2024

Del Estado de Bienestar al Estado de Seguridad

Construyendo un nuevo paradigma

Índice

Introducción 4

Redefiniendo el estado de bienestar social 8

¿Seguridad progresista? Desafíos para la democracia latinoamericana 12

1. La seguridad desde el progresismo en América Latina 13

2. Bienestar con seguridad 17

3. El desafío del crimen organizado 19

4. Progresismo en seguridad: Espejismo o realidad 21

Referencias 25

Una alternativa de seguridad ciudadana y democrática desde la izquierda 27

El problema de inseguridad en América Latina 29

Los estudios sobre seguridad y violencia en América Latina 30

Seguridad ciudadana: ¿una alternativa a qué? 31

¿Por qué no hemos podido contrarrestar este modelo? 33

¿Cómo conceptualizar e instrumentar una política de seguridad ciudadana desde el progresismo? 35

¿De qué experiencias podemos aprender? 38

¿Existe alguna sistematización de buenas prácticas? 39

Conclusión 41

Bibliografía 44

Apuntes para una teoría de la seguridad en el Estado de Bienestar 48

La visión de un actor. Intervención del Gral. (R) Óscar Naranjo 51

Lo que funciona, lo que no funciona y lo que podría funcionar 56

Ética y práctica progresista en políticas de seguridad 56

¿Qué son los principios en políticas de seguridad? 56

Principios como valores 57

Principios como causa-efecto 57

1- Elementos valóricos de la agenda progresista en seguridad 58

El derecho a la seguridad 58

Respeto y promoción de los derechos humanos 59

El crimen como enemigo de la sociedad democrática 60

La protección de los más débiles 60

2- Elementos empíricos de la política progresista: lo que funciona 61

Priorizar el combate a la corrupción 61

Sociedad sin armas de fuego 63

Instituciones más legítimas y co-producción de seguridad 64

Cárceles y Estado de Derecho 66

Justicia restaurativa y reparación a las víctimas 67

Fortalecimiento de las policías, la inteligencia y lucha contra mercados ilegales 68

Violencia y salud mental 70

Conclusión 72

Referencias 73

Testimonio de un conocedor.Intervención senador Ariel Ávila 78

Anexos

Panel de Sao Paulo, Brasil 82

Apuntes Complementarios 96

Introducción

La perspectiva de cambios políticos trascendentes a partir del 2020 en las Américas nos impulsó a organizar una tercera temporada del proyecto Alternativa Latinoamericana que veníamos desarrollando desde mediados de la década de los noventa del siglo pasado. Intuíamos la proximidad de eventos electorales que podías ser trascendentes. No nos equivocamos. Acertamos en cuatro pronósticos que permitían pensar en la apertura de nuevos espacios para la acción política progresista en la región. En efecto, en noviembre del 2021 ganó Gabriel Boric la Presidencia de Chile. Meses después, en junio del 2022, fue electo Gustavo Petro Presidente de Colombia. Y en octubre del 2022 Lula da Silva derrotó a Bolsonaro en Brasil. Antes, en noviembre del 2020 Joe Biden había derrotado a Donald Trump en los Estados Unidos.

Con las particularidades propias de cada país, se conformaba una nueva realidad política que ponía la construcción de Estados de Bienestar a la orden del día. Formulamos así el proyecto "Hacia la reconstrucción de Estados de Bienestar en las Américas" que hemos venido desarrollando a través de encuentros presenciales en Sto. Domingo, Guadalajara, Santiago de Chile, São Paulo y Bogotá con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Open Society Foundation (OPS) y más recientemente la Friedrich Eber Stiftung (FES).

Las principales propuestas en esta materia están contenidas en un texto que presentamos en Santiago de Chile, Ciudad de México y São Paulo durante el 2023. Nos acompañaron en estas presentaciones, Ricardo Lagos ex Pdte de Chile, Alicia Bárcena, ex canciller de México recientemente designada Ministra de Medio Ambiente, José Dirceu, ex Jefe de Gabinete de la Presidencia y Tarso Genro ex Ministro de Justicia de Brasil.

Los progresos en cuanto a protección social han sido desiguales en cada uno de los cuatro países mencionados. Se trata de experiencias que están todavía en desarrollo y habrá que esperar un tiempo para producir un primer balance. Mantenemos por ahora una observación sistemática sobre cada uno de ellos.

En el intertanto, surgió en Argentina con el triunfo de Javier Milei un serio contradictor de estas políticas que está buscando desmantelar los derechos y mecanismos históricos de protección resultado de la acción de los gobiernos de orientación peronista. El desenlace de esta experiencia está enteramente abierto y es objeto para muchos de un pronóstico reservado. Por otra parte, en México, el segundo país más grande de la región, ha tenido lugar bajo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador una experiencia sui generis políticamente exitosa basada en la multiplicación de las transferencias directas a los sectores más vulnerables, al precio de retroceder incluso en el plano de la institucionalidad de la protección social. Es un hecho que la ola socialdemócrata que algunos anticipaban ha encontrado fuertes resistencias al interior de cada uno de estos países y no se propagó hacia el resto de la región en la forma que algunos esperaban.

De cualquier forma, nuestro proyecto mantiene toda su vigencia aportando un conjunto significativo de nuevas ideas en cuanto al diseño, prioridades sectoriales, financiamiento y estrategias políticas para avanzar en la construcción de Estados de Bienestar. Ellas han sido partes de los insumos de los que se ha nutrido el PNUD para la formulación de su Plan Estratégico 2022-2025.

Debemos consignar que en el curso de los debates se hicieron evidentes las limitaciones de los planteamientos clásicos sobre las maneras de avanzar hacia la construcción de Estados de Bienestar. La extensión de la inseguridad producto de la acción de grupos críminales que intervienen y se disputan el control de un sin número de mercados ilícitos se ha transformado en una cuestión absolutamente central. Sin una seguridad ciudadana básica los derechos sociales clásicos pierden relevancia. En la práctica, en todos los países de la región la inseguridad se ha constituido en la principal preocupación de los ciudadanos por encima de algunas clásicas como bajos salarios, alto desempleo, mala educación y difícil acceso a la salud.

Esa constatación condujo a asumir que la seguridad no puede ser una política pública que opere en paralelo y desconectada de la protección social. Debe por el contrario ser parte esencial de la transición del Estado de Bienestar Social clásico a un Estado de Seguridad que incorpore los derechos sociales propios del primero pero considere a su vez la seguridad de las personas como parte fundamental de su misión. A partir de este convencimiento hemos puesto la seguridad en el centro de nuestras discusiones en São Paulo y posteriormente en Bogotá.

Jorge Gastañeda Carlos Ominami

"La criminalidad organizada es el gran reto en seguridad para América Latina, la lucha contra las drogas se perdió. Es fundamental mejorar la inteligencia militar y policial para enfrentar al crimen organizado que desgraciadamente va dos pasos adelante nuestro".

"Es necesario cambiar la cultura dentro de las fuerzas militares, promoviendo el respeto a los derechos humanos en todas las operaciones".

"En el caso de Colombia es preciso continuar con la implementación de los acuerdos de paz, incluyendo la necesidad de mantener la presencia del Estado en Zonas anteriormente controladas por las FARC".

Juan Manuel Santos

Ex Pdte de Colombia y Premio Nobel de La Paz
Intervención inaugural en Encuentro de Bogotá (marzo 2024)

Se presentan en este documento las principales contribuciones a partir de las cuales se estructuraron nuestras deliberaciones. Están presididas por un texto de nuestra autoría publicado inicialmente bajo la forma de una columna* en la que insistimos en la necesidad de un cambio radical al interior de las fuerzas progresistas en materia de seguridad. Abogamos ni más ni menos que por la elaboración de un nuevo paradigma que les permita a las fuerzas progresistas salir del arrinconamiento al que lo han conducido la explosión de la inseguridad y su hábil instrumentación por parte de las fuerzas conservadoras.

La contribución de Lucia Dammert comienza con una revisión de la literatura reciente sobre el tema y a partir de allí fundamenta sólidamente una crítica a los gobiernos progresistas por su incapacidad de innovar y terminar reproduciendo más mal que bien las viejas recetas conservadoras. Aporta también una fuerte crítica a la militarización como forma de enfrentar este flagelo y tiene el gran mérito de proponer las bases de lo que debiera ser un enfoque progresista integrado en materia de seguridad.

Por su parte, Lisa Sánchez, otra importante especialista sobre el tema, complementa la revisión de la literatura. Siendo muy crítica de los enfoques aplicados por el Gobierno Federal de México, destaca algunas experiencias positivas en Ciudad de México así como en Montevideo y Santiago de Chile. Al final de su texto se presenta un valioso catálogo de medidas y áreas de intervención que necesariamente deben ser consideradas en la elaboración de un enfoque integral.

El aporte de Tarso Genro busca abrir espacio a un debate en donde se reconozca a la demanda por seguridad el estatus teórico que le corresponde en las condiciones del mundo actual. La recomposición de los tradicionales vínculos de las fuerzas progresistas con vastos sectores sociales pasa en medida importante por el reconocimiento de la inseguridad como cuestión central y no como cuestión subalterna o propia de una simple obsesión de las derechas.

En un registro diferente se inscribe la presentación del General (R) Oscar Naranjo, policía de gran experiencia que ha tenido un desempeño destacado en su país, Colombia. La sistematización que propone de su experiencia constituye una contribución especialmente valiosa al estar avalada por un conocimiento muy profundo de la actividad delictiva y de los medios para combatirla.

* Jorge Castañeda y Carlos Ominami, From Welfare State to Safe State in Latin America. Proyect Syndicate, 18 de abril de 2024

Por su parte, el actual senador Ariel Avila aporta un valioso conocimiento de las distintas prácticas delictuales basada en una larga experiencia como periodista especializado en el tema. Con mucha razón insiste en la importancia de identificar las nuevas prácticas delictuales y actualizar los códigos penales de manera que la justicia disponga de mejores instrumentos para enfrentar al crimen organizado.

Por su parte, Daniel Grimaldi, cientista político que se ha especializado en temas de violencia, participante muy activo en los encuentros de São Paulo y Bogotá propone, a partir de una lectura acusiosa de los trabajos presentados y los debates sostenidos una síntesis preliminar de las políticas y medidas que funcionan, las que definitivamente no funcionan o las que podrían funcionar sometidas a las adecuaciones que correspondan.

Finalmente, nos ha parecido útil incorporar dos anexos: un resumen del primer panel sobre seguridad organizado en São Paulo animado por Lucía Dammert, Lisa Sánchez, Tarso Genro y Antonia Urrejola ex Pdta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Redefiniendo el estado de bienestar social

La inseguridad acecha en prácticamente todas las principales ciudades de América Latina. A la lista de ciudades inseguras encabezada por Ciudad Juárez, Tijuana, Puerto Príncipe, Río de Janeiro y Cali se han agregado Quito, St. Domingo, Buenos Aires, Montevideo y Santiago de Chile, consideradas tradicionalmente como mucho más seguras. La inseguridad se ha transformado en el principal problema en la mayoría de los países de la región. En un continente con más de 180 millones de pobres y reputado el más desigual del mundo, no era evidente que esta consiguiera situarse en el "top one "de las preocupaciones de la gente.

América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo y la violencia viene en aumento. El número de homicidios por persona es cinco veces mayor que en América del Norte y diez veces más alto que en Asia. La región alberga cerca del 9 % de la población y en ella ocurre un tercio de los homicidios del mundo de acuerdo al Banco Mundial.

