

El debate de la seguridad en América Latina

JORGE ATILANO GONZÁLEZ CANDIA*

El crecimiento de la criminalidad en América Latina ha hecho de la seguridad una de las principales preocupaciones de los habitantes de la región. El debate sobre este tema aparece constantemente en la agenda internacional y, al retomar aprendizajes de los éxitos y los fracasos, se están dando cambios considerables en él. Algunas de sus características se presentan en este artículo, el cual se divide en tres partes: una mirada a la seguridad en el subcontinente a partir del más reciente informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); una síntesis del seminario internacional “Prevención del delito y sus buenas prácticas”, organizado por los gobiernos de Chile y México, y tercero, una descripción de la geopolítica de la seguridad a manera de interpretación de la coyuntura de la violencia y el delito.

1. UNA MIRADA DESDE LAS ESTADÍSTICAS

El 12 de noviembre de 2013 el PNUD presentó, en Nueva York, el *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina 2013*. Es un

• Sacerdote jesuita. Durante siete años fue coordinador del Equipo de Vocaciones de la Provincia Mexicana de la Compañía de Jesús. Es licenciado en Filosofía y Ciencias Sociales por el ITESO y en Teología por la Universidad Iberoamericana Santa Fe. Además, estudia el magister en Ética Social de la Universidad Alberto Hurtado, de Santiago de Chile. Realizó dos años y medio de servicio en Honduras, donde acompañó a los damnificados del huracán Mitch y a jóvenes agrupados en maras.

análisis sistemático sobre el delito y la violencia, donde se menciona que esta es la única región donde se incrementaron los asesinatos entre 2000 y 2010, catalogando como una “epidemia de homicidios” la que se vive en Honduras, con 77.7 asesinatos por cada 100 mil habitantes; México, con 23.8 y Brasil, con 15.5.¹ El otro lado de la moneda es Chile, el país con menos incidencia, con solo dos homicidios por cada 100 mil habitantes.

Los datos estadísticos muestran que en la primera década del siglo XXI América Latina creció económicamente, lo que se refleja en el acceso a la educación, la disminución de la pobreza y del desempleo. Sin embargo, los homicidios crecieron en 11% entre 2000 y 2010, periodo en el que murió más de un millón de personas por causas vinculadas al crimen, además de que el robo se triplicó en los últimos 25 años. Ante estos datos no es de extrañar que en este subcontinente se tenga la percepción de seguridad más baja a nivel mundial. Solo 43% de sus habitantes se siente seguro al caminar solo y de noche por las ciudades.

Con estadísticas, el informe muestra lo evidente: que las mejoras económicas de la región no han sido suficientes para contener el delito. Sin embargo, variables como la pobreza, la desigualdad y el desempleo no explican por sí mismas la intensidad y la dinámica de la inseguridad. A ellas es necesario unir el aumento de las expectativas de consumo, combinadas con la falta de movilidad social para ubicar, con mayor precisión, los factores de riesgo. El documento señala, además, que el portar armas de fuego, el consumo de alcohol y el tráfico de drogas han facilitado el incremento de los delitos, y que “las capacidades de los Estados latinoamericanos no han estado a la altura del desafío de la inseguridad: la corrupción y la impunidad, así como la falta de proporcionalidad en las sanciones han mermado su efectividad y legitimidad”.²

1. La Organización Mundial de la Salud (OMS) cataloga como un nivel de epidemia a una tasa superior a los diez homicidios por cada 100 mil habitantes.

2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013–2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina 2013*, Nueva York, PNUD, 2013, p.15.

