desafío... a la legitimidad estatal; y una redefinición... de ideas sobre el derecho, la justicia y la ciudadanía.”*¹²⁴ En el mismo sentido, al presentar su informe sobre la situación de los linchamientos en Bolivia en el 2010, Denis Racicot, el representante de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Bolivia, hacía ver que la prevalencia del linchamiento en áreas urbano-marginales era un síntoma de la profunda insatisfacción con la impunidad generalizada y el pobre desempeño de las fuerzas policiales.¹²⁵ En suma, el linchamiento aparece en diversos países de la región como un juicio sumario no solo contra quien lo padece sino también contra el estado por su incapacidad de proveer

¹²³ Ver también Rothenberg (1998), p. 5.

¹²⁴ Clark (2004), p. 8.

¹²⁵ “Proponen al Gobierno un plan contra los linchamientos,” *Naciones Unidas Bolivia*, 25/3/2010.

derechos básicos de ciudadanía, empezando por la justicia. Un estudio de opinión pública conducido hace ya muchos años en Río de Janeiro resumía del siguiente modo la opinión prevaleciente en casi la mitad de la población carioca sobre los linchamientos: “Si la justicia no funciona, la gente *debe* hacerla funcionar.”¹²⁶

Es en esa opinión —mezcla de desprecio por el estado de derecho y la vida humana— dónde radica el mayor peligro. Ya en 1996-1997 los datos mostraban una diferencia considerable entre las actitudes hacia el linchamiento prevalecientes en la región y aquellas detectadas en España, como puede verse en la siguiente tabla. No sólo eso. También sugerían que el apoyo al linchamiento es, en general, proporcional a los niveles de violencia delincencial de la comunidad del entrevistado.

| Tabla 4.3 Actitudes hacia el derecho de matar a una persona que atemoriza a una comunidad (linchamiento) en siete ciudades de Iberoamérica, 1996-1997 | | |
|--|--------------------|--------------------|
| Ciudad | Aprueba (%) | Rechaza (%) |
| Madrid (España) | 6.9 | 64.5 |
| San José (Costa Rica) | 14.4 | 41.7 |
| Santiago (Chile) | 19.7 | 36.2 |
| San Salvador (El Salvador) | 21.8 | 30.6 |
| Río de Janeiro (Brasil) | 25.9 | 32.5 |
| Caracas (Venezuela) | 32.6 | 12.2 |
| Bahía (Brasil) | 34.9 | 31.1 |

Fuente: Briceño-León et al. (2006), p. 303.

Desde entonces las cosas no parecen haber mejorado y en algunos lugares han empeorado. Como se vió en el capítulo anterior, un 26,5% de los entrevistados por Americas Barometer 2010 en ALC, mostraba actitudes favorables a la aplicación de justicia por mano propia (vid supra Gráfico 3.7). PNUD (2006) recoge los resultados de una pregunta similar planteada en Costa Rica en el 2004, que mostró que casi el 40% de la población se muestra a favor de linchar a los delincuentes que sean atrapados.¹²⁷ En Cochabamba, Bolivia, mientras tanto, una encuesta reciente mostró que casi 3 de cada 10 ciudadanos considera que el linchamiento es

¹²⁶ Bicudo (1994), p. 30.

¹²⁷ PNUD (2006), p. 411.

una medida efectiva en la lucha contra la inseguridad.¹²⁸ Por su parte, las cifras mexicanas lucen un poco mejor que las anteriores, sin llegar, ni lejanamente, a ser tranquilizadoras. En el 2008, casi un 24% apoyaba la justicia por mano de los ciudadanos, una cifra ligeramente más alta que en el 2006, pero bastante más baja que en el 2004, cuando alcanzó 30%.¹²⁹

Cuando en los casos más favorables una cuarta parte de la ciudadanía manifiesta su apoyo a una conducta que ostensiblemente milita contra principios democrático-liberales básicos y aun las bases de la vida civilizada, es evidente que los riesgos que acechan al estado de derecho en una situación de creciente criminalidad no son nada despreciables. La concepción del debido proceso como un lujo dispensable y de la justicia por propia mano como un recurso aceptable fácilmente deriva a fenómenos aún más ominosos, como la limpieza social deliberada por parte de escuadrones de “vigilantes anónimos”. Existe, como se sabe, una larga tradición de “vigilantismo social” en las grandes urbes de la región, fenómeno dotado, en algunos casos, de un apoyo social sorprendente: uno de cada seis habitantes de San Salvador y Bahía, así como uno de cada cinco caraqueños, se manifestaba abiertamente a favor del exterminio de “indeseables” en 1996-1997.¹³⁰ Y no sólo apoyo popular, también político. Un ejemplo reciente: en junio del 2011, la policía guatemalteca arrestó a un alcalde al que se acusó de incitar un linchamiento en la comunidad de San Juan Cotzal del Quiché.¹³¹

La supervivencia de la práctica del linchamiento y de una amplia reserva de apoyo social hacia ella es, pues, un síntoma de la debilidad del estado para hacer valer su legalidad. No es el peor. En algunos casos, los síntomas de endeblez del estado van mucho más allá de las decisiones de impartir castigo a los delincuentes tomadas espontánea o deliberadamente por pequeños grupos de ciudadanos. En otros casos se trata de un fenómeno mucho más amplio, en el que los mandatos del estado han sido sustituidos por los emitidos por otros poderes para-estatales. En ese caso, la sustitución de la soberanía estatal es radical y profunda. De esto también tenemos numerosos ejemplos en América Latina, como se verá a continuación.

¹²⁸ “Sólo uno de cada 100 pide linchamiento,” *Los Tiempos* (Cochabamba), 26/6/2011.

¹²⁹ Zizumbo-Colunga (2010), p. 1.

¹³⁰ Briceño-León (2006), p. 303.

¹³¹ “Capturan a alcalde prófugo de San Juan Cotzal, Quiché”, *La Prensa Libre* (Guatemala), 26/6/2011.

4. Las zonas de soberanía contestada

¿Existen estados fallidos en América Latina? No, o por lo menos no todavía. Con la excepción de Haití, al día de hoy no hay en el Hemisferio Occidental otros casos donde la capacidad del estado para ejercer su autoridad en el territorio y proveer servicios públicos hayan colapsado en forma generalizada y extrema.¹³² Afirmarlo no equivale a decir, sin embargo, que el ejercicio pleno y efectivo de la soberanía estatal está garantizado en todos los casos. La región no tiene estados fallidos, pero sí *discontinuos*, en algunos casos gravemente. Como lo ha advertido O'Donnell (1993), los estados de la región son heterogéneos y exhiben una yuxtaposición de áreas de alta, media y baja penetración estatal, en términos de sus funciones y de su capacidad para hacer valer la legalidad. El crimen organizado, en particular, ha contribuido decisivamente a la aparición en la región de lo que algunos autores han denominado “agujeros negros”, esto es espacios donde la legalidad estatal ha sido total o parcialmente sustituida por un orden alternativo, respaldado coercitivamente y, en algunos casos, aceptado como legítimo por la población. No se trata, empero, de “cuasi-estados”, por cuanto carecen de vocación de secesión, ni de espacios desprovistos de gobierno (*ungoverned spaces*), por cuanto sí presentan una estructura de poder que contesta y compromete el ejercicio de la soberanía estatal.¹³³ Algunos ejemplos regionales bastarán para denotar las diversas modalidades de este fenómeno en la región, sus ominosas implicaciones y las grandes dificultades para revertirlo.

La existencia de “agujeros negros” y su explotación por el crimen organizado ha sido largamente reconocida en Colombia. Ahí, el explosivo crecimiento del cultivo, procesamiento y tráfico de drogas ilícitas a partir de la década de 1970 vino a reflejar tanto como a agudizar la tradicionalmente endeble presencia del estado en gran parte del territorio nacional y la persistencia de un fenómeno insurreccional múltiple.¹³⁴ Para finales de la década de 1990, los descontrolados niveles de violencia, la expansión de las actividades insurreccionales y criminales, y el traslape entre ellas, planteaban serias dudas sobre la capacidad del estado

¹³² En la medición del Índice de Estados Fallidos del año 2011, elaborado por la revista *Foreign Policy* y el Fondo para la Paz, que pondera 12 variables tan diversas como las presiones demográficas y la proliferación de la represión estatal, Colombia es el único país latinoamericano que figura entre los primeros 50, en un total de 177. En términos generales, la situación de los 17 países de América Latina apenas se modificó entre 2006 y 2011 (de un promedio de 68,8 a 68,5 puntos, sobre un total posible de 120) y en algunos casos, como Colombia, mejoró sustancialmente. Ver: “The Failed States Index 2011”, *ForeignPolicy.com*

¹³³ Ver Stanislawski (2008); Sullivan & Bunker (2002); Windmueller (2009).

¹³⁴ Ver Marcella (2009); Kline (1999).

colombiano para ejercer efectivamente la soberanía sobre su territorio. La histórica debilidad del estado había devenido algo mucho más alarmante: una coexistencia de varios poderes de facto con control efectivo de territorio (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia [FARC], Ejército de Liberación Nacional [ELN], Autodefensas Unidas de Colombia [AUC], diversas bandas paramilitares y criminales), una quiebra efectiva del monopolio estatal sobre la coerción legítima y una ostensible incapacidad estatal para imponer la ley en todo el territorio nacional. Como lo veremos más adelante, la situación ha mejorado mucho desde entonces en Colombia. No ha sido así en todas partes.

En efecto, otros casos de la región, notablemente México y Guatemala, marchan en la dirección contraria. En el año 2008, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos hizo ver en su reporte anual que: *“En términos de escenarios calamitosos para las Fuerzas Armadas y, de hecho, para el mundo, dos estados grandes e importantes merecen consideración como candidatos para un rápido y súbito colapso: Paquistán y México... (E)l gobierno mexicano, sus políticos, policía y aparato judicial se encuentran todos bajo un asalto sostenido y bajo la presión de bandas criminales y carteles de la droga... Cualquier descenso de México al caos requeriría una respuesta de los Estados Unidos...”*¹³⁵ La afirmación desató una reacción airada por parte de funcionarios del gobierno mexicano, que negaron terminantemente que su país estuviera al borde de una espiral de ingobernabilidad.¹³⁶

Aunque su reacción probablemente se justificaba, no cabe duda de que desde hace mucho tiempo México exhibe problemas serios de vigencia de la legalidad oficial en buena parte de su territorio, problemas que la espiral de violencia desatada a partir de 2006 ha agudizado en muchos casos. De hecho, la decisión del Presidente Felipe Calderón de ordenar una escalada militar contra las poderosas organizaciones de tráfico de drogas afincadas en su país fue articulada por él, desde el principio, como un intento por restablecer la autoridad del estado en algunas zonas del país, en las que, presuntamente, había dejado de imperar.¹³⁷ La combinación de esporádica presencia de las instituciones estatales y la captura por medio de la

¹³⁵ United States Joint Forces Command (2008), p. 36.

¹³⁶ “México no es un estado fallido: Calderón”, *El Universal* (México), 26/2/2009; “PGR rechaza ‘Estado fallido’”, *El Universal* (México), 10/1/2009.

¹³⁷ Ver, por ejemplo, la siguiente declaración del Presidente, a principios de 2009: *“La estrategia está planteada sobre dos horizontes: uno de muy corto plazo que consiste en reposicionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el Ejército. No podemos perder territorios, entidades federativas en que se ha vulnerado la autoridad. Pero el elemento detonante es el largo plazo, y eso implica una estrategia de reconstrucción institucional completa: no sólo de las estructuras policíacas sino de las propias estructuras públicas”* (“El crimen es la mayor amenaza a los derechos humanos”, *El Universal* [México], 27/2/2009).

coerción o el soborno de aquellas que operan al nivel local se traduce con frecuencia en estructuras de poder controladas casi en su totalidad por el narcotráfico, con un fuerte arraigo social y, por ello, muy resistentes ante los periódicos intentos de desarticularlas por parte de las autoridades federales. En el propio estado natal del Presidente, Michoacán, un entrevistado describía en los siguientes términos el poder de la organización criminal local, *La Familia*: “Ellos son la segunda ley... Tal vez la primera. Si usted necesita cobrar una deuda, va adonde ellos. Ellos le cobran una tarifa, pero le traen su dinero. La policía trabaja para ellos. Cuando arrestan a la gente, no la llevan al cuartel de la policía, sino a *La Familia*.”¹³⁸ Fenómenos similares se registran en las zonas rurales de los estados de Sonora, Chihuahua, Durango y Sinaloa, entre otros.¹³⁹ En particular, la nula presencia estatal en las zonas alejadas de este último le ha convertido, desde hace décadas, en un hervidero de actividades ilícitas y en la cuna de la industria del narcotráfico en gran escala en México.¹⁴⁰

Algo similar ocurre en el caso de Guatemala, donde la extendida presencia del crimen organizado está haciendo cada vez más evidente la profunda debilidad de las instituciones estatales. Desde hace mucho tiempo este país centroamericano ha sido un punto crucial de tránsito para los narcóticos en su ruta hacia el norte, particularmente la cocaína proveniente de Sudamérica, mas también las anfetaminas importadas de la India y Bangladesh. Este papel debe mucho a la geografía y a la configuración institucional del país. Las densas selvas del Petén, en el norte guatemalteco, que cubren una parte sustancial de los casi 1.000 kilómetros de la frontera sur de México, ofrecen un refugio ideal para las actividades del narcotráfico, frecuentemente llevadas a cabo con la complicidad de cuerpos de seguridad con una larga historia de corrupción e impunidad, agudizada durante el conflicto civil.¹⁴¹ Resulta cada vez más claro que los esfuerzos del gobierno mexicano para enfrentar las organizaciones de tráfico de drogas en su país han llevado a estas últimas a expandir sus operaciones a través de la frontera sur de México. La extendida presencia de los carteles de Sinaloa y los Zetas en

¹³⁸ Finnegan (2010), p. 36. A pesar de los progresos alcanzados por el gobierno mexicano en el desmantelamiento de *La Familia* el análisis, más reciente, de Felbab-Brown ([2011], pp. 25-31) sugiere claramente que el restablecimiento de la autoridad estatal en Michoacán dista de ser un hecho, en parte porque nuevas organizaciones criminales, como los llamados *Caballeros Templarios*, han emergido y reemplazado las anteriores estructuras.