Las comparaciones por países son aún más ilustrativas. Así por ejemplo, mientras el número de homicidios por 100 mil habitantes es de 0.61 en España y de 1.56 en Francia. Este alcanza a 26.11 en México, 20.61 en Brasil y 25.27 en Colombia.

El 50% de los homicidios totales en las Américas están asociados al crimen organizado (en comparación con el 24% a nivel mundial).

Además del impacto en las vidas de los habitantes, estos niveles de violencia criminal afectan el bienestar y los comportamientos de las personas: el 30% de los hogares han sido víctimas de un delito en el último año del estudio y el 51% de la población informa no sentirse segura (en comparación con el 20% a nivel mundial).

Las estadísticas sobre número de presos por 100 mil habitantes presentan también importantes diferencias respecto a países de mayor desarrollo. Así en Brasil este alcanza a 390 mientras que en España no supera los 115 y en Francia alcanza a solo 111. Países como Chile y Argentina registran también un alto número de presos con 254 y 293 respectivamente.

El Salvador representa un caso totalmente aparte. En la actualidad el número de presos alcanza a los 96 mil. Dado el tamaño de su población, el número de presos por 100 mil habitantes alcanza a 605 de acuerdo a la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).

Contrariamente a lo que se pudiera creer las diferencias respecto al número de policías por cada 100 mil habitantes no son decisivas. Así en México estos alcanzan a 324 mientras que en Francia se elevan a 380 y a 390 en España. En el caso de América Latina, Argentina ostenta el récord de 614 policías por cada 100 mil habitantes. Estos datos sugieren que más que un problema cuantitativo de dotaciones muy diferentes se trata más bien de las diferentes capacidades de gestión de las policías y los sistemas penitenciarios para obtener mejores resultados.

Por otra parte, los altos niveles de crimen aumentan el costo de hacer negocios lícitos. Así, de cada cuatro empresas, una identifica el crimen como una restricción seria o muy seria para hacer negocios[1]. De igual modo, socavan el Estado de Derecho, erosionan la confianza en las instituciones y cuestan a la región el 3,5% del PIB anualmente, restando recursos para necesidades urgentes como la educación y la salud.

El 54% de los hogares informa la presencia de grupos criminales locales y el 14% reconoce la provisión de servicios y regulación de seguridad por parte de ellos[2]. Este fenómeno de gobernanza criminal, es decir, presencia e influencia de grupos o redes de crimen organizado, se concentra en territorios específicos, conocidos como focos de fragilidad, que combinan la fragilidad estatal con la violencia criminal.

El crimen y la violencia afectan desproporcionadamente a mujeres, niños y niñas, y población diversa. Una de cada tres mujeres ha sido víctima de violencia física o sexual en su vida[3]. La tasa de homicidios entre los jóvenes (20-25) es 3 veces mayor que la de la población[4]. El 58% de los niños han sido víctimas de abuso físico, sexual o emocional[5].

La inseguridad representa un desafío mayor para todos los gobiernos. Algunos la aprovechan, otros la sufren ante su dificultad para enfrentarla. Nayib Bukele, el actual Pdte. de El Salvador, es el mejor ejemplo de instrumentalización de la mano dura para asentarse en el poder, reelecto con el 82.66% de los votos válidos junto a una mayoría aplastante en el Congreso Nacional. La izquierda, representada por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, su antiguo partido, quedó reducida a su mínima expresión con un escuálido 6.4%. En el otro extremo, Gabriel Boric, el joven Pdte de Chile electo en su momento con 56% de los votos, ha sufrido una fuerte erosión de su respaldo popular principalmente por sus vacilaciones y la dificultad para movilizar todos los medios a su alcance para hacer frente al crimen organizado.

[1] Fin a la violencia en América Latina: una mirada a la prevención desde la infancia hasta la edad adulta. Banco Mundial, 17 de mayo de 2018.
[2] Latinobarómetro 2020
[3] Abordar la Violencia contra las Mujeres en las Políticas y Protocolos de Salud en las Américas. OMS, 29 de noviembre de 2022
[4] UNODC World Drug Report 2020
[5] Global Prevalence of Past-year Violence Against Children: A Systematic Review and Minimum Estimates, marzo 2016.

Es evidente, las derechas se mueven cómodas en el debate sobre la inseguridad. Por el contrario, las izquierdas siguen en muchos casos siendo tributarias del "buenismo" y de sus complejos. Policías, inteligencia, represión se asocian todavía a atropellos y violaciones graves de los derechos humanos. Más aún, está todavía muy arraigada la idea que los pobres "roban por hambre", de forma que más que en la represión el énfasis debe ser puesto en la prevención y la posterior rehabilitación. Se pasa por alto que, en las condiciones actuales, la delincuencia se mueve mucho más por estatus que por hambre, por acceso rápido a la riqueza y al lujo sin pasar por el esfuerzo y el trabajo de toda una vida.

Las izquierdas no consiguen todavía entender que los delincuentes no pueden ser considerados como víctimas y que constituyen más bien una perversión del sistema. De la misma manera en que junto a la primacía del libre mercado, se ha asistido a la creación perversa de amplios mercados ilegales que ya no sólo lucran con el narcotráfico, sino que han incorporado a sus negocios la trata de personas, la explotación de los migrantes, la prostitución, la pornografía, el pirateo o la tala, la minería ilegal y el comercio de órganos.

Si no quiere continuar arrinconada o cosechando derrotas a manos de las derechas, las fuerzas progresistas tienen que introducir cambios muy de fondo en sus enfoques. Conceptos básicos deben ser reformulados. Su buque insignia, el clásico Estado de Bienestar Social, es una respuesta insuficiente a las amenazas que representa la inseguridad y el crimen organizado. Se requiere una redefinición acorde con las nuevas realidades y demandas por seguridad propias del Siglo 21. El Estado de Bienestar es una construcción compleja resultado de las luchas sociales, las innovaciones intelectuales como el keynesianismo, y las políticas públicas puestas en práctica muy especialmente a finales de la Segunda Guerra Mundial. Comprende muchas dimensiones: salud, pensiones, desempleo, vivienda, educación y en sus desarrollos más recientes todo lo referido a la llamada "economía de los cuidados". La seguridad es, sin embargo, la gran ausente. Esa omisión no ha pasado inadvertida para la gente. Las derrotas de las izquierdas se explican de manera importante por esta falta de empatía con esa, su principal urgencia.

Urge un cambio de enfoque: Asumir derechamente que la seguridad debe ser un componente esencial de la protección social. Que ella es esencial para conjurar como dice Tarso Genro, ex Ministro de Justicia de Brasil, los peligros de la vida en común, permitir el funcionamiento regular de las instituciones y finalmente defender los derechos de los ciudadanos. A fin de cuentas si no se considera la seguridad como un bien público fundamental, todos los otros derechos se debilitan y corren el riesgo de transformarse en letra muerta. La inseguridad es la principal amenaza al Estado Social de Derecho toda vez que constituye una obstrucción permanente al ejercicio y disfrute de derechos sociales fundamentales.

Para los ricos que pueden asegurarse privadamente este no es un problema esencial. Por el contrario, una respuesta es crucial para las grandes mayorías que requieren de una solución pública. Surgida a finales del siglo XIX, la idea del Estado de Bienestar debiera a comienzos del siglo XXI incorporarla orgánicamente, y no como una medida de simple acompañamiento, al punto de hacer del Estado de Seguridad el nuevo paradigma de las luchas sociales y las políticas públicas.

¿Seguridad progresista?

Desafíos para la democracia latinoamericana *

Desde el retorno a la democracia y el fin de las guerras civiles en la mayoría de los países latinoamericanos, la construcción de sistemas político-institucionales que pudieran evitar la reincidencia en graves violaciones al Estado de Derecho y a los derechos humanos se convirtió en una tarea central. A través de diversas iniciativas, los latinoamericanos fueron desarrollando procesos de consolidación institucional que facilitaron la reconstrucción de un Estado capaz de brindar mayores certezas a la población, proceso que estuvo acompañado de políticas económicas que pusieron énfasis en el crecimiento.

Luego de dos décadas de procesos electorales constantes y crecimiento económico, el panorama latinoamericano quedó definido por los elevados niveles de desigualdad, que marginaron a mayorías que comenzaron a cuestionar los beneficios directos de la democracia y del mundo político que ejerce el liderazgo. La construcción de un Estado de bienestar, entendido como los mecanismos públicos de protección generalizada de la población ante los riesgos consustanciales a la naturaleza humana y a la vida en una economía de mercado, no ocupó un lugar central en la agenda.

El año 2005 más de 350 millones de sudamericanos vivieron en países gobernados por la izquierda o la centroizquierda. La llamada "marea rosa" destacó por su énfasis en la búsqueda de la inclusión social y la democratización del mercado, aunque con enormes limitaciones en la construcción de regímenes con alta dependencia de los líderes y agendas pendientes en la construcción de Estados de bienestar (Castañeda, Estrada y Ominami, 2023). Respecto a los temas de seguridad ciudadana, las políticas no tuvieron particularmente un énfasis progresista y muchas de las propuestas que mostraron diferencias respecto a lo que tradicionalmente se realizaba en la región, quedó en los planes de gobierno. Además, las altas expectativas enfrentaron diversas crisis de corrupción que terminaron por cimentar los altos niveles de desconfianza generalizada en la capacidad política para resolver los problemas de vivienda, salud, educación y pensiones que afectan a la mayoría de los latinoamericanos.

* Texto preparado por Lucía Dammert

Se establece así un círculo vicioso dado que la fortaleza del Estado depende fundamentalmente del respaldo de la población. Esto sucede en la medida en que los ciudadanos pongan en valor su funcionalidad y eficiencia para lograr una protección colectiva ante riesgos previstos e imprevistos. Esta situación contrasta claramente con la opinión pública latinoamericana, que reconoce una débil vinculación con la democracia, la política e incluso algunos valores del Estado de Derecho.

En este complejo escenario, las violencias y la criminalidad emergen como las principales amenazas para la calidad de vida de los latinoamericanos. Los datos son claros: (i) en la mayoría de países de la región, la seguridad ha sido uno de los tres temas de mayor preocupación ciudadana durante al menos las últimas dos décadas; (ii) la región se ha posicionado como la más violenta del mundo, con tasas de homicidios significativamente superiores al promedio mundial; (iii) las políticas públicas implementadas no han arrojado resultados evidentes o se han mantenido de manera sostenidas en el tiempo; (iv) la percepción ciudadana sobre las instituciones de justicia criminal está marcada por la corrupción y lentitud; (v) las consecuencias económicas y sociales son considerablemente significativas, pero tienen un mayor impacto en la población más precarizada que vive inmersa en la violencia y con un Estado ambivalente.

1. La seguridad desde el progresismo en América Latina

En las últimas décadas, América Latina ha experimentado diversos desafíos en materia de seguridad y violencia, lo que ha generado la necesidad de explorar y promover enfoques progresistas para abordar estas problemáticas de manera efectiva. Ante este panorama, diversas organizaciones y expertos han propuesto agendas y medidas que buscan transformar las políticas de seguridad en la región.