Después de diez años de probarse las políticas de *mano dura* en el combate a la delincuencia organizada, el informe hace un balance negativo de las estrategias desarrolladas en El Salvador, Honduras y Guatemala, a principios de la primera década del siglo XXI, y de la “guerra contra el narcotráfico” implementada en México en la segunda mitad. Estas estrategias llevaron a una multiplicación de grupos delictivos, saturación de las cárceles e incremento del número de homicidios. Además, “el endurecimiento de la política migratoria en Estados Unidos y su efecto en México han llevado a migrantes a adoptar rutas cada vez más peligrosas y clandestinas, lo que los expone al reclutamiento, la extorsión e incluso a la muerte”.³

Una de las explicaciones que relata el informe sobre las causas del incremento de la violencia y el delito es el crecimiento económico desordenado que ha tenido América Latina, donde una de sus características es la urbanización. Actualmente, 80% de los habitantes de la región vive en ciudades. La otra explicación es el ritmo acelerado de crecimiento, que no ha permitido una planeación de los servicios básicos y el acceso a ellos, la incorporación al trabajo formal y a un salario digno. “El aumento de las expectativas de consumo, a la par del estancamiento en la movilidad social y la falta de un crecimiento incluyente, se encuentran entre los factores que podrían ayudar a entender el crecimiento del delito en Latinoamérica”.⁴

Ante este panorama, las recomendaciones que hace el PNUD para enfrentar al delito son: recuperar las experiencias exitosas; atender a las víctimas; promover un crecimiento incluyente; disminuir la impunidad con respeto a los derechos humanos; participación de la ciudadanía; oportunidad real de desarrollo humano para los jóvenes; prevenir en el ámbito privado y público; regular y reducir los facilitadores del delito

3. *Ibid.*, p.79.

4. *Ibid.*, p.23.

como alcohol, drogas y armas, y fortalecer los mecanismos de coordinación y evaluación de la cooperación internacional.

2. LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES Y EL DEBATE ACADÉMICO

El 24 de octubre de 2013 se realizó, en la ciudad de Santiago de Chile, el seminario internacional “Prevención del delito y sus buenas prácticas”, con la presencia de directores de programas gubernamentales de seguridad de este país, Panamá y México. También estuvieron presentes los directores de institutos de criminología de Australia y Canadá. El encuentro fue auspiciado por el Fondo de Cooperación Chile-México y permitió intercambiar aprendizajes en las estrategias de prevención del crimen, conocer las orientaciones que están definiéndolas, así como mostrar los avances y los retos de la seguridad en América Latina.

El subsecretario de prevención del delito de Chile, Cristóbal Lira Ibáñez, señaló que los avances de la seguridad en el país suramericano son:

- La creación del Banco Unificado de Datos, que permitirá un acceso más eficiente a la información delictiva.
- La instalación de sistemas de control policial para tener un mejor análisis de la delincuencia por municipio, mes a mes.
- La implementación del programa *Terapia Multisistémica*, para cortar la carrera delictiva, asesorado desde Estados Unidos.
- La instalación de tecnología para evitar robos a cajeros y mecanismos de alarmas para hogares.

El funcionario mencionó que Bolivia y Perú producen 54% de la hoja de coca a escala mundial, y como Chile es un lugar propicio para invernarla se refuerza la seguridad en la frontera.

La directora general de Planeación Estratégica de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de México, Lucila Guerra,

señaló que actualmente se aborda de manera integral la seguridad, mediante dos estrategias:

- La contención, el control y la sanción del delito.
- La prevención del delito, considerando causas, factores de riesgo y factores protectores de la violencia y la delincuencia.

En la segunda estrategia se ubica el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, en alianza con organizaciones de la sociedad civil, iglesias, universidades y medios de comunicación. Los tipos de prevención que se llevan a cabo en él son la prevención social, comunitaria, situacional, psicosocial y policía, con una orientación hacia la comunidad. Lo interesante de este enfoque es que se realiza en ciudades, aceptando la variedad de experiencias y sin imponer, desde el gobierno federal, el *modus operandi* en cada ciudad, además de que se exige la participación de los actores locales.