¹³⁹ Moore (2011).

¹⁴⁰ Astorga & Shirk (2010).

¹⁴¹ Ver “Lawless roads”, *The Economist*, 26/9/2009.

Guatemala, así como los conflictos territoriales entre ellos, están bien documentados.¹⁴² Frente a esta penetración, las barreras existentes son muy escasas: el estado guatemalteco es hoy una entidad endeble de acuerdo con casi cualquier indicador, incluyendo una carga tributaria que se encuentra entre las más bajas del mundo (10,9% del PIB en 2010).¹⁴³ No es enteramente sorprendente que de acuerdo con estimaciones recientes hasta un 40% del territorio guatemalteco se encuentra bajo el control efectivo de organizaciones criminales.¹⁴⁴

Contrario a lo que podría inferirse de la descripción precedente, que sólo incluye algunos de los casos más conspicuos, en América Latina la sustitución de la autoridad estatal por estructuras de poder ilícito no es privativa de zonas alejadas, situadas más allá del alcance de las instituciones estatales, ni es simplemente fruto de la pobre integración territorial que aún afecta a muchos países de la región. De hecho, uno de los fenómenos más notables que está generando la expansión de las actividades del crimen organizado en América Latina es la aparición de “agujeros negros” en pleno centro de las ciudades del subcontinente. El caso paradigmático, mas en modo alguno el único, lo proveen las grandes urbes brasileñas. Como es sabido, numerosas *favelas* de Río de Janeiro han engendrado una estructura alternativa de poder, articulada alrededor de las organizaciones criminales locales y que confiere al estado un lugar a lo sumo secundario en la provisión de bienes y servicios públicos a la comunidad. Garzón (2008) describía la situación en Bangú, un suburbio carioca habitado por cerca de un cuarto de millón de personas, de la siguiente manera: *“En esta zona el poder lo tienen los traficantes. Son ellos quienes establecen las normas de comportamiento, con un fuerte control social... Mediante una compleja red, el Comando [la organización criminal local] pretende garantizar que no haya incursiones de la Policía ni de las facciones enemigas. Ante la ausencia de autoridades, los bandidos han llegado a establecer un sistema de ‘justicia’ paralelo, garantizado por el uso de la violencia... En estas comunidades calientes, el crimen aparece entonces como una forma de organización social, asumiendo funciones estatales.”*¹⁴⁵ Esto último es particularmente cierto en lo que toca a la provisión de la seguridad, que acaba en manos del único poder

¹⁴² International Crisis Group (2010), pp. 14-17 y (2011), pp. 2-6; Brands (2010), pp.14-19; Martínez (2011); Dudley (2011) y (2010), pp. 73-76.

¹⁴³ CEPAL (2011).

¹⁴⁴ Brands (2010), p. 2.

¹⁴⁵ Garzón (2008), p. 89. Pese a los progresos registrados desde entonces en la reducción de la violencia en la ciudad de Río de Janeiro a partir de la introducción de las Unidades Policiales de Pacificación, la zona oeste de la ciudad, donde se encuentra Bangú, no ha mostrado ninguna mejoría. En la primera mitad de 2011 el número de homicidios en Bangú aumento un 90% con respecto al año anterior. Ver: “Tráfico e milícia disputam poder na Zona Oeste do Rio”, *O Globo*, 7/11/2011; “Bandidos invadem escola em Bangu para escapar de cerco policial”, *Jornal do Brasil*, 4/11/2011; “Pacification fallout: first journalist death (among many others)”, *RioReal* (blog), 7/11/2011.

coercitivo que realmente cuenta: el de los narcotraficantes locales. “Según los habitantes (de Parada de Lucas, otro barrio de Río)” –continúa Garzón— “la población estaba en calma, hasta que la Policía decidió incursionar en los últimos meses; para los pobladores ellos son la verdadera amenaza. Paradójicamente, con los traficantes se sienten ‘seguros’, ellos hacen parte de su cotidianeidad: son sus vecinos, familiares o amigos de infancia... Lo alarmante es que en las favelas, la autoridad es percibida como una amenaza, mientras que el crimen impone su orden social.”¹⁴⁶

En otras zonas la situación es aún más entreverada debido a la aparición de milicias, típicamente compuestas por policías retirados o incluso activos, que se organizan para expulsar del barrio a los narcotraficantes y proteger a la comunidad frente a ellos, a cambio, eso sí, de un pago por parte de las familias de la localidad. En muchos casos estas milicias han terminado reemplazando para todo efecto a las bandas criminales expulsadas, también en lo que toca a la provisión de servicios públicos fundamentales a la comunidad.¹⁴⁷

La experiencia de Río de Janeiro –que se reproduce, con otros matices, en zonas de Ciudad de Guatemala o San Salvador o Ciudad Juárez o Medellín—es sugerente de dos puntos cruciales. En primer lugar, que la ausencia de violencia en una circunscripción determinada no es necesariamente un resultado de la implantación exitosa del estado de derecho. En muchas circunstancias, la seguridad es el resultado de la consolidación de poder en el territorio por parte de fuerzas que actúan al margen de la ley. Correlativamente, la fragmentación o la contestación de ese poder es capaz de generar graves espirales de violencia. La dramática ruptura de la relación simbiótica entre el Cartel del Golfo y los Zetas, que hacía posible la existencia de bajos niveles de violencia en Monterrey, México, niveles hoy desafortunadamente trastocados, o la extradición del líder paramilitar Diego Murillo Bejarano, “Don Berna”, que acabó con su monopolio sobre el crimen organizado en Medellín, dando pie a un visible aumento en los niveles de violencia en esa ciudad colombiana, pese a los valiosos esfuerzos puestos en marcha por el gobierno de la ciudad, son dos ejemplos recientes y nítidos que vienen a la mente.¹⁴⁸ Lo grave es que la provisión de seguridad como resultado de la consolidación de monopolios sobre actividades ilícitas es capaz de concitar la adhesión de la

¹⁴⁶ Garzón (2008), pp. 92-93.

¹⁴⁷ Rangel-Bandeira (2008).

¹⁴⁸ En Monterrey, el número de homicidios relacionados con el crimen organizado ha aumentado 614% en el último año, a partir de la ruptura entre el Cartel del Golfo y los Zetas (Guerrero [2011], pp. 32-35, 49-50). Por otro lado, en Medellín la tasa de homicidios se ha movido de 34 por 100.000 habitantes en 2007 a 86 en el 2010 (datos de la Secretaría del Gobierno de Medellín, disponibles en <http://www.medellin.gov.co>). “Don Berna” fue extraditado a los Estados Unidos en el año 2008.

ciudadanía, si esta llega a percibir que la imposición del orden estatal —aún en los casos, que no son todos, en que se trate de un orden limpio y sujeto a la ley— es capaz de alterar un equilibrio estable. Por más indeseable que sea desde el punto de vista normativo, la *pax mafiosa* es con frecuencia una alternativa sumamente atractiva al caos.¹⁴⁹ La caída del apoyo de la ciudadanía mexicana a los esfuerzos del Presidente Calderón contra los carteles de la droga es un recordatorio de ello.¹⁵⁰

El segundo punto que se deriva de la experiencia de Río de Janeiro es que la sustitución de la autoridad estatal no es meramente un resultado de la falta de penetración del estado en el territorio. Eso difícilmente es el caso en el contexto urbano. En prácticamente todos los casos, la aparición de un orden para-estatal es menos el fruto de la ausencia del estado que de la captura de sus instituciones por parte del crimen organizado. Bajo la presión de la amenaza o el estímulo del soborno, las autoridades oficiales frecuentemente consienten en retraer al estado de los espacios dominados por el crimen organizado. La penetración del narcotráfico en las instituciones policiales y de administración de justicia en México —particularmente a nivel local— es ampliamente conocida y admitida por las autoridades mexicanas.¹⁵¹ El caso de Guatemala acaso sea peor. En el período 2008-2011, el país tuvo cinco ministros del interior y cuatro jefes de policía, incluyendo varios con presuntas conexiones con el narcotráfico.¹⁵² Fue precisamente la urgencia de responder a ese tipo de penetración lo que condujo a la decisión del gobierno guatemalteco y las Naciones Unidas de establecer en el 2006 la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), con el propósito de dismantelar los grupos ilegales que operaban en el seno de las instituciones de seguridad del país. En forma ominosa, sin embargo, en junio del 2010, Carlos Castresana, Comisionado de la CICIG, presentó su renuncia aduciendo la renuencia del gobierno de extirpar la corrupción en las instituciones policiales y judiciales y su falta de apoyo a las investigaciones de la Comisión en causas relacionadas con el crimen organizado.¹⁵³ La desilusión de Castresana tiene asidero en

¹⁴⁹ Ver, para el caso de Tijuana, Felbab-Brown (2011), pp. 4-5.

¹⁵⁰ En octubre de 2010, sólo 33% de los mexicanos pensaban que los esfuerzos de Calderón contra las organizaciones de tráfico de drogas estaban siendo exitosos, una caída de 14 puntos desde marzo de 2010 (México Unido contra la Delincuencia – Consulta Mitofsky – Noviembre 2010).

¹⁵¹ Guerrero-Gutiérrez (2011), p. 16; Benítez (2009). Ver declaraciones del Presidente Felipe Calderón en “Corrupción deja justicia al mejor postor: FCH”, *El Universal* (México), 24/5/2010.

¹⁵² “Guatemala: Arrestan a Jefe Nacional de la Policía,” *BBC Mundo*, 2/3/2010.

¹⁵³ “Castresana renuncia a su cargo en la Cicig,” *El Periódico* (Guatemala), 7/6/2010. Sobre el papel de Castresana y la CICIG, así como la enorme complejidad de la lucha contra la penetración del crimen organizado en las instituciones guatemaltecas, es oportuno leer el extraordinario reportaje publicado por la revista *The New Yorker* sobre la muerte del abogado Rodrigo Rosenberg en el país centroamericano. Ver: Grann (2011).

algunos reveladores datos. De acuerdo con las estimaciones del gobierno de Estados Unidos, aproximadamente 250 toneladas de cocaína transitan por Guatemala cada año. Sin embargo, en el año 2010 las autoridades guatemaltecas decomisaron escasas 1,5 toneladas de cocaína, una fracción de las capturas en Nicaragua, Costa Rica o Panamá.¹⁵⁴ En términos de ejercicio de la soberanía de poco sirve que en un territorio existan instituciones estatales, si su tarea fundamental consiste, antes bien, en proteger la vulneración sistemática de la legalidad por parte de organizaciones criminales.¹⁵⁵

En el caso de Río de Janeiro la amenaza y el soborno acaso sean solo una parte de la historia. El estudio de Desmond-Arias (2006) muestra cómo el ejercicio de la autoridad en las *favelas* discurre a través de una compleja triangulación entre los poderes políticos establecidos, las organizaciones criminales locales y los liderazgos comunales, todos provistos de incentivos para colaborar al margen de la legalidad. Arias muestra cómo los políticos utilizan a los otros dos actores para asegurar la movilización electoral que permite su elección, a cambio de retraer la presencia policial y dotar de algunos servicios a la comunidad. Por su parte, las organizaciones criminales aceptan colaborar con los liderazgos comunales y políticos para reducir el riesgo de operaciones policiales en su territorio y la cooperación de la comunidad con ellas. Finalmente, los liderazgos comunales medran entre los otros dos actores, obteniendo beneficios para la comunidad y protegiendo mediante su mediación a los actores políticos frente a los riesgos de lidiar directamente con los narcotraficantes. El retraimiento de la autoridad del estado es, así, consentido por quienes la representan, aunque contingente a la continuación de una negociación mutuamente beneficiosa. Semejante transacción es reminiscente del intercambio de servicios entre partidos políticos y bandas criminales en los suburbios de Kingston, Jamaica, analizado por algunos como un modelo “neo-medieval”, en el cual en un contexto de restricción fiscal las organizaciones criminales asumen en forma prácticamente autónoma la provisión de bienes y servicios públicos en la comunidad, así como las tareas de movilización electoral, a cambio de un manto de impunidad y protección política.¹⁵⁶

¹⁵⁴ U.S. Department of State (2011).

¹⁵⁵ Esto no quiere decir, en absoluto, que todas las autoridades guatemaltecas actúen en complicidad con el narcotráfico. Por el contrario, es justo reconocer el inmenso esfuerzo y coraje de servidoras públicas como la Fiscal General, Claudia Paz y Paz, y la Comisionada para la Reforma Policial, Helen Mack, que han hecho en los últimos años un trabajo digno de encomio en condiciones muy difíciles. Ver: International Crisis Group (2011), p. 1.

¹⁵⁶ Rapley (2006).