A inicios de los 2000, Cálix (2006) contextualiza la situación de seguridad en América Latina, resaltando que, a pesar de los avances en los procesos de paz y transiciones democráticas, persiste una influencia de la doctrina de seguridad nacional de la Guerra Fría en el discurso político de la región. Se subraya la inclinación conservadora hacia políticas represivas como la "mano dura". Se presenta, por lo tanto, la necesidad de un liderazgo progresista para abordar la seguridad ciudadana, indicando que la incapacidad para enfrentar este desafío puede afectar negativamente la gobernabilidad y la democracia.

Se destacan las iniciativas de la Fundación Friedrich Ebert en América Central, centradas en explorar la seguridad ciudadana en municipios específicos. Se enumeran factores clave identificados en estas experiencias, destacando el potencial de acción y creatividad local, la vinculación real de la ciudadanía en asuntos de seguridad, la importancia de generar confianza en la municipalidad y la coordinación de iniciativas desde el gobierno municipal.

El enfoque progresista de seguridad ciudadana se introduce como una comprensión integral y equilibrada. Se detalla que implica estrategias articuladas de prevención, reacción, rehabilitación y reinserción, con el objetivo de componer el tejido social y fortalecer la convivencia en entornos sociales complejos. Se destaca la flexibilidad y progresividad de este enfoque, adaptándose a contextos específicos y acumulando condiciones favorables secuencialmente para fortalecer la convivencia.

De igual forma, Espinoza (2008) aborda la preocupación de la población latinoamericana por los niveles de inseguridad, destacando la tendencia conservadora de promover respuestas represivas, como la "mano dura", frente a este problema. Se resalta la necesidad que las fuerzas progresistas desarrollen una política pública de seguridad ciudadana basada en principios democráticos y de derechos humanos, alejándose de la privatización de la seguridad y cuestionando la estratificación social en el acceso a la tranquilidad. En la gran mayoría de los países de la región, a las democracias que se han ido consolidando no les favorece la existencia de una industria privada de la seguridad, en cuyo seno se articulan, además, vinculaciones y entramados comerciales entre propietarios y ejecutivos de dichas empresas con representantes o ex autoridades de algunas instituciones policiales de esas naciones.

El texto subraya, además, que la incapacidad para abordar la seguridad ciudadana puede afectar la gobernabilidad y democracia. Se destaca la importancia de una política integral de medidas preventivas, así como la necesidad de la participación ciudadana y la profesionalización de las fuerzas de seguridad. La diferencia entre sectores progresistas y conservadores radica en la existencia de una política pública en seguridad ciudadana, abogando por un enfoque planificado a largo plazo, participativo y sujeto a evaluación constante, en contraposición a las posturas de mano dura que afectan los derechos humanos.

Antillano (2013) aborda la idea de “politizar” la seguridad, lo que implica dejar de considerarla simplemente como un problema policial y reconocer cómo está relacionada con cuestiones más amplias de desigualdad, exclusión y poder en la sociedad. Sugiere que, en lugar de tratar la seguridad como un tema técnico o administrativo, se debería entender como algo político que implique cuestionar las contradicciones, conflictos y procesos que están detrás del crimen, abogando por una acción crítica y transformadora para abordar las raíces de la violencia. Afirma la importancia de estas ideas para la creación de políticas progresistas de seguridad, ya que permiten comprender que el problema de la delincuencia está arraigado en cuestiones estructurales más profundas. Al reconocer la complejidad de estos problemas, se abren oportunidades para diseñar políticas que vayan más allá de abordar simplemente los síntomas superficiales, permitiendo una acción que se enfoca en cuestionar y transformar las raíces subyacentes de la violencia en la sociedad.

Mohor & Nespolo (2014) plantean como política principal el desarrollo de programas, estrategias y acciones que permitan la prevención específicamente en: violencia juvenil, violencia armada, violencia de género, tráfico ilícito y trata de personas. Se presenta un modelo metodológico de coordinación entre los gobiernos locales y el gobierno central para la prevención de las violencias, remarcando la importancia en tres aspectos fundamentales: (1) desenvolver todas las acciones en el marco institucional de una política nacional de prevención de la violencia y la delincuencia, (2) desviar importantes cantidades de recursos técnicos y financieros del Estado desde los sectores de justicia y seguridad pública hacia el área de prevención y (3) asignar al menos el 1% de presupuesto del Ministerio de Seguridad y Justicia para prevención, además de crear una red orgánica de instituciones especializadas en el abordaje del tema. Este modelo de trabajo plantea avances importantes, susceptibles de ser aplicados en diversos países de la región, respetando los contextos y los marcos legales de cada uno.

Beiker, Martínez, Montilva y Dennis (2017) establecen que las políticas públicas progresistas en temas de seguridad tienen como propósito principal estabilizar condiciones favorables para la convivencia social mediante el despliegue equilibrado y multisectorial de acciones preventivas, reactivas, rehabilitadoras y de (re) inserción social. Para esto, refieren a proyectos, programas y acciones que se encaminen a reducir la violencia y por ende los actos delictivos mediante cuatro centros temáticos: (1) Educación: Enfocada en la formación ética y moral en valores fundamentados en la solidaridad y la responsabilidad, enfocándolos hacia la familia, el trabajo, la comunidad y el Estado, participando en los planes de asistencia social como parte de la vida cotidiana y formando redes de convivencia para el apoyo de las necesidades de la comunidad. (2) Policía Social: Dirigida a prevenir y controlar el delito mediante métodos legítimos. Se destaca la importancia de enfoques alternativos para resolver disputas menores, basadas en el respeto hacia los ciudadanos y detenidos. Se aboga por un sentido de servicio público en la función policial y la implementación de mecanismos de evaluación de resultados. (3) Combatir la impunidad: Se enfoca en evaluar, investigar, diagnosticar y dar seguimiento a las investigaciones policiales. Busca implementar un sistema eficiente para proteger a víctimas y testigos, además de recopilar informes en las escenas de los sucesos por parte de los órganos policiales. (4) Consejo Superior para la Seguridad Ciudadana: Busca reducir y eliminar la violencia mediante la coordinación entre entidades gubernamentales y comunidades. Su función principal es supervisar políticas de seguridad ciudadana, evaluando métodos y resultados de manera continua.

Tenca & Mendez (2018) plantean que, en los últimos años, ha emergido discretamente una transformación en la academia y, en menor medida, en los gobiernos, con la prevención del delito posicionándose como un campo de investigación académica e intervención política altamente innovador. A pesar de que en ocasiones estrategias ruidosas asociadas con enfoques de "mano dura" y "populismo punitivo" han captado la atención, las recientemente sistematizadas estrategias y principios de la prevención del delito -detallados en el manual- ofrecen guías gubernamentales para contrarrestar el aumento de los fenómenos criminógenos y mejorar la seguridad ciudadana. Perciben la prevención del delito como una

actividad continua e integrada en los procesos de socialización y control social presentes en diversos entornos, como familias, escuelas, barrios, comunidades, lugares de trabajo e instituciones civiles, lo cual permite establecer controles a través de rutinas cotidianas en aspectos sociales, psicológicos y ecológicos, previniendo la delincuencia al construir solidaridades, autocontroles y controles sociales que involucran a toda la sociedad, no solo a aquellos identificados como delincuentes. Esto evita la carga emocional de enfoques punitivos, y se centra en impulsar pequeños cambios en las rutinas sociales y las interacciones recurrentes.

Dammert (2019) en esta entrevista profundiza en la crisis de seguridad que atraviesa América Latina y se examina la posición del progresismo frente a este desafío. Aunque se reconocen discursos divergentes entre izquierda y derecha, se argumenta que, en la práctica, los gobiernos progresistas han implementado medidas similares a los de la derecha, sin lograr cambios sustanciales en seguridad. Se destaca la falta de control civil sobre las fuerzas policiales como una deficiencia importante y se aboga por la oposición firme a la privatización de la seguridad.

Además, se cuestiona la efectividad de las políticas de prevención llevadas a cabo por los gobiernos progresistas, proponiendo un enfoque más directo en la población vulnerable, especialmente en los hijos de personas con contacto con el sistema penal. Se aborda la preocupación sobre la posibilidad de que varios países de América Latina enfrenten desafíos similares a los observados en México y Colombia, donde organizaciones criminales transnacionales han ganado considerable influencia. Se examina la complejidad de la situación, destacando la presencia de numerosos mercados ilegales en la región. Además, se discute el riesgo de que estas organizaciones puedan vincularse más estrechamente con los Estados, planteando un desafío para la democracia.

Por último, se aborda la feminización del delito, resaltando que las raíces de la violencia contra las mujeres están en las masculinidades patriarcales. Se destaca que, en contextos de criminalidad organizada, las mujeres suelen ocupar roles subordinados, evidenciando la necesidad de abordar este problema de manera transversal en lugar de crear ministerios específicos.

Nadalini (2021) afirma que, en la región, el progreso significativo no será posible hasta que se produzca un cambio de paradigma: las élites deben comprender que la seguridad es una inversión en el sentido más amplio. Esto implica, entre otras cosas, la creación de nuevas narrativas que sean inclusivas y sostenibles, un mayor control civil sobre los líderes policiales, el desarrollo de respuestas integrales que sitúen a las personas en el centro, en lugar de adoptar enfoques militares unidimensionales basados en la lógica de amigo/enemigo. Una de las claves fundamentales para lograr una transformación a largo plazo, es reconsiderar la forma en que el Estado se relaciona con la ciudadanía. En este aspecto, la inversión en educación pública jugaría un papel central, ya que proporciona un espacio democrático,

fértil y propicio para fomentar el pensamiento y la discusión. Otra vía para cultivar una seguridad más inclusiva y sostenible implica incorporar ciertas ideas ya familiares para los progresismos de la región, como la seguridad relacional o la codependencia, que se centran en el bienestar general. De manera similar, apoyarse en conceptos feministas, especialmente en lo relacionado con la ética del cuidado, también puede ser una estrategia eficaz en este proceso de transformación.

En la relatoría de "Seguridad en América Latina y el Caribe: Respuestas progresistas en tiempos de descontento social y crisis globales" (2022), se estableció que la noción de seguridad humana era fundamental para comprender que la seguridad se garantiza cuando las poblaciones tienen acceso a los derechos sociales fundamentales: educación, salud, empleo y cuidado del medioambiente, y no mediante el aumento del cuerpo policial. A partir de esto, plantean que los gobiernos latinoamericanos deben trabajar más en: (1) Mecanismos contra la corrupción: lograr instituciones que funcionen y un Estado basado en instituciones fuertes (2) Centrarse en los derechos humanos y, por último, (3) la voluntad de modificar el enfoque de la guerra contra las drogas por uno que fortalezca el trabajo en la salud pública.

Menos desigualdad está vinculada a menos violencia, por lo que es esencial adoptar una política de seguridad social diseñada para fomentar sociedades más justas y equitativas. En este contexto, lo fundamental es el desarrollo de políticas antineoliberales, donde la prioridad no sea realizar ajustes fiscales, sino implementar medidas sociales. Además, se destaca la importancia de no colocar al mercado en el centro, sino más bien recuperar el papel activo del Estado como impulsor del crecimiento económico y facilitador de políticas sociales.

Todos estos aportes conceptuales no fueron necesariamente incluidos en los programas de gobierno en aquellos casos donde el progresismo latinoamericano pudo gobernar, o fueron implementados sólo tímidamente. Se dejó abierta la necesidad de una conversación que recupere muchos de estos principios que permitan avanzar hacia la construcción de un Estado de bienestar que incluya la seguridad como un eje central.