El director ejecutivo del Programa de Seguridad Integral de Panamá, Manuel Zambrano Chang, señaló que la estrategia seguida en ese país está contenida en cinco ejes: fortalecimiento institucional; información; prevención; control y sanción, así como reinserción social y rehabilitación. En tanto, la directora ejecutiva del Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia Juvenil de dicho país, Dayra Dawson Villalobos, señaló cuatro aprendizajes:

- La prevención necesita la armonización de familias, comunidad y escuela, como base fundamental del proceso, y estas instancias, con el gobierno, las autoridades locales, la sociedad civil, la cooperación internacional y el sector privado.
- No es posible hacer prevención social de la violencia si no hay claridad de la importancia de promover un enfoque de desarrollo sostenible y una integralidad de la intervención.
- No hay intervención comunitaria exitosa si no se construye con los ciudadanos, quienes desde su cosmovisión tienen claridad de

la problemática que les aqueja y saben qué herramientas necesitan para resolverla.

- Las zonas de frontera son complejas, por lo cual no es posible recuperar territorio únicamente a través de estrategias militares o policiales. Se requieren la articulación y la armonización de actores locales con estrategias sociales sustentadas en un enfoque de participación ciudadana.

El director del Instituto de Criminología de la Universidad de Griffith, Australia, Peter Homel, dictó la conferencia “Prevención del delito basada en evidencia”. En ella señaló, citando a Geoff Mulgan, que “la evidencia no existe en abstracto, flotando libremente. Existe en relación a teorías y conceptos, los cuales proporcionan los prismas a través de los cuales se observa el mundo. Estas teorías no son alternativas a los datos y pruebas. Ellas son el único camino para darles sentido”.⁵ Es necesario un enfoque interactivo, social e interpretativo para el uso de la evidencia, alejándose de ideas de conocimiento *empacado*, que permitan la transferencia de conocimiento, para lo cual es fundamental reconocer la importancia del contexto, la interacción con otros tipos de conocimiento (tácito, experiencial), el diálogo interactivo de las distintas partes y el uso de la evaluación como proceso, no como evento. Subrayó la trascendencia de incluir el conocimiento local, sistematizar los aprendizajes y cualificar la intervención externa. En su conclusión, resaltó la importancia de capacitar a la comunidad para su participación en el diseño y la ejecución de los programas de prevención del delito.

5. Geoff Mulgan. “Government, knowledge and the business of policy making”, en *Canberra Bulletin of Public Administration*, vol. 108, Canberra, AIPA/ACT, 2003, p.4.

El seminario concluyó con el panel de académicos “Chile: hacia una política integral de prevención del delito”, en el que se mencionaron los siguientes nudos críticos en materia de seguridad, entre otras cosas:

- Los programas focalizados de prevención de la violencia deberían ser parte de una política general de trabajo contra la desigualdad socioeconómica.
- Es fundamental descentralizar la seguridad para darle mayor protagonismo a los municipios.
- Ser consecuentes con las evidencias de que el factor protector más determinante en la prevención del delito es la organización comunitaria.
- Hace falta mayor conocimiento de la violencia y mayor voluntad política para atenderla.
- Es necesario hacer accesibles los datos y los análisis de la violencia a la ciudadanía.
- Considerar que el problema de la prevención de la violencia también es un problema mediático y que las mismas políticas sociales son generadoras de delincuencia: vivienda, salud y educación.
- Se ha dado mayor importancia a la tecnificación de la prevención y no a la intervención directa en las comunidades.
- Se ha focalizado el delito en hechos inmediateistas y se ha dejado de lado el delito que atenta contra la calidad de vida o los derechos humanos.

3. LA GEOPOLÍTICA DE LA SEGURIDAD

El cada vez más evidente fracaso de las políticas de mano dura contra la delincuencia empieza a abrir nuevas maneras de abordar este fenómeno. Las más sobresalientes son la importancia que empieza a dar el gobierno federal a la prevención de la violencia (México), la pacificación de las pandillas (El Salvador), la dimensión comunitaria de la seguridad (Chile) y la estatización del mercado de la marihuana (Uruguay).