Así, pues, en la sustitución de la autoridad estatal por parte del crimen organizado, sobre todo en el contexto urbano, hay mucho más que la simple ausencia de instituciones. Hay, con frecuencia, incentivos económicos y políticos tremendamente difíciles de transformar.

Esto último es, quizás, el punto crucial. Aun cuando exista la voluntad política al más alto nivel, revertir la presencia de los “agujeros negros” es un proceso extraordinariamente costoso y de resultados inciertos. En el caso de Colombia, la política de seguridad democrática del Presidente Álvaro Uribe, el acelerado fortalecimiento del aparato militar colombiano y la puesta en marcha del Plan Colombia, con el apoyo de los Estados Unidos, han sido capaces de reducir los niveles de violencia rural y urbana y de expandir las zonas donde hoy impera la autoridad del estado colombiano. Lo han hecho, eso sí, en forma incompleta, controversial e incurriendo en un costo considerable. El país continúa siendo el productor número uno de cocaína en el mundo y en amplios espacios territoriales la recuperación de la autoridad estatal es precaria y propensa a los retrocesos.¹⁵⁷

Con todas sus imperfecciones, el caso colombiano muestra una evolución positiva hacia la recuperación de los poderes de imperio del estado. En el caso de México, en cambio, continúa siendo materia de álgida discusión si la estrategia del Presidente Calderón ha servido o no para restablecer el imperio de la ley, cual es su objetivo declarado. Desde el 2006 el país ha asistido a un proceso que ha combinado la decapitación y fragmentación de las organizaciones de tráfico de drogas, al costo de un aumento sin precedentes de los niveles de violencia en algunas localidades del país, tanto rurales como urbanas.¹⁵⁸ En algunos casos, notablemente el de Ciudad Juárez, en la frontera con Estados Unidos, los niveles de violencia alcanzados (296 homicidios por 100.000 habitantes en 2010¹⁵⁹) configuran una situación comparable con la de un teatro de guerra, definida por la anomia y no por la vigencia de la ley. Aún más, al cabo de cinco años los altos niveles de violencia han dejado de estar geográficamente concentrados y hoy cubren una parte cada vez mayor del territorio mexicano.¹⁶⁰ Ello refleja no sólo la encarnizada lucha por el control de rutas y plazas entre un número mayor de organizaciones

¹⁵⁷ Sobre la política de seguridad democrática del Presidente Uribe, ver DeShazo (2007); Vargas (2009). Sobre el Plan Colombia y sus efectos: US-GAO (2008); Zuckerman (2009).

¹⁵⁸ Guerrero-Gutiérrez (2011); Felbab-Brown (2011); Casas-Zamora (2010).

¹⁵⁹ De acuerdo con cifras de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, en el año 2010 se produjeron 3.951 homicidios en Ciudad Juárez (“11 homicidios diarios en 2010 en Juárez: Fiscalía”, *El Universal* [México], 14/3/2011). Justo es decir, sin embargo, que cifras extraoficiales detectaron una caída de 38% en los homicidios acaecidos en Ciudad Juárez en el año 2011. Ver: “Homicidios dolosos bajaron 38% en Ciudad Juárez”, *El Universal* (México), 28/12/2011.

¹⁶⁰ Guerrero-Gutiérrez (2011), pp. 46-50; Casas-Zamora (2011a).

delictivas y el estado, sino también una proliferación de manifestaciones delictivas no necesariamente ligadas con el narcotráfico pero sí amparadas en la anomia e impunidad generalizadas que caracterizan las peores zonas del conflicto.¹⁶¹ Así, la experiencia mexicana reciente sugiere que si la existencia de “agujeros negros” es incompatible con el imperio de la ley, la voluntad de erradicarlos no necesariamente se traduce en un triunfo para el estado de derecho y la soberanía estatal.

Mientras tanto, los intentos de las instituciones guatemaltecas para restablecer su control sobre su territorio han tenido un efecto muy limitado, en el mejor de los casos. En diciembre de 2010, el gobierno del Presidente Alvaro Colom, alarmado por numerosos reportes de ocupaciones de poblados por parte de operativos de los Zetas, así como violaciones de mujeres indígenas y asesinatos cubiertos por la más total impunidad, procedió a declarar un estado de sitio en el departamento de Alta Verapaz, una región con una larga historia de violencia y escasa presencia estatal. Si bien el retorno de los militares guatemaltecos a Alta Verapaz trajo un respiro para la región, fue recibido con sensaciones encontradas por la población local, sin duda consciente de esta zona fue el escenario de algunos de los más atroces abusos a los derechos humanos acaecidos durante el largo conflicto civil guatemalteco. El operativo, que duró algo más de dos meses, arrojó algunas capturas significativas de armamento y equipo de transporte utilizado por las organizaciones de tráfico de drogas. Sin embargo, fue considerado, por algunos observadores, como un ejercicio de relaciones públicas dirigido a demostrar al público nacional e internacional que el estado guatemalteco no ha perdido irremisiblemente la capacidad de controlar su territorio. Desde el final del estado de sitio en febrero de 2011, la situación en Alta Verapaz ha retornado al *statu quo ante* y los niveles de violencia ligada al narcotráfico han continuado su marcha ascendente ahí y en otras zonas de Guatemala.¹⁶²

Recuperar para el estado los “agujeros negros” en los que prolifera el crimen organizado es una tarea colosal, distinta sólo en grado a la de reconstituir la soberanía estatal en un país que la ha visto desvanecerse como Somalia, Afganistán o Liberia. Y esa tarea es aún más compleja si la vigencia de un orden para-estatal coincide con altos niveles de violencia, una

¹⁶¹ Escalante (2011).

¹⁶² De hecho, el 14 de mayo de 2011, 27 personas fueron masacradas en una hacienda en el Departamento de Petén, en lo que claramente luce como un ajusticiamiento derivado de una disputa entre los Zetas y un rival local. La masacre es, casi con seguridad, la peor acaecida en Guatemala desde el final de la guerra civil. “Zetas asesinan a 27 jornaleros en Petén”, *La Prensa Libre* (Guatemala), 16/5/11; “Detienen a cinco zetas por masacre en Petén”, *El Universal* (México), 24/5/2011. Sobre el estado de sitio en Alta Verapaz ver Martínez (2011) y Dudley (2011).

conurrencia frecuente pero, como hemos visto, no necesaria. En esa recuperación es preciso que coincidan muchos elementos: en primer lugar, un liderazgo político robusto que haga de esta tarea una prioridad y se arriesgue a dismantelar las redes de corrupción y clientelismo que nutren el colapso de la ley, mas también un liderazgo flexible y paciente para entender que hay límites en lo que una ciudadanía está dispuesta a tolerar para recuperar en el corto plazo la plena vigencia del estado de derecho; en segundo lugar, presencia estatal constante en el territorio, no sólo de los aparatos coercitivos, sino también de aquellas instituciones encargadas de proveer bienes y servicios sociales a la población, actuando todas ellas en forma coordinada; en tercer lugar, el fortalecimiento, depuración y modernización de las instituciones encargadas de hacer valer la ley, de forma que su actuación sea creíble, íntegra, transparente y confiable para la población; en cuarto lugar, la organización y colaboración de la comunidad y el establecimiento de canales institucionales para transmitir sus demandas a las instituciones estatales; en quinto lugar, la generación de oportunidades productivas legales y estables que sustraigan a la ciudadanía de la poderosa atracción ejercida por las actividades ilícitas.¹⁶³

Afortunadamente, las experiencias recientes de Bogotá y Sao Paulo ofrecen claves importantes sobre la factibilidad de tales intervenciones complejas y multisectoriales. En ambos casos, un compromiso político sostenido y una visión amplia de la seguridad —incluyendo desde la profesionalización de la policía hasta la renovación del transporte público y la creación de bolsas de trabajo en barrios conflictivos—ha hecho posible una reducción dramática y sostenible de los niveles de violencia a lo largo de más de una década y media.¹⁶⁴ Más incipientemente, la experiencia de Río de Janeiro con la introducción de las Unidades Policiales de Pacificación en algunas *favelas* particularmente problemáticas ofrece un camino promisorio, aunque no exento de controversia. Ahí, la presencia policial permanente en la comunidad (por oposición a los episodios violentos de intervención) es aparejada a un esfuerzo por trabajar cercanamente con esta última y mejorar la provisión de bienes y servicios públicos.¹⁶⁵ En algunos casos, sin embargo, la recuperación del territorio ha demandado operaciones policiales-militares de gran escala, con saldos de decenas de muertos, que algunos críticos han calificado como el preludeo a una simple ocupación coercitiva de los barrios más

¹⁶³ Ver el estudio de Felbab-Brown (próxima publicación – 2012).

¹⁶⁴ Ver Buvinic (2008), pp. 47-48; Vargas & García (2008).

¹⁶⁵ Cabral (2010), pp. 73-74.

pobres.¹⁶⁶ Es muy temprano aún para evaluar el éxito y la sostenibilidad de los esfuerzos emprendidos en Rio de Janeiro para recuperar el control de territorios cedidos al crimen organizado.

Lo que es claro es que los modelos exitosos de intervención son sumamente demandantes para estados casi siempre endeble en términos de recursos y de capacidades burocráticas para llevar a cabo operaciones complejas y multi-sectoriales. Sin embargo, en ausencia de esa intervención el riesgo es considerable: la consolidación y expansión de áreas fuera del control del estado, la progresiva pérdida de relevancia de este y la erosión de la obligación política fundamental, en la que los ciudadanos confieren al estado el monopolio de la violencia legítima en un territorio a cambio de la protección de un núcleo duro de derechos básicos.

No hay en América Latina estados fallidos, pero sí hay estados con “zonas fallidas”. Si se trata de tumores que deben ser extirpados o del síntoma que denota debilidades generalizadas en la adhesión al estado de derecho, es una pregunta cuya respuesta excede los alcances de este capítulo. Lo cierto es que los “agujeros negros” creados y/o aprovechados por el crimen organizado son incompatibles con la vigencia del estado de derecho. Y sin estado de derecho no hay democracia, ni desarrollo, ni paz.

5. Reflexiones finales

Las páginas previas han analizado tres modalidades distintas de erosión de la soberanía estatal derivadas del deterioro de los niveles de delincuencia o su percepción en América Latina. En los tres casos —proliferación de las empresas de seguridad privada, persistencia del linchamiento y emergencia de zonas donde la soberanía estatal se encuentra en duda—se trata de fenómenos que denotan la debilidad del estado, particularmente de su capacidad para hacer valer la legalidad, pero que a su vez la profundizan gravemente. Se trata, así, de manifestaciones de un círculo vicioso en el que un poder estatal endeble, por su propia incapacidad de aplicar la ley, termina cediendo prerrogativas soberanas a terceros que operan en la legalidad, en la

¹⁶⁶ “Brazil: The battle for Rio de Janeiro”, *GlobalPost*, 30/11/2010. Ver también la opinión de la criminóloga brasileña Vera Malaguti Batista, expresada en la 9ª Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas en Buenos Aires, Argentina: “Las llamadas policías pacificadoras son en realidad fuerzas de ocupación de las favelas”, www.conferenciadrogas2011.wordpress.com

informalidad o en la ilicitud, lo cual lo hace aún menos capaz de proteger a los ciudadanos, de asegurar la vigencia del estado de derecho y de atraer la legitimidad de los destinatarios de sus mandatos.

Si la democracia requiere un estado capaz de aplicar la ley en forma consistente y universal, es obvio que las debilidades denotadas aquí no pueden ser tomadas con levedad. Con ellas sufre la calidad de la democracia, pero, peor aún, deja de estar garantizada la supervivencia de cualquier sistema de gobierno en la región, cuyo primer requisito es el monopolio del estado para garantizar coercitivamente el orden. En la medida en que la expansión de la delincuencia en buena parte de América Latina y del miedo a ella en *toda* América Latina denotan debilidades profundas en los estados de la región, toca volver a plantear preguntas políticas mucho más fundamentales y primarias que las relacionadas con la consolidación de la democracia en la región. Al modo del desaparecido politólogo Samuel Huntington (1968) cabe decir: importa mucho el tipo de gobierno que tengan los países de América Latina, pero importa tanto o más el *grado* de gobierno que exhiban.

Este capítulo ha mostrado que:

- a. Las empresas de seguridad privada están creciendo rápidamente en América Latina y sus efectivos hoy suman probablemente unos 4 millones de personas, de los cuales una parte considerable se encuentra en el sector informal;
- b. En casi todos los casos el tamaño de las empresas de seguridad privada rivaliza con el de las fuerzas policiales públicas y en algunos países —notablemente Guatemala— los supera ampliamente;
- c. La regulación de las empresas de seguridad privada en la región está cundida de lagunas de todo tipo, desde la capacitación de los agentes hasta su nebulosa subordinación a la policía estatal, y afectada por una generalizada incapacidad del estado para supervisar el sector en forma adecuada;
- d. La proliferación de las empresas de seguridad privada en la región genera con frecuencia problemas de corrupción, conflictos de interés en las autoridades de seguridad y acceso diferenciado al bien público de la seguridad por parte de la población;
- e. El linchamiento como método de enfrentar la delincuencia persiste en muchos países de América Latina, aunque no hay cifras confiables que permitan afirmar cuán extendida es la práctica y si está creciendo en la región;

- f. Pese a sus orígenes ancestrales en algunos países de la región, hay evidencia que sugiere que la práctica del linchamiento es una respuesta extrema a la percibida incapacidad del estado de proveer bienes y servicios públicos a poblaciones marginales, en particular su incapacidad de castigar a los delincuentes;
- g. El linchamiento continúa siendo popular en muchos países, mereciendo opiniones favorables de una cuarta parte de la población en la región y aún más en algunos países como Costa Rica y Bolivia;
- h. América Latina no tiene estados fallidos, pero sí “agujeros negros”, visibles tanto en las zonas rurales como urbanas, particularmente en países como Colombia, México, Guatemala o Brasil, en los que la autoridad del estado se ve seriamente comprometida o sustituida por formas de autoridad para-estatal;
- i. En determinados contextos en América Latina, el crimen organizado es capaz de generar una estructura de poder que sustituye a la del estado, casi siempre mediante la captura de las instituciones de éste o negociando con las autoridades políticas la retracción del estado de un territorio determinado;
- j. El costo y la complejidad de recuperar los “agujeros negros” es muy considerable y, como lo sugieren los casos colombiano, mexicano, guatemalteco y brasileño, de resultados inciertos.