2. Bienestar con seguridad

¿Es posible avanzar en una discusión política sobre la necesidad de enfrentar las desigualdades y la construcción de un Estado de Bienestar sin incluir la seguridad? Imposible. Se torna medular avanzar en la redefinición del concepto de Estado de Bienestar en el contexto latinoamericano, teniendo en cuenta los desafíos que representan las violencias y el crimen. Esto implica adaptar y ampliar las políticas y programas de bienestar social para abordar de manera integral las causas y consecuencias de estas problemáticas. Esto requiere una visión holística que combine la protección social con estrategias proactivas de prevención del crimen y promoción de la seguridad, así como una voluntad política firme que sostenga iniciativas y perspectivas de política pública, a menudo contraintuitivas.

Múltiples son los espacios de vinculación donde las políticas orientadas al bienestar pueden influir directa e indirectamente en la seguridad. Estos espacios de vinculación se pueden analizar desde varias dimensiones:

Prevención de las violencias y el crimen: Los programas del Estado de Bienestar que abordan la pobreza, la desigualdad y la exclusión social pueden contribuir a reducir significativamente los factores habilitantes de las carreras criminales. Al proporcionar acceso a una educación de calidad, habilidades para el trabajo, vivienda y servicios de salud, se pueden minimizar los factores que impulsan a individuos a participar en actividades delictivas. Es de especial preocupación la falta de atención a los problemas de salud mental, prácticamente ignorados por las coberturas sociales en la mayoría de países latinoamericanos, y que tienen impactos reconocidos en múltiples casos de violencia cotidiana, social y criminal.

Cohesión Social: Los Estados de Bienestar deberían promover la cohesión social al reducir las brechas económicas y fomentar un sentimiento de pertenencia entre sus ciudadanos. Sociedades con mayor cohesión social tienden a experimentar menores tasas de crimen y violencia, ya que existe una mayor confianza mutua y solidaridad entre los ciudadanos. Sin embargo, en América Latina la inseguridad ha sido un elemento central para la construcción de una narrativa y una acción política basada en la amenaza del "otro", que se personifica en la desigualdad y estigmatización de las poblaciones más pobres y los migrantes.

Integración y Derechos Humanos: Los Estados de Bienestar que promueven la integración y el respeto por los derechos humanos de todos los ciudadanos, incluyendo minorías y grupos marginados, contribuyen a la creación de sociedades más seguras y pacíficas. La inclusión reduce los conflictos sociales y fomenta el respeto mutuo. Uno de los principales desafíos es la consolidación de políticas que sean eficientes en el control del crimen sin fortalecer una aparente dicotomía entre seguridad y libertad. En otras palabras, avanzar con una respuesta efectiva para limitar las violencias y el crimen, pero con un claro reconocimiento del Estado de Derecho y la necesidad de proteger los derechos humanos de todos, incluso aquellos que cometen delitos.

Salud Pública: Existe una relación directa entre la salud pública y la seguridad. Los sistemas de salud sólidos y accesibles pueden reducir la incidencia de enfermedades que podrían tener impactos significativos en la seguridad pública. Como se mencionó previamente, la atención en salud mental es crucial para prevenir comportamientos violentos o autolesivos. De igual forma, la salud sexual y reproductiva tiene consecuencias importantes en la prevención de múltiples enfermedades, pero también de embarazos adolescentes que, en contextos de alta precariedad, tienen un impacto en el desarrollo de actividades ilegales e informales.

Educación: La educación se presenta como una herramienta poderosa para mejorar la seguridad a largo plazo. Al invertir en educación, los Estados de Bienestar no solo mejoran las oportunidades económicas para sus ciudadanos, sino que también promueven valores democráticos, tolerancia y resolución pacífica de conflictos. La experiencia de las últimas décadas pone énfasis en la necesidad de modernizar los métodos de formación escolar para evitar un aumento en los niveles de deserción estudiantil, especialmente evidente durante el periodo post-COVID-19, que reveló la profunda debilidad de los sistemas educativos latinoamericanos. Asimismo, la ampliación de la cobertura educativa ya no es un indicador suficiente para enfrentar los desafíos que la digitalización está generando. Se impone la calidad como un indicador crucial y urgente para los Estados latinoamericanos.

Estabilidad Económica: Los beneficios y servicios sociales que proporcionan estabilidad económica, como el seguro de desempleo y los subsidios de vivienda, pueden reducir la desesperación económica que a veces conduce a la criminalidad. La estabilidad económica también puede disminuir la vulnerabilidad al reclutamiento por parte de grupos criminales. De igual forma, la estabilidad económica puede servir como barrera para la amplificación de los mercados ilegales, especialmente el desarrollo de mecanismos de lavado de activos que tienden a desarrollarse con mayor rapidez en contextos de crisis económica.

Legitimidad institucional: La construcción del Estado de Bienestar tiene como requisito indispensable la legitimidad de las instituciones del Estado encargadas de consolidar el sistema de protección social para todos los habitantes de un país. Esta legitimidad se vincula no sólo con la eficacia y eficiencia de las iniciativas de política, sino también con un trato no abusivo ni discriminatorio. En América Latina, la confianza en las instituciones es particularmente baja y, en lo últimos años, la justicia ocupa los últimos lugares, incluso por debajo de los políticos y los partidos políticos. Las policías tampoco gozan de una alta aprobación ciudadana, salvo en casos excepcionales, pero las fuerzas armadas han ido ganando reconocimiento y confianza ciudadana impulsadas por la sensación de orden que brinda su presencia. Esta situación ha consolidado un proceso de militarización de la respuesta gubernamental frente a las violencias, retrocediendo en muchas de las propuestas democratizadoras posteriores a las dictaduras, especialmente en la separación del rol de las fuerzas armadas en asuntos internos.

3. El desafío del crimen organizado

Los mercados ilegales han estado presentes en la región desde los inicios de las repúblicas, donde el comercio ilegal de diversos productos naturales fue la fuente de múltiples economías locales e incluso nacionales. En las últimas décadas, sin duda la producción de cocaína se ha convertido en el principal mercado ilegal de la región. Así, el tráfico de drogas en general se ha convertido en el eje central de las principales respuestas públicas al problema de la violencia y el crimen, alimentadas por el respaldo financiero y técnico del

paradigma de la guerra contra las drogas. Los países productores (Colombia, Perú y Bolivia), así como los de tránsito (todos los que se encuentran en el camino directo o indirecto hacia los Estados Unidos), han desarrollado políticas centradas en la destrucción de la oferta, asumiendo que esto limitaría la demanda. Sin embargo, esto no ha sucedido.

El mercado de la cocaína tiene una estructura de ganancias clara, donde la mayor parte del beneficio queda en el lugar de venta, es decir, lejos de América Latina. Este mercado además enfrenta fuertes competencias por territorios y rutas, inicialmente, y posteriormente por consumidores. Esta situación se construye a través de un lento pero sostenido proceso de aumento del consumo de diversas drogas en prácticamente todos los países de la región. También es un mercado que se diversifica y utiliza las rutas para el tráfico de migrantes, la trata de personas y múltiple otros mercados ilegales que han prosperado en una región marcada por la consolidación de la cultura de la impunidad y la ilegalidad.

¿Es posible consolidar un Estado de bienestar en un país marcado por la presencia del crimen organizado? Depende. Contrario a lo mencionado previamente, donde es evidente que un contexto marcado por las violencias y la criminalidad común tiene consecuencias claras sobre los pilares mismos del Estado de Derecho y la construcción de una sociedad más justa, en el caso del crimen organizado, el impacto sobre las estructuras sociales depende de los niveles de violencia y estabilidad del mercado ilegal. Así, por ejemplo, países con presencia de organizaciones criminales de larga data como Italia, Japón o Estados Unidos, que han construido equilibrios de funcionamiento de sus mercados ilegales, su acción tiene incluso impactos positivos a nivel comunitario, como se observó durante el último terremoto en Japón o la respuesta de muchas de estas organizaciones durante la pandemia del COVID-19.

Sin embargo, estos son procesos más bien acotados en tiempo y espacio, dado que las posibilidades de desequilibrio de los mercados ilegales son permanentes y están vinculadas al accionar estatal o de los mismos grupos criminales. La presencia de estos mercados refuerza la necesidad de revisar la construcción de Estado de bienestar a nivel subnacional, donde se evidencia una diversificación estructural de las políticas públicas nacionales en su particularidad regional. Así, la complejidad del problema de la minería ilegal en el Perú se puede observar en la zona de Madre de Dios, al igual que la tala ilegal de Brasil en Pará o Mato Grosso. En esta mirada subregional, el rol de las fronteras es fundamental debido a su porosidad, pero también por las precariedades estructurales de la presencia institucional de prácticamente todos los Estados latinoamericanos. En este énfasis, preocupa especialmente el rol de las fronteras marítimas y los puertos de ingreso y salida de mercancías, que se han convertido en muchos países en centros de violencia y debilidad institucional.

Para que un mercado ilegal funcione se requieren tres elementos claros: (i) demanda de un producto; (ii) capacidad de producción y distribución; e (iii) instituciones estatales ausentes, ambivalentes o colaboradoras del intercambio. Estos tres elementos se construyen sobre estructuras sociales altamente desiguales que refuerzan políticas de respuesta igualmente desiguales, concentrándose en los eslabones más precarizados y marginados de las cadenas de valor y producción. Es así como la mayoría de personas que han muerto en homicidios o que están en las cárceles latinoamericanas, comparten rasgos de abandono, exclusión y pobreza. Esto deja abierta la pregunta sobre el destino de los miles de millones de dólares que presuntamente generan estos mercados ilegales.

Además de las dimensiones de intervención definidas previamente para limitar las violencias y el crimen en la región, en el caso específico de la criminalidad organizada se suman tres dimensiones claves: (i) Lucha contra la corrupción institucional, (ii) Limitación del financiamiento de campañas políticas y (iii) la necesidad de respuestas regionales.

4. Progresismo en seguridad: Espejismo o realidad

El escenario del crimen ha cambiado en la región en la última década. Ningún país se libra de la presencia y desarrollo de múltiples mercado ilegales que se sustentan sobre la base de miles de pequeñas y medianas organizaciones criminales cuyas vinculaciones tienden a ser más flexibles y menos jerárquicas que en el pasado. Además, las crisis económicas, el aumento de la informalidad y los limitados desempeños sociales en el periodo post pandemia del covid19 han consolidado grandes grupos de la población cuya sobrevivencia se aleja de la expectativa que la educación y el trabajo podrían generar.

Los gobiernos de izquierda latinoamericana no han sido particularmente lejanos a las políticas de mano dura. Por el contrario, en las últimas décadas han avanzado con mayores funciones y presupuesto para las policías, creación de múltiples tipologías penales, aumentos de población carcelaria, disminución de edad de imputabilidad penal entre otras políticas tradicionalmente identificadas con la derecha política. Sin embargo, se ha construido una especie de mitología que instala a la izquierda política contra la pared al ser definidos como "garantistas" o "limitados por una mirada estructural del problema". Visión basada en los reclamos por los derechos humanos por parte de los partidos políticos de izquierda al inicio de las transiciones democrática y el final de las guerras civiles; así como por el énfasis puesto en la necesidad de hacerse cargo de las causas de las carreras criminales para poder enfrentar los problemas con algún nivel de posibilidad de solución.