Parece existir un consenso sobre lo fundamental que resulta incluir a los actores locales en la coproducción de seguridad. Los retos son: la aceptación de la complejidad del fenómeno, la profesionalización de los equipos técnicos y la perseverancia de la intervención. Sin embargo, los resultados a largo plazo de las estrategias de prevención, cuando se cruzan con la lógica política electoral, hace latente la tentación de seguir ofreciendo mano dura para ganar a un electorado cansado de la inseguridad y acostumbrado a populismos punitivos.

Un elemento que empieza a ser un atractivo para los países latinoamericanos y del Caribe es la tecnificación de las estrategias de seguridad, donde Chile está avanzando en la construcción de sistemas de información y análisis, de manera focalizada e interinstitucional. La estrategia policial del *plan cuadrante*, que consiste en sectorizar la seguridad con unidades policiacas y establecer controles delictivos más precisos, sigue llamando la atención a otras naciones, entre ellas México y los países centroamericanos. La experiencia muestra que la precisión de la información del delito necesita ir acompañada de estrategias de prevención, con participación de los actores locales, como son municipios, escuelas y organizaciones civiles y con una policía comunitaria. La identificación exacta del delito y la territorialización de la actividad policial no son suficientes para la prevención efectiva y sustentable del crimen.

Llama la atención que en el debate esté poco presente el factor cultural que facilita el incremento del delito y la violencia. El informe del PNUD muestra con evidencias que la simple generación de oportunidades no es suficiente para disminuir el delito. Hay un corrimiento de la violencia de las regiones más pobres a las nuevas urbanizaciones, como se nota en el caso mexicano o brasileño, y eso requiere incorporar respuestas multifactoriales e interinstitucionales. Una línea de investigación pendiente es analizar si la matriz del individuo con libertades y derechos, propia de las sociedades modernas, unida a la pérdida de instancias modeladoras de la conducta y mediadoras de conflicto y en

un contexto de desigualdad socioeconómica, está siendo un facilitador de la violencia y la delincuencia. Es posible que la sobrevaloración de la autodeterminación esté llevando a la desconexión de los individuos con el entorno, y cuando la autoridad ha perdido legitimidad para mediar, es la violencia quien dirige los conflictos.

La rentabilidad de la industria que se ha estructurado en torno a las drogas, en una sociedad que mide su crecimiento solo desde categorías económicas, es uno de los principales obstáculos para pacificar a América Latina. El trinomio drogas-combate-seguridad ha generado toda una industria del tráfico, de las armas y de la seguridad. La producción de las drogas sintéticas se ha convertido en uno de los negocios más rentables del continente. Están utilizando materias primas provenientes de China y desplazando la rentabilidad de la venta de la marihuana y la cocaína. De hecho, entre 2006 y 2011 el mercado de la cocaína en Estados Unidos disminuyó 40% en provecho de las drogas químicas. La empresa armamentista de la Unión Americana sigue muy activa en el continente. En dos años (2010-2012) el número de armas compradas en Estados Unidos y traficadas a México osciló entre 106,700 y 426,729, con un valor de entre 53.7 y 214.6 millones de dólares.⁶ Las empresas de seguridad privada crecen a una tasa estimada de 10% anual. En la región latinoamericana existen 3'811,302 vigilantes privados y 2'616,753 agentes de policía.⁷

Uno de los grandes retos de América Latina es incorporar la fuerza productiva del trinomio drogas-combate-seguridad a un sistema económico que garantice el desarrollo de sus capacidades, pero también es un reto la incorporación de estos recursos humanos a un sistema social, donde se sientan tratados con dignidad y respeto. Para hacerlo realidad, es necesario llevar “el rostro humano” de la seguridad al modelo económico implementado, que fortalezca la dimensión asociativa y comu-

6. PNUD. *Op. cit.*, p.165.

7. *Ibid.*, p.150.

nitaria. Quizá sea el momento de continuar el debate de la seguridad desde los éxitos y los fracasos de la implementación de la matriz liberal y neoliberal, en un continente que tiene en su sangre la nostalgia de la tierra, la comunidad, lo guerrero y lo místico.