Los desafíos políticos que plantea la inseguridad ciudadana a los países latinoamericanos son, pues, muy fundamentales. Comprometen no simplemente la consolidación de la democracia sino la viabilidad del estado como ente regulador de la vida colectiva. Enfrentar los problemas objetivos y subjetivos de inseguridad en América Latina es una tarea política de la máxima prioridad. El próximo capítulo sugiere algunas ideas para hacerlo en forma efectiva, sostenible y democrática.

Capítulo 5

Esto sí tiene salida:

Algunas propuestas para enfrentar la inseguridad ciudadana en América Latina y el Caribe

Los capítulos anteriores son un experimento y una advertencia. Son, por un lado, un intento por plantear, tanto conceptual como empíricamente, las múltiples formas en que la inseguridad ciudadana afecta el desempeño político de las sociedades latinoamericanas. Si se conocen, así sea aproximadamente, los enormes costos económicos y sociales que impone la inseguridad ciudadana a la región, sus implicaciones políticas no han pasado en cambio del terreno de los discursos y las afirmaciones genéricas. En tratándose de una región donde la adopción de prácticas democráticas es, en muchos sentidos, reciente y precaria, es crucial establecer con claridad si la criminalidad y el temor a ella suponen un peligro real de reversiones autoritarias o, cuando menos, de vaciamiento de algunos principios cardinales de la vida democrática.

Es en ese sentido que estas páginas ofrecen una advertencia: ese peligro es genuino y verificable. No todos los países son igualmente vulnerables a él, porque los grados de consolidación de la democracia en la región son muy diversos, como diversa es también la intensidad de los problemas de violencia en los distintos países. Pero todos deberían estar atentos a este riesgo. A fin de cuentas, hemos visto más arriba cómo la percepción de inseguridad es extraordinariamente alta en *toda* América Latina y cómo es capaz de generar efectos políticos autónomos, con prescindencia de lo que ocurra con la violencia en el plano real. Cualquiera que sea su nivel de desarrollo democrático, los países latinoamericanos harían bien en no olvidar la grave advertencia que plantea el estudio de Bermeo (1997) sobre la Europa del período de entre-guerra: la percepción del colapso del orden público fue ahí y entonces uno de los factores centrales en el ascenso del autoritarismo y, particularmente, del fascismo. No es esta, pues, una pregunta hipotética en el cuestionario de una encuesta, como las que hemos analizado en capítulos anteriores. Es, antes bien, una constatación histórica

ominosamente relevante para una región que hoy combina tradiciones democráticas precarias y una aguda sensación de amenaza.

En buena parte del hemisferio la delincuencia —tanto en sus manifestaciones más triviales, como en las altamente organizadas— no sólo pone en peligro la consolidación de la democracia, sino incluso la propia viabilidad del estado. La inseguridad ciudadana está poniendo en riesgo lo más importante que América Latina ha conseguido en las últimas tres décadas: haber puesto las semillas de sistemas democráticos duraderos. Con todas sus imperfecciones y precariedades, esas democracias han sido infinitamente mejores que las calamidades autoritarias que las precedieron. Haber dejado atrás la larga noche de la represión política es un triunfo que hay preservar a toda costa. Es por ello que esta discusión importa.

Si el tema es urgente y en algunos sentidos abrumador, no es, sin embargo, irresoluble. Lo primero que debemos abandonar en esta discusión es el fatalismo. Tal resignación no se justifica, porque lo cierto es que los últimos años no han traído únicamente malas noticias al hemisferio en materia de seguridad ciudadana. Hay experiencias exitosas de reducción de los niveles de violencia en la región, sobre todo a nivel local, como ha sido mencionado en el capítulo anterior. La violencia que hoy asfixia a una parte importante de ALC no es inevitable. El predicamento actual sí tiene salidas. Eso sí, ninguna de esas salidas es fácil, rápida o barata.

Enfatizar esto último es vital, toda vez que esta epidemia de violencia está generando una enorme presión sobre todos los gobiernos y actores políticos de la región. Como lo hemos visto más arriba, en América Latina la proporción de personas que sitúa a la delincuencia al tope de las prioridades nacionales se ha triplicado en menos de una década y hoy se encuentra por encima de los desafíos de naturaleza económica. No sorprende, así, que la discusión en la región esté girando, sobre todo en épocas electorales, en torno a promesas, cada vez más estridentes, de enfrentar el problema con “mano dura”, esto es con métodos que hacen un uso abundante e intensivo de los mecanismos de coerción estatal, casi siempre con franca impaciencia, cuando no desprecio, por las garantías del estado de derecho. La población latinoamericana y caribeña —tan atemorizada como ávida de orden— crecientemente está escuchando con atención y premiando tales invocaciones.¹⁶⁷

¹⁶⁷ La elección del General retirado Otto Pérez Molina como Presidente de Guatemala en noviembre de 2011 es una muestra elocuente de esta tendencia. Desde su primera campaña presidencial, en el año 2007, Pérez Molina se convirtió en un abanderado del discurso de “mano dura”. En el 2011, su postura frente a la delincuencia fue, sin embargo, más moderada que la de su rival en la segunda ronda, Manuel Baldizón, que propuso la aplicación generosa de la pena de muerte y la transmisión televisada de las ejecuciones, entre otras medidas. Ver Casas-Zamora (2011b).

Eso es desafortunado, toda vez que los resultados de las soluciones de “mano dura” a los problemas de la delincuencia no son halagadores. En este punto, la experiencia reciente de Honduras y El Salvador es elocuente. En Honduras, la adopción desde el 2002 de sucesivos planes contra la delincuencia con ribetes represivos no cambió gran cosa: los 56 homicidios por cada 100.000 habitantes que el país mostraba en el 2002 se convirtieron en 78 en el 2010, la peor cifra del mundo. El caso salvadoreño es igualmente desafortunado. Ni el Plan de Mano Dura (2003) ni el de Super Mano Dura (2004), impidieron que el número de homicidios en ese país se duplicara entre 2003 y 2010.¹⁶⁸

Es cada vez más evidente que la tarea de enfrentar los problemas de violencia en América Latina y el Caribe, y de vacunar con ello a las instituciones democráticas contra los riesgos que hoy enfrentan, requiere de un programa integral y complejo, que desafía los simplismos de los discursos políticos prevalecientes. Haciendo las salvedades necesarias para acomodar las distintas realidades nacionales, ese programa mínimo debe incorporar al menos los diez elementos que se analizarán a continuación. Todos ellos son de sobra conocidos y, en algunos casos, ya están siendo puestos en práctica en la región.

Primero: Replantear la discusión. Eso implica resistir los llamados a resolver el problema mediante políticas de “mano dura” y el retorcido populismo represivo que casi siempre falla en bajar los niveles de criminalidad pero nunca falla en vulnerar las garantías del estado de derecho, tan caras a la democracia. La forma sostenible de ganar la lucha contra la delincuencia consiste en poner en práctica estrategias efectivas de prevención social y profundizar el compromiso del país con políticas orientadas al desarrollo humano, la reducción de la desigualdad y la expansión de las oportunidades de los jóvenes.

Eso sí, la prevención social debe ser calibrada con un sentido de urgencia y con el reconocimiento de que el uso robusto de la coerción estatal, dentro de los límites del estado de derecho, es ineludible en la lucha contra la delincuencia. Esto es particularmente cierto sobre la criminalidad organizada, que demanda menos prevención social y un uso mayor de los instrumentos de inteligencia y coerción. No importa cuán efectiva sea la prevención social en el largo plazo, es insuficiente para resolver el desafío político que la inseguridad ciudadana plantea para los gobiernos en el corto plazo. Las mejores experiencias de reducción de los niveles de delincuencia muestran que el reto consiste en combinar “cero tolerancia” a la delincuencia con “cero tolerancia” a la exclusión social.

¹⁶⁸ Datos de OCAVI (2007) y fuentes policiales en ambos países.

También es imprescindible moderar el discurso y las expectativas. No hay solución fácil al aumento de la delincuencia y hay que decirlo. Es necesario preparar a la sociedad para un esfuerzo prolongado. Desconfiemos mucho de los demagogos, curanderos y medicastros que armados con el lenguaje de “mano dura” ofrecen pomadas canarias para resolver nuestros quebrantos en el corto plazo. Eso no funciona así.

Segundo: Democratizar la discusión. En casi todos los países desarrollados el gobierno hace público periódicamente un documento (*White Paper*) que contiene las líneas maestras de las políticas de seguridad nacional. Esa es una práctica que, poco a poco, se ha ido extendiendo por América Latina.¹⁶⁹ Ese documento se envía al Poder Legislativo y es sometido a una amplia discusión pública, en la que también toma parte la academia y la sociedad civil. Esa discusión permite informar y corregir la elaboración de una estrategia genuinamente nacional en materia de seguridad y alimentar el debate presupuestario que se deriva de tal estrategia. Nada nos impide hacer lo mismo en materia de seguridad ciudadana, sobre todo ahora que en buena parte de la región existe una Comisión de Seguridad Ciudadana en el Congreso.¹⁷⁰ Si, en efecto, la seguridad ha de ser cosa de todos, que lo sea transparentemente, a todo nivel y desde el principio. Esa discusión abierta sería un antídoto contra lo peor que está pasando en materia de seguridad ciudadana en la región: la generalizada sensación de perplejidad, de que, en realidad, nadie sabe qué hacer con el problema.

Tercero: Mejorar la gobernabilidad de la política criminal. La urgencia del desafío de la inseguridad ciudadana crea incentivos para dos tipos de respuesta desde la política pública: una es aumentar los recursos al sector de seguridad y la otra es endurecer la legislación penal. Eso puede o no ser necesario según las circunstancias de cada país. Existe, sin embargo, otro componente igual de central de la política de seguridad que tiene que ver con la arquitectura institucional y con la coordinación entre todos los actores involucrados en ella. Una estrategia exitosa en materia de seguridad ciudadana requiere:

- Coordinación a lo interno del Poder Ejecutivo, en particular una articulación entre las medidas de seguridad *strictu sensu* y las distintas políticas sociales, articulación que hasta ahora ha sido la excepción y no la regla;

¹⁶⁹ Ver Pacheco Gaitán (2006) y García Gallegos (2007).

¹⁷⁰ Comisiones legislativas con un mandato explícito para tratar los temas de seguridad ciudadana y crimen organizado existen en al menos una cámara legislativa en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

- Coordinación horizontal entre los distintos poderes del Estado, particularmente entre las fuerzas policiales y el Poder Judicial;
- Coordinación vertical entre los distintos niveles de gobierno en el territorio, lo que implica una gran claridad en la división de funciones en materia de seguridad entre las autoridades nacionales y sub-nacionales. Si bien los gobiernos locales deben jugar un papel vital en la prevención y el control de las modalidades más comunes de la criminalidad, el combate a la delincuencia organizada demanda un nivel de sofisticación que trasciende aun a los gobiernos nacionales;
- Finalmente, coordinación entre el estado y otros actores involucrados en el problema. Aquí cabe volver a mencionar, en particular, la extendida presencia de empresas de seguridad privada en toda ALC, que a estas alturas es irreversible. Quiérase o no, esas empresas son un actor central en esta historia, a veces como parte de la solución y a veces como parte del problema. Como se ha visto más arriba es urgente mejorar su regulación y supervisión por parte del estado, que es una de las grandes áreas grises que existen en este momento en toda la región. Que no se nos olvide: en la regulación de las empresas privadas de seguridad está involucrado un problema central de soberanía.

El punto es que no importa cuánto dinero adicional invirtamos en seguridad o cuán draconianas hagamos nuestras leyes, si no afinamos los mecanismos de coordinación entre todos estos actores, nuestros empeños tendrán un impacto muy limitado. Cuando se le pide a la policía que resuelva el problema de la inseguridad ciudadana se le está pidiendo mucho más de lo que puede dar. Lo que tenemos entre manos es un desafío demasiado delicado y complejo para ponerlo únicamente en manos de la policía.

Cuarto: Modernizar las instituciones de control e invertir en información. Con pocas excepciones, en ALC las instituciones policiales, judiciales y penitenciarias no sólo no ayudan a resolver los graves problemas de inseguridad, sino que, en muchos casos, los empeoran. En muchos casos estas instituciones deben ser reconstruidas desde su base. Aquí hay que decir que los procesos de reforma judicial y policial han tenido un éxito limitado en América Latina. Aunque los códigos penales de la región han sido modernizados, lo cierto es que otros aspectos críticos de la política criminal, como la capacitación de policías y fiscales, el mejoramiento de los sistemas de control interno para combatir la corrupción y la adopción de las tecnologías de la

información y la comunicación en las instituciones de seguridad, continúan mostrando rezagos considerables en todos los países. Igualmente débil es la formación de capacidades civiles en materia de seguridad, particularmente en los congresos y las organizaciones de la sociedad civil de la región.