Esta mitología de mano blanda se vio apoyada en los años 2000 con el debate sobre la guerra contra las drogas. Si bien todos los gobiernos de centro izquierda latinoamericanos han implementado iniciativas vinculadas con este paradigma que centró el objetivo principal de las políticas criminales en la lucha contra la producción y transporte de drogas, especialmente cocaína, sus bajos resultados impulsaron debates donde incipientemente se

propuso avanzar en mecanismos de legalización o descriminalización especialmente de la marihuana. Lamentablemente, estos debates son impulsados principalmente por líderes luego de haber ocupado las más altas jerarquías políticas, dado que las presiones institucionales y populares tornaron muy poco viable impulsarlo desde la gestión pública.

Mientras tanto la región, gobernada por manos duras y súper duras, así como por gobiernos de centro izquierda que mantuvieron políticas esencialmente similares pero con respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho, se convirtió en la más violenta del mundo, con tasas de homicidio que triplican a las mundiales. Empeoramiento de la situación que responde principalmente a la consolidación de múltiples mercados criminales y la sofisticación de miles de pequeñas y medianas organizaciones criminales locales así como una densa red de vinculación regional. Las constantes peleas por los negocios ilícitos tienen huellas claras en el aumento de los homicidios y secuestros pero también la consolidación de la violencia armada a nivel local que impacta sobre el aumento de la extorsión y los robos con violencia.

En el periodo post covid19, la presencia de los mercados ilegales se diversificó territorialmente llegando a impactar en países tradicionalmente considerados seguros como Costa Rica, Chile, Uruguay y Ecuador. Este último autodefinido como una isla de paz hace sólo una década que sin embargo se encuentra en una de las peores crisis de seguridad de la región desde mediados del año 2023.

Previamente se ha afirmado que se torna urgente repensar la seguridad no como un elemento externo a los sistemas de protección social de nuestros países. Por el contrario, la seguridad se convierte en un eje central que permite la diversificación de políticas sociales así como el desarrollo de políticas que aumenten la calidad de la democracia latinoamericana. En este escenario el progresismo latinoamericano tiene que enfrentar con fortaleza el debate sobre la seguridad pública y los anhelos ciudadanos por mayor protección y efectividad en la gestión del sistema de justicia criminal. De otra forma, cualquier voluntad de gobierno se torna inviable o de una debilidad estructural.

Una de las áreas fundamentales que merece mayor exploración es la construcción de narrativas sólidas que vinculen la seguridad con la justicia y promuevan una idea alternativa de seguridad, arraigada en principios de derechos humanos y de género. Es esencial que estas narrativas no se limiten al ámbito discursivo, sino que también influyan en las estrategias de seguridad concretas. En este contexto, se destaca la importancia de abordar la militarización desde una perspectiva crítica, reconociendo que los militares deben intervenir en asuntos de seguridad solo por invitación de autoridades civiles y no como una imposición y con objetivos específicos claros.

Se promueve la exploración de estrategias de seguridad a nivel subnacional para enfrentar los desafíos locales, reconociendo la diversidad de contextos y la necesidad de capacidades específicas a nivel municipal. Además, se torna urgente ampliar la medición de la violencia más allá de los homicidios, abarcando también otras formas de violencia como la violencia de género y los feminicidios, que están en aumento en muchos países. Finalmente, es esencial establecer una conexión más estrecha entre la democracia y la seguridad, especialmente en lo que respecta al relacionamiento entre los jóvenes y las fuerzas del orden. En cuanto a la política de drogas, se aboga por un enfoque que distinga entre el crimen organizado y la delincuencia común, reconociendo que muchos delincuentes pueden ser incluso víctimas en algunos contextos y se requieren respuestas de política que enfrenten estas situaciones. Se propone una estrategia de transformación y reemplazo de las economías ilegales, centrándose en la regularización de los mercados ilegales y la protección de las economías formales en áreas de alto riesgo. Para avanzar en estas políticas progresistas de seguridad, se requiere una mayor integración de capacidades y esfuerzos compartidos, así como una regulación más efectiva de las plataformas financieras y de comunicación.

Algunas áreas de acción son claves de intervención:

- La criminalidad organizada es el gran reto en seguridad para América Latina, pero reconociendo que el paradigma de lucha contra las drogas se perdió y se requiere una nueva mirada nacional y regional sobre este problema.
- •Fortalecer la inteligencia militar y policial para enfrentar los mercados ilegales es una tarea pendiente y conlleva un debate sobre las tradicionales misiones y funciones tanto de las fuerzas armadas como de las policías.
- Las políticas de derechos humanos tienen que seguir siendo impulsadas en las instituciones de justicia criminal y en las Fuerzas Armadas.
- Las políticas de seguridad ciudadana han sufrido un retroceso claro en términos de efectividad, eficiencia y justicia en los últimos años ha crecido la militarización, la limitación de libertades y la corrupción política e institucional que ampara el crecimiento de los mercados ilegales.
- Creación de fuerzas de tarea especializadas en tareas dedicadas específicamente a combatir organizaciones criminales, las cuales estarían guiadas por objetivos y no limitadas por jurisdicciones territoriales.
- Actualización de los códigos penales para abordar nuevos delitos y realidades del crimen, como la reincidencia.
- Implementación de los acuerdos de paz en Colombia, incluyendo la necesidad de mantener la presencia del Estado en zonas anteriormente controladas por las FARC, se torna un objetivo no solo nacional sino regional. Está claro que un proceso mal administrado está teniendo consecuencias en países vecinos e incluso lejanos.

Ninguna de estas iniciativas tiene un limitante ideológico ni una barrera que inhiba al mundo progresista latinoamericano para luego de varias décadas de aprendizajes, se permita definir e implementar una estrategia de acción sobre la criminalidad y las violencias efectiva y acorde con las necesidades de la población. El desafío es grande,

requiere liderazgo, voluntad política sostenida y gobierno de las instituciones encargadas de la justicia criminal así como una sólida fortaleza para enfrentar la corrupción política e institucional. Lamentablemente, no hay un camino alternativo que brinde escenarios de paz y justicia en la región.

Referencias

- Aguilar, V. (2009). Seguridad para las mujeres: género en la propuesta progresista programática. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Antillano, A. (2013). Repolitizar la inseguridad. Espacio abierto, 22(4), 581-591.
- Beiker, Y., Martínez Miranda, G., Montilva Prieto, H. V., & Dennis, A. (2017). Violencia, seguridad ciudadana y políticas públicas progresistas: primer concurso de ensayo breve. UNES, Universidad Nacional Experimental de la Seguridad.
- Cano, I. & Arévalo, B. (2020). Violencia, Estado y sociedad en América Latina. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Cálix, J. Á. (2006). Base conceptual política y progresista en seguridad ciudadana. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Castañeda, J., Estrada, G. y C. Ominami (2023) Hacia la construcción de Estados de bienestar social en las Américas. El GranContinent https://legrandcontinent.eu/es/2023/07/16/hacia-la-construccion-de-estados-de-bienestar-social-en-las-americas-1996-2022-1-x/
- Carrión F. (2022). ¿Existen políticas progresistas de seguridad ciudadana en América Latina? En América Latina: seguridad y violencia. México y los espacios urbanos, editado por Rodrigo Sigfrid Martínez-Celis Wogau, Tatiana Alcázar Carrasco y Nelson Arteaga Botello. México: Universidad Mexiquense de Seguridad
- Celi, P. & Grabendorff, W. (2020). Crisis y perspectiva de la gobernanza regional y la seguridad en América Latina. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Dalichau, O. (2022). Seguridad en América Latina y el Caribe: respuestas progresistas en tiempos de descontento social y crisis globales. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Dammert, L (2019). La seguridad: un problema para la izquierda en América Latina. https://nuso.org/articulo/izquierda-seguridad-america-latina-entrevista-dammert/
- Espinoza Grimalt, H. (2008). Hacia una visión política progresista en Seguridad Ciudadana. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Frühling, H. (2009). Luces y sombras en la reforma policial latinoamericana. Revista Análisis Político, 2(3).
- Frühling, H. (2009). Violencia y policía en América Latina (Vol. 7). Flacso-Sede Ecuador.
- Hirst, M., Bobea, L., & Villas Bôas Castelo Branco, P. H. (2023). La violencia y la calidad de las democracias en América Latina y el Caribe. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Mohor, A., & Nespolo, R. (2014). La seguridad pública en América Latina.

- Nadalini, J. (2021) Tercer Congreso de Seguridad incluyente y sostenible. Seguridad y paz en tiempos de grandes transformaciones: digitalización y crisis climática. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Niño, C. (2015). Anuario 2015 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Ramírez, M. L. (2014). La prevención de la violencia en el centro de las políticas progresistas de seguridad ciudadana y paz social en América Central. Fundación Friedrich Ebert.
- Sain, M. F., & Knoop, J. (2010). La reforma policial en América Latina: Una mirada crítica desde el progresismo (Vol. 1). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Tenca, M & Mendez, E. (2018). Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. Ediciones Didot, 2018.
- Velez, L. (2018). La política de drogas en América Latina. ¿Un cambio de paradigma? Les études du CERI, (233-234), 82-98.

Construir una alternativa de seguridad ciudadana y democrática desde la izquierda*

Uno de los más grandes riesgos para la consolidación democrática de América Latina es la seguridad. Su ausencia ha minado la gobernabilidad democrática, la participación y la creación de ciudadanía, mientras que la popularidad y supuesta eficacia de políticas de mano dura ha permitido la consolidación de regímenes autoritarios y expresiones de extrema derecha por toda la región. Detener este círculo vicioso de degradación seguridad-democracia es una tarea urgente. Pero para ello se requiere desarrollar una alternativa de seguridad ciudadana que pueda implementarse y ser defendida políticamente desde el progresismo y la nueva izquierda.

Es un hecho que América Latina tiene un problema grave de inseguridad que es prioritario atender. La región no sólo es la más violenta del mundo, sino que las tendencias muestran que el delito no ha dejado de crecer y que, en algunos países, lo hace de una manera particularmente acelerada. Un tercio de los hogares latinoamericanos cuentan con al menos una víctima del delito y el encarcelamiento masivo no parece surtir efecto. Aunque la población carcelaria de la región crece a ritmos cinco veces mayores que el promedio mundial, la violencia no cesa.

La percepción de inseguridad tampoco va bien. Prácticamente en todos los países de la región, la seguridad es la principal preocupación de la población y las perspectivas de futuro no dan cuenta de un ánimo optimista. Los gobiernos invierten bastantes recursos en este ámbito, pero su efectividad no se ve o no es sostenible. Entre tanto, los costos de la violencia siguen aumentando y limitan la consecución de otros objetivos como la reducción de la pobreza y la desigualdad.

La tragedia de América Latina se completa cuando constatamos que la gran mayoría de las respuestas estatales a este fenómeno han sido punitivistas y contraproducentes. La militarización de la seguridad pública, el encarcelamiento masivo, el debilitamiento del debido proceso, la creación de regímenes especiales de persecución penal o la declaración de estados de excepción son algunas de las características de las políticas reaccionarias que hemos implementado y que, lejos de resolver el problema, lo empeoraron.

* Texto elaborado por Lisa Sánchez.

Así, las políticas de seguridad tradicionalmente implementadas en América Latina han abordado el problema como uno de mantenimiento del orden y de combate a sus amenazas. Traducido en políticas públicas, este enfoque ha privilegiado la doctrina de la seguridad nacional y ha permitido deliberadamente confundir seguridad externa y seguridad interna, así como hacer un uso excesivo de instituciones militares, policiales y penales. A pesar de los intentos por limitar este tipo de abordajes, factores como la geopolítica, la inacción política y la interiorización de marcos conceptuales heredados de la Guerra Fría permitieron el mantenimiento incontestado de esta perspectiva, así como la instrumentalización de estrategias de seguridad anti-democráticas que militarizaron el espacio político nacional y securitizaron otras agendas como la de desarrollo. Bajo esta visión, principios fundamentales como el respeto a los derechos humanos o el Estado de Derecho se tornaron prescindibles y hoy se ven como amenazas.

Una alternativa de seguridad ciudadana que se oponga a este enfoque debe defender la centralidad de la persona como objeto y destinataria de las políticas públicas de seguridad, y priorizar la convivencia y la cohesión social como objetivos, por encima del orden. Desde un punto de vista democrático, dicha alternativa implica también asumir un fuerte compromiso con la creación de ciudadanía, la participación comunitaria y la construcción de instituciones respetuosas del Estado de Derecho. Se trata de construir políticas que busquen garantizar la convivencia pacífica mediante el despliegue moderado de acciones gubernamentales que van desde la prevención hasta la reinserción social.

Sin perjuicio de las experiencias promisorias impulsadas por gobiernos progresistas, o de las críticas que se han hecho desde las izquierdas a las respuestas punitivas de los gobiernos de otras reivindicaciones ideológicas, es preciso reconocer que la relación del progresismo –y quizás también de otras izquierdas– con la agenda de seguridad permanece problemática. Algunas de las explicaciones que dan cuenta de esta tensión incluyen la desconfianza histórica de las izquierdas en las instituciones de seguridad por su rol en la represión y persecución política durante las dictaduras; la tendencia a concebir la seguridad como una agenda subsidiaria al cambio estructural; el desconocimiento de enfoques alternativos de seguridad ciudadana; la desconfianza en su condición de posibilidad; y el déficit de capacidades políticas y técnicas para gestionar la seguridad ciudadana, entre otras.

Sin embargo, que existan razones para explicar esta tensión no significa que la posibilidad de construir alternativas no exista ni que la necesidad de implementarlas desaparezca. Al contrario, el momento crítico en el que estamos amerita una respuesta contundente desde la izquierda. Más cuando la indefensión de la gente se capitaliza para justificar medidas punitivas y proyectos de concentración del poder. La evidencia y la experiencia existen, lo que falta es reactivar la política en favor de una seguridad compatible con los derechos y ultimadamente con la democracia.

El problema de inseguridad en América Latina

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), mientras que en el mundo la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes es de 5.8, en América Latina y el Caribe es de 27.5 por cada 100,000 habitantes. La región, que apenas representa el 8.2% de la población mundial, concentra el 29% de los homicidios del planeta. De los 10 países con las tasas de homicidio más altas, ocho se encuentran en América Latina y el Caribe.

Aunado a ello, la victimización por delincuencia en la región fue del 23% en 2023. Esto quiere decir que cerca de una cuarta parte de la población de América Latina y el Caribe reporta haber sido víctima de robo, hurto, agresión, fraude, chantaje, extorsión, amenazas o algún otro tipo de acto delincuencial en los últimos doce meses. Además, en 2021, el 46% de la población de América Latina reportó sentirse insegura en su vecindario. En 2014 esta cifra era del 34%.

Bolivia (3.5), Cuba (4.1), Argentina (4.2), Perú (4.3) y Chile (4.7), por ejemplo, tienen tasas de homicidio por debajo de la tasa global, mientras que las tasas de Uruguay (10.4), Panamá (11.4) y Costa Rica (13.8) la duplican. Países como Guatemala (16.8), Brasil (22.3), México (23.8), Colombia (25.9), Ecuador (26.7), Honduras (36.4), Venezuela (40.4) y Jamaica (53.3), no solo la superan, sino que tienen de las tasas de homicidios más altas del mundo.

Según el Barómetro de Latinoamérica, Ecuador tuvo la cifra de victimización más alta de la región en 2023 (36%), seguido por Argentina (33%), Nicaragua (30%) y Perú (28%), mientras que El Salvador, luego de desplegar una respuesta draconiana que bajo ningún parámetro puede calificarse de democrática, tuvo la más baja (10%). A su vez, México (2°), Colombia (4°), Honduras (4°), Guatemala (6°) y Ecuador (6°) ocupan los primeros lugares mundiales en extorsión y protección extorsiva (protection racketeering), de acuerdo con el Índice Global de Delincuencia Organizada 2023.

Las estadísticas indican que la reducción de las violencias es uno de los problemas públicos más urgentes de la región, tanto en lo que respecta a los delitos pecuniarios como a aquellos relacionados con la violencia física (tomando en cuenta que hay una importante zona de traslape entre ambas categorías). Sin embargo, el hecho de que se trate de un asunto generalizado no anula la necesidad de diseccionar la problemática y reconocer que la inseguridad y la victimización afectan de diferente manera a los distintos países, y que más allá de distinciones tradicionales entre países con poco o mucho crimen, lo que vemos en la región es países atravesando la misma tendencia en momentos distintos del fenómeno.

Más allá de la violencia y la criminalidad, el problema de inseguridad en América Latina se ve agravado por la existencia de pujantes mercados ilícitos que generan ganancias exorbitantes para actores criminales de todos tamaños, y les permiten su diversificación a otras actividades, incluso lícitas. Ejemplo de ello son los mercados ilícitos de minerales, combustible y mercancías robadas, o los productos agrícolas de exportación sometidos a un control extorsivo que sirve a fines criminales. A esto, se suma también la persistencia de fenómenos como la impunidad, la corrupción, la violación sistemática de derechos humanos y la participación de actores políticos en la gestión de la inseguridad y la violencia, así como la producción de otras crisis, como la carcelaria, que exacerban la ruptura del tejido social.

En suma, la inseguridad es uno de los problemas públicos más urgentes de la región.

Los estudios sobre seguridad y violencia en América Latina

Múltiples disciplinas han intentado explicar los orígenes de las dinámicas de violencia y criminalidad en la región. Como señalan Thiago Rodrigues y Ericka Rodríguez-Pinzón, a este fenómeno se le ha intentado dar explicaciones de tipo económico (la inequidad económica como fuerza motriz de la violencia), sociológico (la violencia estructural legada por sociedades de tipo colonial) y cultural (el legado de prácticas de violencia como formas de organización y conducción de la vida económica y social).

También se le ha buscado entender a partir del estudio de la economía del crimen, que explica la violencia en términos de incentivos. De acuerdo con esta interpretación, las personas delinquen cuando su costo de oportunidad es bajo y tienen poco que perder. En este sentido, la pobreza, la desigualdad, la falta de oportunidades laborales o académicas, así como la percepción de las (in)capacidades estatales de perseguir efectivamente el delito, se configuran como variables que los agentes económicos toman en cuenta antes de cometer un ilícito.

La sociología, por su parte, ha intentado abordar este problema desde aspectos como el papel de los fenómenos sociales —como la urbanización, la composición demográfica o los cambios de régimen político— en la incidencia delictiva o incluso desde la comprensión de los orígenes coloniales de los aparatos estatales de seguridad como un determinante de la violencia contemporánea. Por otro lado, desde los estudios culturales y la antropología se ha aportado al entendimiento de las violencias haciendo análisis sobre las dinámicas patriarcales de discriminación por razón de género y su relevancia en la configuración del fenómeno delictivo.

Otras explicaciones se han dado desde el estudio de los mercados ilícitos. De acuerdo con algunos autores, la existencia de mercados ilícitos altamente rentables, como el de las drogas, puede asociarse a la presencia de violencia en distintos territorios. Para otros, la sola presencia de estos mercados ilícitos no es suficiente para explicar la violencia, o más precisamente el crecimiento de la violencia y el deterioro de los equilibrios de criminalidad. Es el conjunto de factores como el incremento de la rentabilidad de los mercados ilícitos y su facilidad para expandirse a través de la demanda de bienes robados en mercados secundarios, sumados a la baja efectividad del Estado para disuadir del delito y a la preexistencia de organizaciones criminales fuertes, los que explicaría la persistencia de la criminalidad y el deterioro de la situación de inseguridad en un territorio determinado.

Todos estos enfoques tienen tanto elementos válidos como cuestionables que sirven para analizar el fenómeno que nos interesa. No es objeto de este texto agotar la discusión sobre la validez de uno u otro enfoque, ni hacer una lista de los elementos que deben o no rescatarse de cada abordaje. Lo que se busca señalar es que el fenómeno es complejo y que es desde la complejidad que cualquier alternativa de seguridad ciudadana debe construirse. Claro que desde una perspectiva progresista se debe atender la dimensión estructural de la criminalidad y la violencia. No obstante, se debe cuidar que la priorización de dichos elementos no subordine la atención de los fenómenos presentes, ni descuide las particularidades locales del territorio que busca atender.

En suma, una política de seguridad ciudadana debe entender que los objetivos de cambio estructural no están peleados con los objetivos de seguridad, ni con un abordaje multidisciplinario e integral.

Seguridad ciudadana: ¿una alternativa a qué?

Antes de plantearnos la pregunta de cómo construir una alternativa de seguridad ciudadana es preciso entender en qué consiste la visión mayoritaria o hegemónica que buscamos reemplazar.

Definiendo como punto de partida arbitrario para este análisis el establecimiento de un orden mundial bipolar producto de la Guerra Fría, es posible trazar algunos de los orígenes del modelo predominante de seguridad en la firma del Acta de Chapultepec en 1945 y del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947, o en la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948. Es en estos instrumentos y en estas instancias donde se fraguó la Doctrina de Seguridad Nacional que, con el objetivo de detener el comunismo, apoyó fuertemente la idea de militarizar el espacio nacional de los distintos países y priorizar un enfoque punitivista y represivo caracterizado por el sobreuso de la fuerza estatal y el sistema de justicia penal.

Otro momento fundamental para la consolidación de la visión punitivista y militarista de la seguridad fue la externalización de la denominada "guerra contra las drogas", que sirvió a Estados Unidos y a varios regímenes autoritarios de la región para justificar la participación militar en tareas de seguridad y hacer uso de mecanismos extralegales para enfrentar la nueva "amenaza". La Operación Cóndor —con componentes todavía contrainsurgentes, pero también antidrogas— dejó ver las principales características del modelo: militarización, represión, encarcelamiento y asesinato y desaparición forzada de campesinos y luchadores sociales.

El fin de la bipolaridad y la transición a la democracia significó un replanteamiento de la noción de seguridad en varios países de la región. En unos se iniciaron importantes reformas de los sistemas de seguridad y justicia, que devolvieron el carácter civilista a las instituciones policiales y de defensa. En otros, los avances se centraron en el fortalecimiento de las instituciones encargadas de conducir la política criminal. Durante este tiempo varios países se decantaron por un enfoque estructuralista que definió como objetivo de la seguridad la atención de las causas de la inseguridad y la criminalidad, e hizo de la democracia el vehículo para lograrlo. Sin restar validez a esta postura, parte de la desilusión actual con la efectividad de las políticas implementadas tiene que ver con la incapacidad de la democracia para consolidarte fuera de los aspectos formales y atender realmente las cuestiones estructurales.