De todas estas tareas de modernización, ninguna es más importante que invertir en sistemas de información. La ciudad de Nueva York no vio desplomarse sus niveles de delincuencia solo por la política de “cero tolerancia” del ex-Alcalde Rudy Giuliani. Esa fue apenas una parte —y acaso la más controversial— del esfuerzo. Uno de los elementos centrales del esfuerzo fue la adopción de *CompStat*, el sistema informático y gerencial para el manejo estadístico y la definición de objetivos introducido por el Comisionado de Policía de Giuliani, William Bratton. Con él fue posible dar seguimiento, prácticamente en tiempo real, al comportamiento de la delincuencia en toda la ciudad. Ello permitió identificar sitios críticos y tendencias, pero más importante aún definir líneas de base, poner objetivos, definir responsabilidades para cada comisaría y premiar el desempeño exitoso.¹⁷¹ Todo esto parece una quimera en ALC, una región donde muy pocos ministerios de seguridad cuentan siquiera con encuestas de victimización periódicas. De acuerdo con un informe elaborado por el Poder Judicial de Costa Rica hace algunos años, casi el 40% de los partes policiales que se hacen en ese país es ininteligible y una parte significativa de los despachos judiciales no tiene la capacidad para establecer en tiempo real si un infractor tiene antecedentes penales o causas judiciales pendientes.¹⁷² Mientras no se invierta mucho en la generación y procesamiento intensivo de datos sobre la criminalidad, seguiremos condenados a que la política de seguridad se haga al son de ocurrencias.

Quinto: Mejorar la relación entre instituciones de control y comunidad. Una de las claves de cualquier estrategia para reducir la impunidad en América Latina consiste en convencer a los ciudadanos de que denuncien los hechos delictivos. Como lo vimos en el Capítulo 2, los niveles de confianza en la policía y los tribunales de justicia que muestra América Latina son muy inferiores incluso a los detectados en África Sub-sahariana. La desconfianza en la probidad y la capacidad de las autoridades es una de las razones centrales por las cuales la gran mayoría de los delitos no son denunciados y, consecuentemente, castigados. La ausencia de denuncia es el factor más importante que alimenta la impunidad. Mejorar los mecanismos de

¹⁷¹ Ver Kelling & Bratton (1998); Corman & Mocan (2005). Karmen (2000) es mucho más escéptico sobre el efecto de *CompStat* y, en general, de la reforma del Departamento de Policía de Nueva York.

¹⁷² PNUD (2006), p. 203.

control interno en las fuerzas policiales, fortalecer las experiencias de seguridad comunitaria y abrir oportunidades de supervisión por parte de las comunidades sobre el desempeño de la policía es esencial si la ciudadanía ha de poner en movimiento los mecanismos institucionales que la pueden proteger contra la delincuencia.

Sexto: Aumentar la presencia coordinada del estado en áreas problemáticas. Hemos visto en el Capítulo 4 que uno de los problemas más serios de seguridad en la región es la aparición de pequeños “estados fallidos” en los que la autoridad del estado ha dejado de imperar. Eso es cierto en casi toda gran urbe de la región: en Río de Janeiro, pero también en San Salvador, en Ciudad de Guatemala y hasta en San José de Costa Rica. Las zonas más problemáticas en términos de violencia necesitan la presencia masiva y coordinada del estado, en fuerzas de tarea y en asocio con la comunidad. Hay que ocuparlos (literalmente) con la policía, pero detrás de la policía debe marchar la inversión social: la mejora de la infraestructura escolar y de cuidado, los centros de capacitación laboral, las instalaciones deportivas, etc. Esto no tiene nada de novedoso. Como se mencionó más arriba, es esto lo que hizo posible la reducción dramática de la violencia en Bogotá y Sao Paulo. Recuperar cada uno de esos “micro-estados fallidos” tiene que ser un proyecto no de los ministerios de seguridad, sino de todo el sector público, con gerentes responsables, con objetivos, líneas de acción claras y recursos, muchos recursos.

Sétimo: Regular la compra y tenencia de armas de fuego. La proporción de homicidios cometidos con arma de fuego en América Latina es superior a la observada en cualquier otra región del mundo. Si bien la evidencia que liga la restricción en la tenencia de armas y las tasas de homicidio en los países desarrollados es controvertida, las evaluaciones de las experiencias recientes en Bogotá, Cali y Sao Paulo, muestran que el control riguroso de las armas de fuego ayuda marginalmente a reducir los niveles de violencia.¹⁷³ Lo que es importante tener claro es que la tenencia de armas es uno de los pocos factores asociados a la violencia que es susceptible de ser afectado por la política pública en el corto plazo.

Octavo: Prevenir los embarazos adolescentes. Uno de cada 8 hogares en Costa Rica es jefado por una mujer con hijos menores de 12 años.¹⁷⁴ Las cifras son similares o peores en casi toda ALC. En el caso costarricense, la vulnerabilidad social de esos núcleos familiares es conocida: son más de una quinta parte de los hogares pobres del país. En ello convergen muchas causas,

¹⁷³ Entre una inmensa cantidad de bibliografía relevante, sobre países desarrollados ver Kleck (2005) y Kates & Mauser (2007). Sobre Sao Paulo: Dos Santos & Kassouf (2011) y Goertzel & Kahn (2009). Sobre Bogotá y Cali: Aguirre & Restrepo (2010); OMS (2002), p. 52.

¹⁷⁴ Cifras calculadas a partir de INEC (2010).

de las cuales no es la menor que el 20% de los nacimientos sigan siendo de madres adolescentes.¹⁷⁵ El tema es crucial por muchas razones, incluida la seguridad. La probabilidad de que los hijos criados en esas condiciones —en hogares monoparentales, o con madres adolescentes, o ambas—terminen por entrar en conflicto con la ley es mucho más alta que el promedio. Esto ha sido reiteradamente comprobado por investigaciones en Estados Unidos.¹⁷⁶ No sólo ahí: un estudio de Katzman (1997) determinó que dos terceras partes de los jóvenes procesados por la justicia penal juvenil uruguaya provenía de hogares monoparentales. Las implicaciones de estos datos van desde la urgencia de mejorar la infraestructura de cuidado hasta la necesidad de tomarnos la educación sexual en serio. Si hay muchas razones por las que es bueno que nuestras sociedades dejen atrás la mojigatería, esta es, sin duda, una de las más importantes.

Noveno: Repensar las políticas anti-narcóticos. El narcotráfico merece una mención especial. Como se dijo antes, el narcotráfico está en el centro de la discusión de seguridad en toda la región y precisa de una respuesta multi-dimensional, en la que el uso de inteligencia policial y de la coerción estatal juega un papel ineludible.

Exponer en detalle todo lo que hay que hacer para enfrentar este espinoso problema excede en mucho la intención de este texto. Lo que sí vale la pena enfatizar es que en el caso de ALC ese esfuerzo multi-dimensional debe incluir una vigorosa dimensión diplomática, que propicie un verdadero diálogo hemisférico sobre este tema. Esa es una conversación que urge tener, porque ALC están pagando una parte desproporcionada del precio de las políticas anti-drogas de los Estados Unidos, hasta ahora mayoritariamente centradas en el control de la oferta por mecanismos represivos. Las implicaciones de ese enfoque para todo el hemisferio han sido, en general, desastrosas.¹⁷⁷ El primer paso para que el hemisferio haga progresos sustantivos en la lucha contra el narcotráfico consiste en abolir la prohibición de pensar en enfoques alternativos de política pública, esto es enfoques más orientados a la reducción de la demanda y a la mitigación del daño ocasionado por las drogas, que vengán a complementar el uso necesario y controlado de la coerción estatal.¹⁷⁸ Esto lo hizo ver con elocuencia el informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, coordinado por los ex – Presidentes Fernando Henrique Cardoso, de Brasil, Ernesto Zedillo, de México, y César

¹⁷⁵ Datos para el año 2008 de la Asociación Demográfica Costarricense.

¹⁷⁶ Commanor & Phillips (2002); Antecol & Bedard (2007).

¹⁷⁷ Casas-Zamora (2009).

¹⁷⁸ Así en OEA-PNUD (2010), pp. 195-196, informe en cuya redacción el autor participó directamente.

Gaviria, de Colombia, publicado en el año 2009.¹⁷⁹ Este informe, además, esbozó la posibilidad de despenalizar la posesión de marihuana para uso personal.

Para que esa conversación tenga posibilidades de suceder vale la pena prestar atención a una sugerencia planteada hace algún tiempo por Nadelman (2005), en un artículo demoledor sobre la mal llamada “Guerra contra las Drogas”:

“Comiencen a actuar y pensar estratégicamente en América Latina. Sospecho que si alguien convocara a una reunión de todos los presidentes, primeros ministros y cancilleres —pasados y actuales— que han pensado, dicho en voz baja o proclamado que la guerra anti-drogas es un destructivo engaño, y que la legalización o algún otro tipo de alternativa fundamental probablemente tendría más sentido, solo habría espacio para estar de pie en la sala. Si invitan a otros ministros y líderes del Caribe, probablemente necesitarían un auditorio. Tal reunión quizá revelaría que este punto de vista representa no una perspectiva «jalada de los pelos», minoritaria, sino un sentimiento mayoritario entre los líderes regionales... Una cosa es que el Gobierno de los Estados Unidos ataque a líderes individuales que se atreven a decir que la guerra anti-drogas es como la ropa nueva del emperador desnudo, y otra, muy diferente, es cuando el sentimiento se expresa en forma colectiva. No creo que pueda darse un gran cambio en América Latina hasta que semejante reunión se celebre, pero podría llegar a ser un catalizador cuando ocurra.”¹⁸⁰

Es tiempo, pues, de poner el cascabel al gato y crear un foro regional que transmita con claridad y sin miedo lo que ALC están pensando sobre este tema.

Décimo: Invertir en oportunidades para la juventud. Al menos una quinta parte de la población joven latinoamericana no estudia ni trabaja. Entre otras cosas, esto es un ejército de reserva disponible para actividades delictivas. Por ello, aumentar los montos y la efectividad de la inversión pública en educación, salud pública, cuidado y capacitación laboral para la juventud es vital para la seguridad futura de la región.

Al decir esto volvemos a uno de los puntos centrales de esta historia: la inversión en desarrollo humano ofrece la ruta más cierta hacia sociedades menos violentas, menos atemorizadas y menos inseguras. Esto debería ser evidente, pero, a juzgar por la trayectoria de las políticas públicas en América Latina y el Caribe, no lo es. Los 30 primeros países en la lista del Índice de Desarrollo Humano del PNUD en el 2011 —entre los que no figura ninguno de América Latina y el Caribe— tienen, en promedio, una tasa de homicidio de 1,3 por 100.000

¹⁷⁹ Ver Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009) y Partnership for the Americas Commission (2008).

¹⁸⁰ Nadelman (2005), p. 244.

habitantes (ver Tabla 5.1). De los 30, solo uno, Estados Unidos, tiene una tasa de homicidio superior a 3 por 100.000 habitantes. Cuando se trata de inseguridad ciudadana esa es la verdadera historia. Lo demás son detalles.

| Tabla 5.1 Comparación entre Índice de Desarrollo Humano (IDH) y tasas de homicidio doloso en países de Alto Desarrollo Humano | | | |
|--|--------------------------|-----------------|--|
| <i>Puesto IDH 2011</i> | <i>País</i> | <i>IDH 2011</i> | <i>Homicidios dolosos por 100.000 hab. (*)</i> |
| 1 | Noruega | 0,943 | 0,6 |
| 2 | Australia | 0,929 | 1,2 |
| 3 | Países Bajos | 0,910 | 1,1 |
| 4 | Estados Unidos | 0,910 | 5,0 |
| 5 | Nueva Zelanda | 0,908 | 1,5 |
| 6 | Canadá | 0,908 | 1,8 |
| 7 | Irlanda | 0,908 | 1,2 |
| 8 | Liechtenstein | 0,905 | 2,8 |
| 9 | Alemania | 0,905 | 0,8 |
| 10 | Suecia | 0,904 | 1,0 |
| 11 | Suiza | 0,903 | 0,7 |
| 12 | Japón | 0,901 | 0,5 |
| 13 | Hong Kong (RAE de China) | 0,898 | 0,5 |
| 14 | Islandia | 0,898 | 0,3 |
| 15 | Corea del Sur | 0,897 | 2,9 |
| 16 | Dinamarca | 0,895 | 0,9 |
| 17 | Israel | 0,888 | 2,1 |
| 18 | Bélgica | 0,886 | 1,7 |
| 19 | Austria | 0,885 | 0,5 |
| 20 | Francia | 0,884 | 1,4 |
| 21 | Eslovenia | 0,884 | 0,6 |
| 22 | Finlandia | 0,882 | 2,3 |
| 23 | España | 0,878 | 0,9 |
| 24 | Italia | 0,874 | 1,0 |
| 25 | Luxemburgo | 0,867 | 2,5 |
| 26 | Singapur | 0,866 | 0,5 |
| 27 | República Checa | 0,865 | 0,9 |
| 28 | Reino Unido | 0,863 | 1,2 |
| 29 | Grecia | 0,861 | 1,0 |
| 30 | Emiratos Arabes Unidos | 0,846 | 0,9 |
| <i>Promedio</i> | | | 1,3 |
| Notas: (*) 2010 o año más cercano. | | | |
| Fuente: IDH tomado de PNUD (2011). Tasas de homicidio doloso tomadas de UNODC. | | | |

Nada de esto es gratis. Casi todas las intervenciones de política pública requeridas para enfrentar la inseguridad ciudadana en América Latina y el Caribe son complejas y costosas. Eso conduce inevitablemente a plantear un tema al que las sociedades latinoamericanas —o algunos sectores de ellas—le tienen profunda aversión. Si la política pública ha de hacer posible el acceso universal a los derechos sociales —algo que resulta esencial para reducir los niveles de violencia—es preciso reformar profundamente la fiscalidad en la región. Más aún, si hemos de fortalecer la capacidad del estado para ejercer control sobre su territorio —sin lo cual es casi imposible combatir el crimen organizado—el primer paso consiste en pagar impuestos. La carga tributaria promedio de América Latina (18,7% del Producto Interno Bruto, incluyendo cargas sociales), es hoy un poco más de la mitad de la recolectada por los países industrializados de la OECD (34,8%).¹⁸¹ ¿Quién puede legítimamente sorprenderse de que el estado guatemalteco tenga un tenue control sobre su territorio, cuando se trata de un país en el que la recaudación tributaria apenas pasa del 10% del PIB? Hay que decirlo con claridad: si hemos de enfrentar con éxito la inseguridad ciudadana en ALC debemos empezar por exorcizar algunos de los viejos demonios que nos siguen condenando al subdesarrollo. La violencia delincidencial es el lugar donde se vierten todas las carencias de nuestro desarrollo. La inseguridad ciudadana no es un problema de seguridad, es un problema de desarrollo.