La irrupción del terrorismo ya en la década de los 2000 significó una nueva revigorización del modelo punitivo que esta vez trajo como consecuencia la securitización de la agenda política en su conjunto –con la consecuente criminalización de la pobreza– y la adopción de conceptos problemáticos como el de "seguridad multidimensional". Durante este periodo se popularizaron los marcos jurídicos de delincuencia organizada, y se llevaron a cabo la mayor parte de las reformas legislativas que ampliaron los delitos punibles en los códigos penales y aumentaron las penas para una mayor cantidad de conductas. Ante la existencia de amenazas de naturaleza económica, medioambiental o migratoria, que además son transfronterizas y globales, la lógica de combate se extendió nuevamente a nivel internacional.

Hoy día, la última expresión de este enfoque es el denominado "modelo Bukele". Apoyado, primero, en el uso de mecanismos ilegales o extralegales como la negociación con líderes criminales y, luego, en el uso de poderes metaconstitucionales adquiridos tras el desmantelamiento de los pesos y contrapesos institucionales de la democracia, el modelo descansa nuevamente en la doctrina de la seguridad nacional y hace uso de todos los medios provistos por la lógica de guerra. Estados de excepción, supresión de derechos y garantías, facultades ampliadas de instituciones de seguridad y defensa, encarcelamiento masivo, eliminación de garantías procesales, denuncia anónima e incluso estrategias de cooptación de líderes criminales son algunos de los elementos que configuran esta respuesta.

El plan, que en principio es "efectivo" para generar resultados visibles en el corto plazo y mejorar significativamente la percepción de inseguridad entre la población, no resiste ninguna evaluación de sostenibilidad. La duración del "éxito" es cuestionable y sus costos asociados son enormes. Sin embargo, lo más preocupante de esta visión, es que sirve para lograr el apoyo popular necesario para consumar un proyecto autoritario, y descansa en el funcionamiento despótico del Estado para existir. Sin un congreso cooptado que amplíe indefinidamente el estado de excepción y sin tribunales que se abstengan de someter a juicio los excesos del poder, difícilmente se lograría la expansión de facultades necesarias para que la policía y las Fuerzas Armadas realicen el nivel de redadas y detenciones que han logrado. Ese es el peligro, y ese es el modelo que hay que disputar.

¿Por qué no hemos podido contrarrestar este modelo?

El aumento de la criminalidad y la violencia en Latinoamérica ha generado una apremiante sensación de inseguridad en la población. La demora o ausencia de respuesta de los gobiernos para atender y disminuir esta violencia genera también una sensación de impunidad y amenaza al orden social que se traduce en una nueva exigencia para que el Estado aumente la seguridad. Presionados por la inmediatez, los gobiernos plantean medidas punitivas y de mano dura como única solución.

De acuerdo con Álvaro Calix Rodríguez, el pasado autoritario de las jóvenes democracias latinoamericanas también dificulta el abordaje coherente del tema de la seguridad ciudadana desde el progresismo. Las razones son varias, pero como ya mencionamos antes, una de ellas es el trauma histórico que asocia seguridad –y más precisamente instituciones de seguridad– con represión estatal, y otra es la visión que persiste entre algunos sectores de izquierda de concebir la seguridad como una meta secundaria o como resultado de la materialización de cambios en las estructuras sociales y económicas.

Lo anterior resulta en un inmovilismo donde se abandona la idea de implementar políticas o programas específicos que vayan conquistando triunfos progresivos y se traduzcan en una mejor percepción de seguridad. Frente a la ausencia de acción y resultados verificables en el corto plazo, la población no logra distinguir cambios o diferencias en el enfoque de seguridad de gobiernos progresistas y gobiernos conservadores o autoritarios y la frustración se instala. Es precisamente esta frustración la que se capitaliza desde el punitivismo para promover la implementación de medidas más autoritarias que generan la percepción de que "algo se está haciendo".

Es cierto que la región cuenta con algunos ejemplos de resistencia frente a la imposición de visiones punitivistas e imperialistas de la seguridad. Sudamérica tuvo, en el marco de UNASUR, una Comisión Sudamericana de Defensa orientada a contrarrestar la influencia del Comando Sur y la escuela americana de la seguridad. Sin embargo, hoy en día no parecería existir un esfuerzo coordinado de esta dimensión que invite a los actores de izquierda a cuestionar, a escala regional e internacional, el paradigma de seguridad nacional como estándar para abordar todo el fenómeno de inseguridad.

Dada la ausencia de este tipo de espacios, vale la pena cuestionar si desde el progresismo o las izquierdas estamos haciendo siquiera una problematización política de la seguridad que, alimentada desde un diálogo regional, tenga oportunidad de detener el punitivismo y posicionar políticas alternativas, al menos a nivel local. Parecería que no, aunque se insiste en el carácter articulado y regional del esfuerzo para no descartar otros esfuerzos que a nivel nacional existen y podrían alimentar una iniciativa de tales características. Algunos de ellos son los mecanismos de diálogo y construcción programática de partidos progresistas; otros son las fundaciones vinculadas a los partidos políticos de izquierda, y unos más se realizan desde redes de profesionistas que, pese a ser regionales, no tienen base social.

Uno de los ejemplos del primer esquema es la comisión programática del Frente Amplio en Uruguay, donde sí se discuten las posturas de los partidos y los movimientos sociales que lo integran y a partir de ellas se construye el plan de gobierno. Quizás sea también el caso de los mecanismos deliberativos del PSOL en Brasil, donde además concurre también el esquema de las fundaciones ligadas a partidos de izquierda histórica como el PT, con la Fundación Getulio Vargas. En otros países, como México y Centroamérica, el diálogo político en estos temas depende de la sociedad civil y de los espacios que promueven fundaciones extranjeras como la Friedrich Ebert.

Esos son los mejores escenarios. Los peores son aquellos donde la posición por default de los actores políticos ha sido observar la evidencia esperando que de ella emanen tanto la definición de los problemas como sus soluciones, y donde no hay una reflexión política seria que conecte las prioridades programáticas e ideológicas del proyecto progresista con la seguridad. En países como México, el progresismo ha sustituido la verdadera reflexión con la construcción de un discurso de la seguridad que se supedita a la política social y se contraviene activamente desde la política de seguridad. Un claro ejemplo de esta contradicción es el avance en la expansión de la política social al mismo tiempo en que crece el poder y fuero militar, se eleva a rango constitucional la prisión preventiva oficiosa y se criminaliza poblaciones vulnerables enteras, como las personas que usan drogas.

Habiendo reconocido nuestras falencias en la creación de espacios de problematización política del tema, vale la pena reconocer que existen otros, más técnicos y autónomos de los partidos políticos, desde donde sí se ha reflexionado sobre el tema y se han delimitado criterios de lo que constituye un enfoque de seguridad ciudadana desde el progresismo y la izquierda.

¿Cómo conceptualizar e instrumentar una política de seguridad ciudadana desde el progresismo?

Quienes se han hecho esta pregunta han concluido que, a diferencia de los enfoques neoliberales que privilegian el individualismo, la seguridad para el progresismo debe entenderse como un bien público no privatizable, equitativamente distribuido y de vocación solidaria y comunitaria. Esto porque solo a partir de esta conceptualización es que se alcanza el objetivo de construir una ciudadanía no restringida (la provisión desigual del bien seguridad da como resultado una ciudadanía estratificada) y de atender las necesidades de las comunidades que sufren la inseguridad de forma más intensa.

Existen otros debates que se cuestionan si desde el progresismo la seguridad debe considerarse un derecho o una como condición básica y necesaria para el ejercicio de los derechos. Para autores como Alessandro Baratta el valor de conceptualizar la seguridad como piso básico para el ejercicio de los derechos radica en que solo avanzando del modelo de "derecho a la seguridad" al modelo de la "seguridad de los derechos" se logra la igualdad. Desde esta perspectiva, la seguridad más que ser un fin en sí mismo es una herramienta del Estado para que las personas logren el ejercicio de los derechos y materialicen sus posibilidades reales como individuos y comunidad.

Finalmente está la cuestión de conceptualizar a la seguridad como una función irrenunciable del Estado, pero no como una política Estado-céntrica. Desde esta perspectiva, la seguridad ciudadana se trata de poner al individuo al centro de las políticas pero también de mantener limitable, fiscalizable y orientada a la satisfacción de las necesidades de la población la acción del Estado.

En términos de principios, se ha concluido que una alternativa de seguridad ciudadana progresista debe regirse por la igualdad, la justicia social, la restauración del tejido social, el pacifismo, el civilismo y el humanismo. Asimismo, desde una perspectiva democrática, ésta debe orientarse al desarrollo de ciudadanía, el respeto a los derechos humanos, la vigencia del Estado de derecho, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas, la conducción civil de las instituciones y la separación efectiva de la seguridad de la defensa. Finalmente, una política de seguridad progresista reconoce que, en ausencia de una mejor forma de gobierno, la democracia debe ser la instancia facilitadora del desarrollo y procesamiento del conflicto, y pugna por el control efectivo del poder y las potestades de las instituciones de seguridad, justicia y defensa.

Ahora bien, desde la dimensión operativa, construir una alternativa de seguridad ciudadana pasa por diseñar estrategias que identifiquen acciones concretas en cuatro pilares fundamentales: la prevención, la reacción, la rehabilitación y la reinserción. Cálix Rodríguez recupera varios ejemplos de acciones que una política progresista podría impulsar en cada uno de ellos.

Destacan:

1. La atención de grupos en condición de vulnerabilidad;
2. El despliegue de intervenciones comunitarias que fortalezcan los lazos de confianza entre las personas, y entre las personas y las autoridades;
3. El mantenimiento y uso inclusivo de los espacios públicos;
4. La disponibilidad y socialización de mecanismos de resolución de conflictos comunitarios;
5. La priorización y racionalización de la persecución del delito y el fortalecimiento de las capacidades institucionales para aplicar la ley sin impunidad;
6. La dignificación, profesionalización, supervisión y fiscalización de las instituciones de seguridad pública, procuración y administración de justicia;
7. La implementación de programas de rehabilitación para personas en conflicto con la ley y víctimas del delito; y
8. La implementación de medidas efectivas de reinserción social para personas privadas de la libertad.

Además de la dimensión propiamente operativa, se reconoce que toda política de seguridad ciudadana progresista o de izquierda debe poner especial atención en cuestiones más amplias, como:

1. El fortalecimiento y el mejoramiento de la coordinación entre órdenes de gobierno e instituciones;
2. El establecimiento y aplicación efectiva de mecanismos democráticos de control de las instituciones de seguridad y justicia;
3. La restricción máxima de competencias de las Fuerzas Armadas y el establecimiento de verdaderos controles legislativos y judiciales que las supervisen;
4. La utilización y conectividad de sistemas de información estadística;
5. La reorganización del sistema penitenciario;
6. El desarrollo de sistemas de alerta temprana para la gestión de riesgos de inseguridad y violencia en los territorios;
7. El fomento y capacidad presupuestal de los gobiernos locales; y
8. La mejora de controles efectivos sobre los factores facilitadores de violencia, como la disponibilidad de armas.

Finalmente, y desde la dimensión simbólica y discursiva, se reconoce que toda alternativa de seguridad ciudadana precisa desarrollar una narrativa cohesionada, coherente y resistente a los ataques, que recupere el enfoque de la seguridad como bien público, del modelo de seguridad para los derechos y de convivencia en contraposición al orden, y reivindique, al menos los siguientes elementos: el control civil de las instituciones de seguridad; la desmilitarización; el carácter altamente participativo de las acciones y programas de seguridad; la transparencia y la rendición de cuentas; la efectiva sujeción de las fuerzas del orden a controles democráticos; la regulación de la seguridad privada; la atención prioritaria de poblaciones de alta vulnerabilidad; y la conectividad con políticas que inciden en el incentivo económico del delito (mercados laborales, política fiscal).