Eso no nos aliviana la tarea, pero al menos debería vacunarnos contra las pócimas milagrosas que han proliferado en nuestros países, que les ofrecen un súbito espejismo de poder a sociedades cada vez más resignadas. En términos de política pública, la “mano dura” no es más que una dosis de droga, que proporciona una satisfacción intensa, efímera y, en última instancia, falsa. La opción a consumir este narcótico político no es, sin embargo, bajar los brazos y aceptar la violencia como el designio de dioses inescrutables. Por el contrario: el problema sí tiene salida. Sólo que es más larga, más compleja, más cara y más demandante de nosotros como ciudadanos de lo que nos gustaría admitir.

Decir esto con toda la elocuencia de la que seamos capaces es el primer paso para darle un futuro a la democracia en ALC. No podemos fallar en esto. Porque la alternativa al éxito es sólo una: la oscuridad.

¹⁸¹ Cifras para América Latina tomadas de CEPAL (2010), p. 229. Cifras de la OECD, tomadas de OECD Tax Database.

Bibliografía

- “11 homicidios diarios en 2010 en Juárez: Fiscalía”, *El Universal* (México), 14/3/2011.
- Abelson, Adam (2006); “Seguridad privada en Chile: Tema pendiente para el Ministerio de Seguridad Pública”; FLACSO-Chile, Boletín No. 6 del Programa de Seguridad y Ciudadanía.
- Aguirre, Katherine & Restrepo, Jorge (2010), “El control de armas como estrategia de reducción de violencia en Colombia: pertinencia, estado y desafíos”; *Revista Criminalidad*, Vol 52, No. 1.
- Amnesty International (2005); “Colombia: Medellín exposes fatal flaws in government’s paramilitary demobilization strategy”; Documento Número AMR 23/025/2005, 1 September 2005. Disponible en Internet: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR23/025/2005/en/ce08eade-d4b6-11dd-8a23-d58a49c0d652/amr230252005en.html>
- Antecol, Heather & Bedard, Kelly (2007), “Does single parenthood increase the probability of teenage promiscuity, substance use and crime?”, *Journal of Population Economics*, Vol 20.
- Arias, Patricia (2009); “Seguridad Privada en América Latina: El lucro y los dilemas de la regulación deficitaria”; Santiago, FLACSO-Chile.
- Arriagada, Irma & Godoy, Lorena (1999); Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa; Santiago de Chile, CEPAL.
- Asociación Demográfica Costarricense, “Respuesta a consultas”. Disponible en Internet: www.adc-cr.org/adcrrespuestasconsultas.php?tip=2
- Astorga, Luis & Shirk, David (2010); “Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context”, in Eric Olson, David Shirk and Andrew Selee, eds., *Shared Responsibility: U.S. – Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars – University of San Diego Trans-Border Institute.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO] (2009); *Crimen e Inseguridad – Indicadores para las Américas: Sao Paulo*; Santiago, BID-FLACSO (Chile).
- “Bandidos invadem escola em Bangu para escapar de cerco policial”, *Jornal do Brasil*, 4/11/2011. Disponible en Internet: <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2011/11/04/bandidos-invadem-escola-em-bangu-para-escapar-de-cerco-policial/>
- Bateson, Regina (2009); “The political consequences of crime victimization in Latin America;” paper prepared for the Comparative Politics Workshop, Yale University, April 14.
- Benítez, Raúl (2009); “La crisis de seguridad en México”, *Nueva Sociedad*, No. 220 (Marzo-Abril)
- Bermeo, Nancy (1997); “Getting mad or going mad? Citizens, scarcity and the breakdown of democracy in interwar Europe;” Center for the Study of Democracy, University of California-Irvine.
- Betancourt, Andrea (2007); “La seguridad privada en América Latina: un mercado en crecimiento,” *Ciudad Segura* No. 19.
- Bicudo, Hélio (1994); *Violência – O Brasil cruel e sem maquiagem*; São Paulo, Moderna, Segunda edición.
- Blau, Judith R., & Blau, Peter M. (1982); “The cost of inequality: Metropolitan structure and violent crime”; *American Sociological Review*, Vol. 47.
- Bobbio, Norberto (1992); *El Futuro de la Democracia*; Bogotá, Fondo de Cultura Económica.
- Bourguignon, Francois (2001); “Crime as a social cost of poverty and inequality: A review focusing on developing countries”; en Shahid Yusuf, Simon Evenett & Weiping Wu, eds., *Facets of Globalization: International and Local Dimensions of Development*, Washington D.C., World Bank.
- Brands, Hal (2010); *Crime, Violence and the Crisis in Guatemala: A Case Study in the Erosion of the State*; Strategic Studies Institute – U.S. Army War College. Disponible en Internet: www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB986.pdf
- “Brazil: The battle for Rio de Janeiro”, *GlobalPost*, 30/11/2010. Disponible en Internet: <http://www.globalpost.com/dispatch/101129/brazil-rio-de-janeiro-gangs-slums-security-forces>
- Briceno-León, Roberto; Camardiel, Alberto & Avila, Olga (2006); “Attitudes Toward the Right to Kill in Latin American Culture,” *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol 22, No. 4.
- Buvinic, Mayra (2008); “Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención”, *Pensamiento Iberoamericano*, No. 2 – Segunda época.
- Morrison, Andrew & Orlando, María Beatriz (2005); “Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe”; *Papeles de Población*, No. 43.
- Morrison, Andrew & Shifter, Michael (1999); *Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action*; Washington D. C., Inter-American Development Bank.

- Cabral, Sergio (2010); "How can communities and policymakers best protect and take back communities?"; *Americas Quarterly*, Spring.
- Cafferata, Fernando Gabriel (2010); "Privatisation of Security in Latin America: review," *Global Consortium on Security Transformation Working Paper Series*, No. 3, June 2010.
- "Calderón: 'Está en juego la democracia'", *BBC Mundo*, 2/6/2009. Disponible en Internet: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/06/090602_2155_mexico_calderon_rb.shtml
- "Capturan a alcalde prófugo de San Juan Cotzal, Quiché", *La Prensa Libre* (Guatemala), 26/6/2011.
- Casas Zamora, Kevin (2009), "Drugs and Democracy: Toward a Paradigm Shift", *Brookings.edu*, 22/4/2011. Disponible en Internet: http://www.brookings.edu/opinions/2009/0422_drugs_and_democracy_casaszamora.aspx
- (2011a); "¿Clavo o tornillo? La guerra del Presidente Calderón", *Nexos* (México), 1/3/2011.
- (2011b), "Guatemala: Between a rock and a hard place", *Brookings.edu*, 16/9/2011. Disponible en Internet: www.brookings.edu/opinions/2011/0916_guatemala_casaszamora.aspx
- "Castresana renuncia a su cargo en la Cicig," *El Periódico* (Guatemala), 7/6/2010.
- Clark, Timothy W. (2004); "Structural Causes of Brazilian Lynch Mob Violence"; documento presentado en el XXV Congreso de la Asociación de Estudios de América Latina [LASA], Las Vegas, Nevada, 7-9/10/2004.
- Comisión Económica para América Latina [CEPAL] (2002); *Panorama Social de América Latina*; Santiago, CEPAL. Disponible en Internet: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/12980/P12980.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>
- (2010), *Time for equality: Closing gaps, opening trails*; Santiago, CEPAL. Disponible en Internet: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/39711/100604_2010-115-SES-33-3-Time_for_equality_doc_completo.pdf
- (2011), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*; Santiago, CEPAL. Disponible en Internet: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/43991/P43991.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009); *Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma – Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia*. Disponible en Internet: http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/declaracao_espanhol_site.pdf
- Comité de América Latina para la Defensa de los Derechos de la Mujer [CLADEM] (2007); *Monitoreo sobre violencia sexual en conflicto armado en Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú*; Lima CLADEM.
- Commanor, William & Phillips, Llad (2002), "The impact of income and family structure on delinquency", *Journal of Applied Economics*, Vol. V, No. 2 (November)
- Committee on the Elimination of Discrimination Against Women [CEDAW] (2004), *Fifth Periodic Country Report – Dominican Republic*. Disponible en Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/336/15/PDF/N0333615.pdf?OpenElement>
- Corman, Hope & Mocan, Naci (2005), "Carrots, Sticks, and Broken Windows," *Journal of Law and Economics*, Vol. 48, No. 1(April).
- "Corrupción deja justicia al mejor postor: FCH", *El Universal* (México), 24/5/2010.
- Cruz, José Miguel (2008), "The impact of violent crime on the political culture of Latin America: The special case of Central America," en Mitchell Seligson, ed., *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidence from the Americas Barometer 2006-2007*, Nashville, Latin America Public Opinion Project (LAPOP) - Vanderbilt University.
- & Córdova, Ricardo (2006); "Cultura política de la democracia en El Salvador"; San Salvador, USAID-FundaUngo-UCA/UIDOP-LAPOP. Presentación de PowerPoint disponible en Internet: www.sitemason.vanderbilt.edu
- Dammert, Lucía (2008); *Seguridad Privada: ¿Respuesta a las Necesidades de Seguridad Pública en Conglomerados Urbanos?;* Washington, D.C., Organization of American States - Department of Public Security Report.
- De Mattos Ricardo, Carolina (2008); "Mecanismos de control sobre la seguridad privada en el Brasil," *América Latina Hoy*, diciembre 2008.
- DeShazo, Peter (2007); *Back from the brink : evaluating progress in Colombia, 1999-2007*; Washington, D.C., CSIS Press.
- "Detienen a cinco zetas por masacre en Petén", *El Universal* (México), 24/5/2011.
- Desmond-Arias, Enrique (2006); "The dynamics of criminal governance: Networks and social order in Rio de Janeiro", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 38.

- Dos Santos, Marcelo Justus & Kassouf, Ana Lúcia (2011), "The effectiveness of gun control laws: 'Disarmament Statute and public safety in the city of Sao Paulo'; documento preparado para la International Conference On Applied Economics – ICOAE 2011, Perugia, Italia, 27-29/8/2011.
- Dudley, Steven (2010), "Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels and Maras" in Eric Olson, David Shirk and Andrew Selee, eds., *Shared Responsibility: U.S. – Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*; Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars – University of San Diego Trans-Border Institute.
- (2011), "The Zetas in Guatemala"; *InSight Report*, 8/9/2011. Disponible en Internet: <http://insightcrime.org/specials/zetas-in-guatemala>
- "El avance del narcomenudeo, una amenaza a la relativa seguridad del DF", *CNN México*, 17/10/2011. Disponible en Internet: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/10/17/el-avance-del-narcomenudeo-una-amenaza-a-la-relativa-seguridad-del-df>
- "El crimen es la mayor amenaza a los derechos humanos", *El Universal* (México), 27/2/2009.
- Escalante, Fernando (2011), "Homicidios 2008-2009: La muerte tiene permiso"; *Nexos* (México), 3/1/2011.
- Fajnzylber, Pablo (2002), "Inequality and violent crime"; en *The Journal of Law and Economics*, Vol. 45, No. 1.
- Lederman, Daniel & Loayza, Norman (1998); *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World: An Empirical Assessment*; Washington D.C., World Bank.
- Farah, Douglas (2010); "Money laundering and bulk cash smuggling: Challenges for the Merida Initiative;" en Eric Olson, David Shirk & Andrew Selee, eds., *Shared Responsibility: U.S. – Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*; Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars – University of San Diego Trans-Border Institute.
- Felbab-Brown, Vanda (2011), *Calderón's Caldron: Lessons from Mexico's battle against organized crime and drug trafficking in Tijuana, Ciudad Juárez and Michoacán*; Washington, D.C., Latin America Initiative - Brookings Institution.
- (próxima publicación – 2012), *Bringing the State to the Slum: The experience of Latin America in dealing with organized crime and urban violence and lessons for law enforcement and socio-economic policies*; Washington, D.C., Latin America Initiative – Brookings Institution.
- Finnegan, William (2010), "Silver or Lead", *The New Yorker*, 31/5/2010.
- Frigo, Edgardo (2006), "Seguridad Privada en Latinoamérica: Situación y Perspectivas," *Foro de Seguridad*. Disponible en Internet: www.ilsed.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=317
- Fuentes Díaz, Antonio (2005), "El Estado y la Furia," *El Cotidiano* (México), Vol. 20, No. 131 (Mayo-Junio).
- Galbraith, John Kenneth (1992); *The Culture of Contentment*; London, Penguin Books.
- García Gallegos, Berta (2007), "Los libros blancos de defensa en la Región Andina"; documento preparado para la V Semana Iberoamericana, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 22-25/10/2007.
- Garzón, Juan Carlos (2008); *Mafia y Co.: La red criminal en México, Brasil y Colombia*; Bogotá, Planeta.
- Geneva Declaration Secretariat (2008); *The Global Burden of Armed Violence*; Ginebra, Geneva Declaration Secretariat.
- Goertzel, Ted & Kahn, Tulio (2009), "The Great São Paulo Homicide Drop"; documento preparado para la reunión anual de la Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil, Junio.
- Grann, David (2011); "A murder foretold – Unraveling the ultimate political conspiracy", *The New Yorker*, 4/4/2011. Disponible en Internet: http://www.newyorker.com/reporting/2011/04/04/110404fa_fact_grann
- "Guatemala es primera en desproporción de agentes privados y policías", *La Prensa Libre* (Guatemala), 7/6/2011.
- "Guatemala: Arrestan a Jefe Nacional de la Policía," *BBC Mundo*, 2/3/2010.
- Guerrero, Andrés (2000); "Los Linchamientos en las Comunidades Indígenas (Ecuador)," *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, 2000, Vol. 29 (3).
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2010); *Security, Drugs and Violence in Mexico – A Survey*; documento de trabajo preparado para la Sexta Reunión del Foro de América del Norte 2010.
- (2011); *Security, Drugs and Violence in Mexico: A Survey*; documento preparado para la Séptima Reunión del Foro de América del Norte, Washington, D.C.
- Gutiérrez Gutiérrez, Carlos José (1989); Voz "Ciudadanía"; en Varios autores, *Diccionario Electoral*; San José, IIDH-CAPEL.
- Hargreaves Heap, Shaun et al. (1992); *The Theory of Choice: A Critical Guide*; Oxford, Blackwell.
- Hashmati, Almas (2004); "Continental and sub-continental income inequality"; Bonn, *IZA Discussion Papers* No. 1271, August.
- Hobbes, Thomas (1994 [1651]); *Leviatán*; México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- "Homicidios dolosos bajaron 38% en Ciudad Juárez", *El Universal* (México), 28/12/2011.
- Huntington, Samuel (1968); *Political Order in Changing Societies*; New Haven, Yale University Press.

- (1989); “The modest meaning of democracy”; en Robert Pastor, ed., *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*; New York, Holmes & Meier.
- IKV Pax Christi Netherlands (2008); *Kidnapping is Booming Business: A lucrative political instruments for armed groups operating in conflict zones*; Utrecht, IKV Pax Christi. Disponible en Internet: http://www.ikvpaxchristi.nl/files/Documenten/LA%20Colombia/English%20Colombia/Eng%20brochure_Opmaak%201.pdf
- “In Mexico, a legal breakdown invites brutal justice”, *Washington Post*, 9/12/2010.
- “Inseguridad pública es un retroceso para la democracia: OEA”, *Crónica de Hoy* (México), 13/10/2010.
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad [ICESI] (2010); *Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad – 2010*. Disponible en Internet: http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestasNacionales_ens7.asp
- Datos de homicidios dolosos disponibles en Internet: http://www.icesi.org.mx/documentos/estadisticas/estadisticasOfi/denuncias_homicidio_doloso_1997_2010.pdf
- Instituto de Investigaciones de Convivencia y Seguridad Ciudadana [INCOSEC] (2010); *La Situación de Seguridad en Venezuela – Primer Trimestre 2010*; disponible en Internet: <http://incosec.sumospace.com/wp-content/uploads/2010/04/informe-1-trimestre-2010-final-4.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2008), *Resultados Módulo sobre Victimización – Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples Julio 2008*; San José, INEC-PNUD.
- (2010), “Sistema de Consultas: Encuesta Nacional de Hogares de Costa Rica 2010”. Disponible en Internet: <http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx>
- & Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [INEC-PNUD] (2008); *Resultados módulo sobre victimización – Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*; San José, INEC – PNUD (Costa Rica). Disponible en Internet: http://www.pnud.or.cr/images/stories/Mdulo_Victimizacion_PNUD_INEC.pdf
- International Crisis Group (2010); *Guatemala: Squeezed between crime and impunity*, Latin America Report No.33 - 22/6/2010
- (2011); *Guatemala: Drug Trafficking and Violence*, Latin America Report No. 39, 11/10/2011.
- Karmen, Andrew (2000), *New York Murder Mystery: The True Story Behind the Crime Crash of the 1990s*; New York City, NYU.
- Kates, Don & Mauser, Gary (2007); “Would banning firearms reduce murder and suicide? A review of international and some domestic evidence”, *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 30.
- Katzman, Rubén (1997); “Marginalidad e integración social en Uruguay”; *Revista de la CEPAL*, No. 62 (Agosto).
- Kaufmann, Daniel; Kray, Aart & Matruzzi, Massimo; *World Governance Indicators*. Disponible en Internet: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- Kelling, George & Bratton, William (1993), “Declining crime rates: Insiders’ views of the New York City story”, *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 88, No. 4.
- Kennedy, Bruce P.; Kawachi, Ichiro; Prothrow-Stith, Deborah; Lochner, Kimberly & Gupta, Vanita (1998); “Social capital, income inequality, and firearm violent crime”; *Social Science and Medicine*, Vol. 47, No. 1.
- Kleck, Gary (2005); *Point Blank: Guns and Violence in America*; New Brunswick, Aldine Transaction.
- Kliksberg, Bernardo (2007); *Mitos y Realidades sobre la Criminalidad en América Latina*; Guatemala, F & G Editores.
- Kline, Harvey F. (1999); *State building and conflict resolution in Colombia, 1986-1994*; Tuscaloosa, University of Alabama Press
- “La brutal justicia que atemoriza Bolivia”, *El País* (Madrid), 11/6/2010.
- “La Familia’s reign of terror,” *The New Yorker*, 31/5/2010.
- “La industria del secuestro esquilma a América Latina”, *El País* (Madrid), 17/2/2008.
- “Las llamadas policías pacificadoras son en realidad fuerzas de ocupación de las favelas”, Novena Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas, Buenos Aires, 5/7/2011. Disponible en Internet: www.conferenciadrogas2011.wordpress.com
- Latin American Public Opinion Project [LAPOP] (2010); *The AmericasBarometer 2010*. Disponible en Internet: www.LapopSurveys.org
- Latinobarómetro (varios años); *Informe Latinobarómetro*; Santiago, Corporación Latinobarómetro. Disponibles en Internet: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>
- Online data analysis. Disponible en Internet: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyze.jsp>
- “Lawless roads”, *The Economist*, 26/9/2009.
- Lazala, Mauricio (2008); “Private Military and Security Companies and their Impacts on Human Rights Contexts other than War.” Documento presentado en Conference on Private Military Contractors in Latin America, University of Wisconsin-Madison, 31/1/2008.

- “Linchamientos en Bolivia reabren el debate sobre la "justicia indígena", *Bolivianpress.com*, 5/6/2010.
- Londoño, Juan Luis & Guerrero, Rodrigo (2000); “Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos”; en Juan Luis Londoño, Alejandro Gaviria & Rodrigo Guerrero, eds., *Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina*; Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- López-Calva, Luis Felipe & Lustig, Nora (2010); “Explaining the decline in inequality in Latin America: Technological change, educational upgrading, and democracy”; en Luis Felipe López-Calva & Nora Lustig, eds., *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*; Washington, DC, Brookings Institution Press.
- Maldonado, Arturo (2010); “Las amenazas a la seguridad personal intensifican el apoyo a aquellos que buscan deponer al gobierno por la fuerza”; *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2010*, No. 48, LAPOP.
- Marcella, Gabriel (2009); *Democratic Governance and the Rule of Law: Lessons from Colombia*; Carlisle, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Disponible en Internet: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/PUB955.pdf>
- Martínez, Oscar (2011); “Guatemala se escribe con zeta”, *El Faro*, 13/3/2011. Disponible en Internet: <http://www.elfaro.net/es/201103/salanegra/3708/>
- Mendoza, Carlos & Torres-Rivas, Edelberto, eds., (2003); *Los Linchamientos: Barbarie o Justicia Popular*; Guatemala, FLACSO.
- “México no es un estado fallido: Calderón”, *El Universal* (México), 26/2/2009
- México Unido contra la Delincuencia – Consulta Mitofsky – Noviembre 2010.
- Moore, Gary (2011), “No man’s land: The mystery of Mexico’s drug wars”, *World Affairs*, January-February.
- Morrison, Andrew; Buvinic, Mayra & Shifter, Michael (2003); “The Violent Americas: Risk Factors, Consequences, and Policy Implications of Social and Domestic Violence”, en Hans Fruhling, ed., *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State*; Washington DC, Woodrow Wilson Center Press.
- Moser, Carolina & Holland, Jeremy (1997); *Urban Poverty and Violence in Jamaica*; Washington D.C., World Bank.
- & McIlwaine, Cathy (2004); *Encounters with Violence in Latin America: Urban poor perceptions from Colombia and Guatemala*; London, Routledge.
- Murcia, Diana (2008); “Empresas Transnacionales de Seguridad Privada en Colombia: Estudio de Caso del Plan Colombia”. Documento presentado en Conference on Private Military Contractors in Latin America, University of Wisconsin-Madison, 31/1/2008.
- Nadelmann, Ethan A. (2005); “Los daños de la prohibición de las drogas en las Américas”, *Debate Agrario*, No. 39.
- Naím, Moisés (2005); *Illicit*; New York, Doubleday.
- Observatorio Centroamericano sobre Violencia [OCAVI] (2007); “Tasas de homicidio doloso en Centroamérica y República Dominicana por 100.000 habitantes (1999-2007)”. Disponible en Internet: www.ocavi.com
- O’Donnell, Guillermo (1993); “Estado, democratización y ciudadanía”, *Nueva Sociedad*, No. 128 (Noviembre-Diciembre).
- “Once homicidios diarios en 2010 en Juárez: Fiscalía”, *El Universal* (México), 14/3/2011.
- Organización de Estados Americanos [OEA] (2011); Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas, aprobada en la XLI Asamblea General de la OEA, 7/6/2011. Disponible en Internet: <http://www.oas.org/es/41ag/>
- & Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2010); *Nuestra Democracia*; México, D.F., OEA-PNUD-Fondo de Cultura Económica.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2008); *Juventud y trabajo decente y las vinculaciones entre trabajo infantil y empleo juvenil – Centroamérica, Panamá y República Dominicana*; ILO – OIT. Disponible en Internet: http://www.emploi-foil.oit.or.cr/olacd/images/stories/Informe_trabajo_infantil_empleo_juvenil.pdf
- (2010); *Trabajo decente y juventud en América Latina 2010*; Lima, OIT-Prejal.
- Organización Mundial de la Salud [OMS] (2002); *World report on violence and health*; Ginebra, OMS/WHO.
- Organización Panamericana de la Salud [OPS] (1997); *Actitudes y normas culturales frente a la violencia en ciudades seleccionadas de América Latina y España*. Disponible en Internet: <http://www.paho.org/spanish/ad/dpc/nc/activa-project.htm#estadisticos>
- Organization of Economic Cooperation and Development [OECD], OECD Tax Database. Disponible en Internet: www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34897_1942460_1_1_1_1,00.html#A_RevenueStatistics
- Pacheco Gaitán, Guillermo (2006); “Los Libros Blancos En Centro America: ¿Un paso para consolidar medidas de confianza?”, *Security and Defense Studies Review*, Vol. 7 No. 3.

- “Pacification fallout: first journalist death (among many others)”, *RioReal* (blog), 7/11/2011. Disponible en Internet: <http://riorealblog.com/2011/11/07/pacification-fallout-first-journalist-death-among-many-others/>
- “Para cada agente público de seguridad, há tres privados”, *Folha de Sao Paulo*, 16/2/2009.
- Partnership for the Americas Commission (2008); *Rethinking U.S. Latin American Relations: A Hemispheric Partnership for a Turbulent World*; Washington, D.C., Brookings Institution.
- Pérez, Orlando J. (2004); “Democratic legitimacy and public insecurity: Crime and democracy in El Salvador and Guatemala,” *Political Science Quarterly*, Vol. 118, No. 4 (Winter).
- (2009); “Crime and support for coups in Latin America”; *Americas Barometer Insights* (No. 32), LAPOP.
- “PGR rechaza ‘Estado fallido’”, *El Universal* (México), 10/1/2009.
- Policía de Puerto Rico-División de Estadísticas; Víctimas de Homicidios por géneros y motivos, 2007-2008. Disponible en Internet: http://www.tendenciaspr.com/Violencia/Tablas/DelitosTipo1/asesinatos_genero_y_motivos_2008.htm
- Poundstone, William (1993); *Prisoner's Dilemma*; New York, Anchor.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (1994); *Human Development Report*; New York, Oxford University Press.
- (2004); *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*; Nueva York, PNUD.
- (2006); *Venciendo el Temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica – Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*; San José, PNUD-Costa Rica.
- (2007); “Resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2006”; San José, PNUD.
- (2009); *Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano – Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*; San José, PNUD.
- (2011), “International Human Development Indicators - Human Development Index (HDI) - 2011 Rankings”. Disponible en Internet: <http://hdr.undp.org/en/statistics/>
- “Proponen al Gobierno un plan contra los linchamientos,” *Naciones Unidas Bolivia*, 25/3/2010.
- Putnam, Robert (1993); *Making Democracy Work*; Princeton, Princeton University Press.
- Rangel Bandeira, Antonio (2008); “El crimen organizado en Brasil”; en Luis Guillermo Solís & Francisco Rojas Aravena, eds., *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*; San José, FLACSO-Secretaría General.
- Rapley, John (2006), “The new Middle Ages”, *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 3 (May-June).
- Ribando-Seelke, Clare (2011a); *Gangs in Central America*; Washington DC, Report for Congress, Congressional Research Service, January 3.
- (2011b); *Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean*; Washington DC, Report for Congress, Congressional Research Service, September 9.
- Rothenberg, Daniel (1998), “Los Linchamientos—The Meaning of Mob Action in the Wake of State Terror in Guatemala,” *Native Americas*, Vol. XV, No. 1.
- Sagot, Montserrat & Guzmán, Laura (2004); *Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres – Informe Final de Investigación*; San José, Universidad de Costa Rica. Disponible en Internet: http://genero.bvsalud.org/lildbi/docsonline/3/4/343-MFN_3738_CIEM_AV_2637.pdf
- Schattschneider, Elmer (1960); *The Semi-sovereign People*; Fort Worth, Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- “Se desata la alarma sobre la ley indígena en Bolivia”, *El País* (Madrid), 10/6/2010.
- Selligson, Mitchell & Azpuru, Dinorah (2001); “Las dimensiones y el impacto político de la delincuencia en Guatemala”; en Luis Rosero, ed., *Población del Istmo 2000: Familia, migración, violencia y medio ambiente*; San José, Centro Centroamericano de Población - Universidad de Costa Rica.
- & Smith, Amy Erica, eds., (2010); *The Political Culture of Democracy 2010*; Latin American Public Opinion Project [LAPOP] – Vanderbilt University – USAID. Disponible en Internet: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/RegionalEng.pdf>
- Shirk, David (2010); “Justice reform in Mexico: Change and challenges in the judicial sector;” en Eric Olson, David Shirk & Andrew Selee, eds., *Shared Responsibility: U.S. – Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*; Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars – University of San Diego Trans-Border Institute.
- Sistema de Integración Económica Centroamericana [SIECA]; Centroamérica – Estimaciones y proyecciones de la población total. Disponible en Internet: <http://www.sieca.int/site/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/17990000003323/17990000003323.swf>
- Skinner, Quentin (1993); “The paradoxes of political liberty”; en David Miller, ed., *Liberty*; Oxford, Oxford University Press.

- Snodgrass Godoy, Angelina (2002); "Lynchings and the Democratization of Terror in Postwar Guatemala: Implications for Human Rights," *Human Rights Quarterly*, Vol. 24, No. 3 (August).
- "Sólo uno de cada 100 pide linchamiento," *Los Tiempos* (Cochabamba, Bolivia), 26/6/2011.
- Stanislawski, Bartosz H., ed. (2008); "The Forum: Para-States, Quasi-States and Black Spots: Perhaps Not States, but not 'Ungoverned Territories,' either", *International Studies Review*, Vol. 10.
- Stohl, Rachel & Tuttle, Doug (2008); *The Small Arms Trade in Latin America*; New York, NACLA.
- Sullivan, John P. & Bunker, Robert J. (2002); "Drug cartels, street gangs, and warlords", *Small Wars & Insurgencies*, Vol 13, No. 2.
- "The Failed States Index 2011", *ForeignPolicy*. Disponible en Internet: <http://www.foreignpolicy.com/failedstates>
- Tiscornia, Sofía (2004); "Entre el imperio del 'Estado de Policía' y los límites del derecho: Seguridad ciudadana y policía en Argentina"; *Nueva Sociedad*, No. 191 (mayo-junio).
- Tomz, Michael Tomz; Wittenberg, Jason & King, Gary (2003); *CLARIFY: Software for Interpreting and Presenting Statistical Results - Version 2.1*; Stanford University, University of Wisconsin, and Harvard University. Disponible en Internet: <http://gking.harvard.edu>
- "Tráfico e milícia disputam poder na Zona Oeste do Rio", *O Globo*, 7/11/2011. Disponible en Internet: <http://extra.globo.com/noticias/rio/trafico-milicia-disputam-poder-na-zona-oeste-do-rio-3094594.html>
- United Nations (2006); *In-depth study of all forms of violence against women – Report of the Secretary General*; New York, United Nations General Assembly, Document A/61/122/Add.1.
- United Nations Human Rights Council (2007); Report of the Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-determination, Mission to Honduras, 20/2/2007. Documento A/HRC/4/42/Add.1, disponible en Internet: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/461f0f22.html>
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] (2007); *Crime and Development in Central America*; Vienna, UNODC.
- (2011); *Global Study on Homicide: Trends, Context, Data*; Vienna, UNODC.
- (varios años); *World Drug Report*; Vienna, UNODC.
- "UNODC Homicide Statistics". Disponible en Internet: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>
- United Nations Population Fund [UNFPA] (2007); *State of World Population 2007 – Unleashing the Potential of Urban Growth*; New York, UNFPA.
- United Nations University – World Institute for Development Economics Research [UNU-WIDER]; World Income Inequality Database. Disponible en Internet: http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/
- United States Department of State (2010); *International Narcotics Control Strategy Report 2010*; Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Disponible en Internet: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2010/vol1/137196.htm>
- (2011); *International Narcotics Control Strategy Report 2011*. Disponible en Internet: <http://www.foreignpolicy.com/failedstates>
- United States Government Accountability Office [US-GAO] (2008); "Plan Colombia drug reduction goals were not fully met, but security has improved; U.S. agencies need"; Washington, D.C.: U.S. Govt. Accountability Office, 2008.
- United States Joint Forces Command (2008); *Joint Operating Environment 2008: Challenges and Implications for the Future Joint Force*; Suffolk, JFCOM.
- Unnithan, N. Prabha & Whitt, Hugh P. (1992), "Inequality, economic development and lethal violence: a cross-national analysis of suicide and homicide", *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 33, No. 3-4.
- Van Kesteren, John; Van Dijk, Jan; Manchin, Robert & Hideg, Gegerly (2005); *The Burden of Crime in the EU – Research Report: A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety (EU ICS) 2005*; s.l., UNICRI-Gallup Europe-Max Planck Institute-CEPS-Geox.
- Vargas, Alejo & García, Viviana (2008); "Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín", *Pensamiento Iberoamericano*, No. 2 – Segunda época.
- Vargas, Andrés (2009); "¿Reelección de la Seguridad Democrática?", *Semana*, 2/4/2009. Disponible en Internet: <http://www.semana.com/opinion/reeleccion-seguridad-democratica/122440-3.aspx>
- Weyland, Kurt (2003); "Political repercussions of crime and violence in Latin America," essay for the Conference on Culture and Peace: Violence, Politics and Representation in the Americas; University of Texas at Austin, Law School, March 24-25.
- Whitehead, Laurence (2002); *Democratization*; Oxford, Oxford University Press.

- Windmueller, Kirk (2009); "State of chaos: Security threats from ungoverned and under-governed spaces", *Special Warfare*, Vol. 22, No. 5 (September – October).
- "Zetas asesinan a 27 jornaleros en Petén", *La Prensa Libre* (Guatemala), 16/5/2011.
- Zizumbo-Colunga, Daniel (2010); "Explaining Support for Vigilante Justice in Mexico", *Americas Barometer Insight Series 2010*, No. 39, Latin America Public Opinion Poll, Vanderbilt University. Disponible en Internet: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0839en.pdf>
- Zukerman, Sarah B (2009); "Re-Plan Colombia"; Policy Memo, Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, January 2009. Disponible en Internet: <http://web.mit.edu/cis/Publications/ObamaAdvice2009.pdf>

Apéndice

1. Fuentes Tabla 2.1

- Tasas de homicidio doloso nacionales:

Argentina - 1990: Organización Mundial de la Salud - World Health Organization Statistical Information System (WHOSIS); 1995, 2000, 2005, 2008: Dirección Nacional de Política Criminal; Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

Bolivia - 1995: Defensoría del Pueblo; 2000, 2005, 2008: Instituto Nacional de Estadística

Brasil - 1990: Ministerio de Justicia, Secretaría Nacional de Seguridad Pública; 1995, 2000, 2005: Organización Panamericana de la Salud; 2008: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)

Colombia - 1990, 1995, 2000: UNODC; 2005, 2008: Programa Presidencial de los Derechos Humanos, Gobierno de Colombia

Costa Rica - 1990, 1995, 2000, 2005, 2008: UNODC

Chile - 1990: WHOSIS; 1995, 2000: UNODC; 2005, 2008: Ministerio del Interior

Ecuador - 1990, 1995, 2000: WHOSIS; 2005, 2008: UNODC

El Salvador - 1990, 1995, 2000: WHOSIS; 2005, 2008: Observatorio Centroamericano de la Violencia (OCAVI)

Guatemala - 1990, 2008: UNODC; 1995, 2000, 2005: Policía Nacional Civil de Guatemala

Honduras - 1990, 1995, 2000: Dirección General de Investigaciones Criminales; 2005: OCAVI; 2008: UNODC

México - 1990, 1995: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); 2000, 2005, 2008: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI)

Nicaragua - 1990, 1995, 2000, 2005, 2008: Policía Nacional de Nicaragua

Panamá - 1990, 1995, 2000, 2005, 2008: Procuraduría General de la Nación

Paraguay - 1990, 2000, 2005, 2008: UNODC; 1995: WHOSIS

Perú - 1990: WHOSIS; 1995, 2000, 2005, 2008: UNODC

República Dominicana - 1990, 1995, 2000, 2005, 2008: Policía Nacional

Uruguay - 1990, 1995: WHOSIS; 2000, 2005, 2008: UNODC

Venezuela - 1990, 1995, 2000, 2005, 2008: Organización de Estados Americanos

- Estimaciones sub-regionales y regionales: elaboración del autor, utilizando las fuentes anteriores para homicidios dolosos y los datos de población del Banco Mundial.

2. Fuentes Tabla 2.6

- Tasas nacionales de homicidio: UNODC

- Tasas de homicidio por ciudad:

Buenos Aires (2007): UNODC

La Paz (2010): UNODC y Policía Nacional

Brasilia (2010): Secretaría de Estado Segurança Pública do Distrito Federal 2010

Sao Paulo (2009): UNODC y Policía Nacional

Río de Janeiro (2009): UNODC e Instituto de Segurança Pública de Rio de Janeiro

Bogotá, Medellín, Cali (2008): Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

San José de Costa Rica (2006): UNODC

Santiago de Chile (2010): Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Quito, Guayaquil (2008): UNODC

San Salvador (2009): UNODC

Ciudad de Guatemala (2010): UNODC y Policía Nacional Civil

Tegucigalpa (2009): UNODC y Policía Nacional

San Pedro Sula (2011): Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal de México

México D.F. (2009): UNODC

Monterrey (2010): INEGI

Tijuana (2009): ICESI

Ciudad Juárez (2011): UNODC, Escalante (2011)
 Managua (2009): *La Prensa* (Nicaragua), Estadísticas Policiales
 Ciudad de Panamá (2009): UNODC
 Asunción (2006): UNODC
 Lima (2010): Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana
 Santo Domingo (2009): Oficina Nacional de Estadísticas
 Montevideo (2007): UNODC y Ministerio del Interior
 Caracas (2008): *Foreign Policy*

3. Fuentes Tabla 4.1

- Datos de población: CEPAL
- Número de guardas en sector formal:

Brasil (2005-7): Arias (2009), p. 27; Dammert (2008), p. 9
 México (2005-7): Arias (2009), p. 27; Frigo (2006), p. 17
 Colombia (2009): Arias (2009), p. 48; Dammert (2008), p. 18
 Argentina (2005-7): Arias (2009), p. 27
 Chile (2007): Arias (2009), p. 43
 Perú (2005-7): Arias (2009), p. 27
 Ecuador (2005-7): Arias (2009), p. 27; Dammert (2008), p. 14
 Guatemala (2005-7): Arias (2009), p. 27; Dammert (2008), p. 27
 Honduras (2006): Dammert (2008), p. 25
 El Salvador (2003): Arias (2009), p. 52

- Policías por 100.000 habitantes

Brasil (2006): OEA - Observatorio Interamericano de Seguridad
 México (2007): OEA - Observatorio Interamericano de Seguridad
 Colombia (2007): OEA – Observatorio Interamericano de Seguridad
 Argentina (2003): Centro de Investigaciones Estratégicas para México
 Chile (2007): UNODC
 Perú (2007): OEA - Observatorio Interamericano de Seguridad
 Ecuador (2007): UNODC
 Guatemala (2007): OEA- Observatorio Interamericano de Seguridad
 Honduras (2007): OEA - Observatorio Interamericano de Seguridad
 El Salvador (2007): OEA - Observatorio Interamericano de Seguridad