Dicha narrativa debe poner particular atención a la desmilitarización del lenguaje y a otros factores como el análisis del rol que la masculinidad violenta del orden patriarcal juega en la definición de políticas de seguridad y en el funcionamiento de las instituciones.

¿De qué experiencias podemos aprender?

En las últimas décadas, algunos gobiernos progresistas en América Latina, tanto a nivel nacional como local, han emprendido medidas encaminadas al modelo de seguridad ciudadana y que han tenido resultados prometedores. Si bien no todas han tenido ejecuciones impecables, sí son experiencias de las que se pueden retomar al menos algunos aprendizajes. Por ejemplo:

Bajo el mando de Claudia Sheinbaum, del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), el gobierno de la Ciudad de México lanzó en 2021 el programa "Reconecta con la Paz". Éste se sigue implementando y busca ofrecer alternativas al encarcelamiento a jóvenes de 18 a 35 años acusados de delitos no violentos en la ciudad. Las personas beneficiarias de este programa reciben acompañamiento emocional, además de que se les facilita la exploración de sus intereses artísticos, deportivos y culturales, a la par de realizar actividades de servicio comunitario.

En Uruguay, los gobiernos progresistas de José Mújica (2010-2015) y Tabaré Vázquez (2015-2020), ambos del Frente Amplio (FA), implementaron una serie de modificaciones normativas, estructurales y organizativas en materia policial con el objetivo de democratizar el aparato de seguridad del Estado. La "nueva Policía", como se denominó a dicha reforma, "abogó por el desarrollo de un modelo de gestión por resultados en donde el funcionamiento pudiera ser medido a través de metas e indicadores, las políticas tuvieran un mayor uso de evidencia sistematizada, y el cumplimiento de metas fuera objeto de responsabilización por parte de las unidades encargadas". La Ley Orgánica Policial de 2015, en este sentido, se basó en el respeto de los derechos humanos; definió con claridad la misión específica y la naturaleza de la Policía; y estableció mecanismos de formación, régimen disciplinario y la completa sujeción policial al mando civil. Si bien existen críticas a la implementación de la reforma, sin duda se trata de una experiencia valiosa para la formulación de políticas de seguridad ciudadana desde la izquierda.

Durante su segunda gestión presidencial en Chile (2014 - 2018), Michelle Bachelet impulsó un enfoque ciudadano y local a la política de seguridad. En este sentido, en 2016 se reformó la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 20.965), la cual faculta a los municipios a desarrollar acciones a favor de la seguridad pública y establece la conformación de los Consejos Comunales de Seguridad Pública y la obligación para que éste emita el Plan Comunal de Seguridad Pública. Si bien las decisiones adoptadas en el seno del Consejo no eran vinculantes, sentó las bases para establecer un diálogo entre los distintos actores que participan en tareas de seguridad, así como establecer prioridades desde lo local.

No obstante, pese a estas experiencias, la izquierda latinoamericana también ha participado de la implementación o la revigorización de políticas de seguridad correspondientes al modelo hegemónico y dominante de la seguridad.

En México, por ejemplo, el presidente Andrés Manuel López Obrador, de MORENA, afianzó la militarización de la seguridad pública (y de otras áreas de la administración estatal), así como la figura procesal de la prisión preventiva oficiosa, medidas desarrolladas inicialmente en 2007-2008 por la administración de Felipe Calderón, del conservador Partido Acción Nacional (PAN).

En diciembre de 2022, el gobierno de Xiomara Castro, de Libertad y Refundación (Libre), decretó un estado de excepción en Honduras que, al momento de la publicación de este texto, sigue vigente y se ha ampliado a 17 de los 18 departamentos del país. Como una respuesta al "pandillerismo", el estado de excepción "suspende los derechos de libertad personal, libertad de asociación, reunión y circulación (...), además de otorgar facultades a la policía para realizar detenciones y allanamientos sin orden judicial". El estado de excepción también ha implicado el involucramiento permanente de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, "lo cual contradice la propuesta de campaña de Castro para el Sector Defensa y el Plan de Gobierno para Refundar Honduras (2022-2026) sobre la necesidad de desmilitarizar la seguridad en el país".

En Brasil, por su parte, la policía de Bahía —estado gobernado desde hace 16 años por el Partido de los Trabajadores (PT) — fue en 2022 la más letal del país con 1,465 homicidios provocados por policías. Del total de casos en los que se recabó información sobre color de piel de las víctimas (1,121), el 94.8% de los casos donde la policía ejerció esta violencia letal fue en contra de personas negras. De acuerdo con Amnistía Internacional, estos números obedecen a la implementación de un modelo que implica operaciones altamente letales en el contexto de la "guerra contra las drogas".

¿Existe alguna sistematización de buenas prácticas?

En el marco de la campaña Instinto de Vida de 2017, Juan Carlos Garzón desarrolló una sistematización de buenas prácticas para la reducción de la inseguridad y la violencia en América Latina, enfocándose sobre todo en la reducción de la violencia homicida. El ejercicio buscó clasificar las experiencias disponibles en función de seis principios: 1) que estuvieran basadas en evidencia; 2) que se enfocaran en resultados; 3) que contemplaran la participación ciudadana en políticas que valorizan la vida; 4) que incluyeran garantía de acceso a la justicia y al debido proceso legal; 5) que buscaran la contención de la violencia; y 6) que priorizaran la protección de las personas y vieran la seguridad como un bien público.

Con estos criterios, que son coincidentes con las principales características del enfoque de seguridad ciudadana y democrática por el que abogamos en este texto, Garzón agrupó las opciones de política pública para la reducción del homicidio de la siguiente manera:

Acciones dirigidas a personas. Entre las cuales se encuentran el uso de técnicas estructuradas para el desarrollo de habilidades cognitivas o de manejo de las emociones; la prevención de la reincidencia; el mejoramiento de los servicios sociales y de salud con un enfoque de género para identificar las violencias y la prevención del feminicidio.

Acciones dirigidas a lugares. En donde destacan, por ejemplo, aquellos programas de identificación de áreas de alta criminalidad donde la intervención se realiza a través de respuestas de tipo social y de transformación del entorno, y no exclusivamente mediante la presencia policial, o los programas de intervención urbana y recuperación del espacio público. También se encuentran aquellas acciones orientadas a la integración de la ciudad a través de la ampliación y mejoramiento del transporte público y los servicios de vivienda, salud, educación, cultura y esparcimiento.

Acciones dirigidas a facilitadores. Donde se incluyen la regulación efectiva de variables o medios que pueden fomentar o facilitar hechos de violencia, entre ellos, las armas de fuego y municiones; y estrategias de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias.
Acciones dirigidas a las instituciones. En las que se incluyen aquellas orientadas al fortalecimiento de las capacidades del sistema de justicia para el esclarecimiento del delito; el fortalecimiento de las capacidades de la policía y generación de relaciones positivas con las comunidades; y los mecanismos efectivos de coordinación entre fiscalías, policías y autoridades civiles.

Acciones dirigidas a influir en el entorno. Donde se ubican las políticas o acciones encaminadas a mejorar el acceso de las personas a oportunidades y políticas sociales; además de aquellas orientadas al fortalecimiento de capacidades comunitarias (comités vecinales, juntas de acción comunal).

Como un diferenciador clave respecto a los abordajes de mano dura, las intervenciones progresistas y democráticas de seguridad ciudadana deben partir siempre desde la evidencia disponible y el respeto a los derechos humanos. En este sentido, ampliar y profundizar en el análisis, la evaluación y la sistematización de las políticas públicas en esta materia se configura como un imperativo para la región.

Hacerlo, sin embargo, pasa por reconocer que en los tiempos que corren este ejercicio de definición de mejores políticas de seguridad ciudadana debe incluir también una tarea pendiente para la gran mayoría de los Estados latinoamericanos: la reforma democrática de las Fuerzas Armadas y el sector seguridad.

Construir alternativas de seguridad ciudadana que contemplen, excepcionalmente, la participación de las Fuerzas Armadas en casos de extrema necesidad debidamente justificados requiere concluir -o en su caso iniciar- un proceso de profunda reforma democrática tanto de sus marcos legales como de sus formas de operación. Para lograrlo, además de garantizar el mando civil de sus ministerios y limitar efectivamente el alcance de su fuero, es necesario observar, como estándar mínimo, los criterios interamericanos de excepcionalidad, subordinación y complementariedad, regulación y fiscalización de su actuar cuando realicen labores distintas a la disciplina militar.

Adicionalmente, es necesario tomar en cuenta que, para acercar su actuar bajo criterios democráticos, es necesario instrumentar controles legislativos y judiciales eficaces que supervisen y sancionen su proceder. Las autoridades civiles requieren no solo de facultades sino también de capacidades materiales para ejercer auditoría y control de la operación, marco jurídico y gasto de las Fuerzas Armadas. Ello se traduce en capacidades autónomas de investigación ante potenciales casos de violaciones a derechos humanos, recursos humanos suficientes para la evaluación exhaustiva de los perfiles a ascender como altos mandos, así como capacidad de fiscalización y rebate de los informes presentados por los ministerios de defensa.

Finalmente, y para transitar del paradigma de la secrecía al de la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos, se requiere sujetar efectivamente y dejar de excusar a las Fuerzas Armadas del cumplimiento de obligaciones en materia de información pública, evaluación de la efectividad del gasto, controles internos y mecanismos de prevención y sanción de la corrupción, etc. También requiere repensar e incidir sobre la pedagogía militar. Mientras los planteles educativos militares y navales sean centros de pedagogía de la violencia, es imposible pensar en las Fuerzas Armadas como corporaciones generadoras de paz.

Conclusión

Los niveles de criminalidad y la violencia en América Latina y el Caribe hacen que la seguridad sea un tema prioritario en la región. La presencia de los mercados ilícitos, la percepción de impunidad, la corrupción y la crisis penitenciaria han hecho más complejo el escenario de violencia, el cual no puede ser solucionado por políticas centradas en el castigo. Al contrario, deben impulsarse políticas integrales que incorporen la prevención, la reconciliación y la reinserción social. La realidad cambiante y compleja demanda un enfoque dinámico y reflexivo que no se limite a replicar estrategias sin evaluar su eficacia real en la atención a la violencia y la construcción de una sociedad más segura y justa.

En este sentido, para poder construir políticas integrales de seguridad, es necesario entender las dinámicas de la violencia y la criminalidad. En este texto, hemos abordado distintas teorías y perspectivas desde la economía, la sociología y la antropología. Sin que el propósito sea agotar el análisis de todos los enfoques, apuntamos que todos estos tienen elementos tanto válidos como cuestionables que sirven para analizar el fenómeno que nos interesa. Todas estas perspectivas nos dan cuenta que cualquier propuesta de seguridad ciudadana desde la izquierda debe reconocer y atender las causas estructurales económicas, sociales y culturales de la criminalidad y la violencia, pero no puede dejar de lado las interacciones entre los problemas de seguridad inmediatos y los desafíos a largo plazo.

Desde los progresismos no siempre ha habido una reflexión política seria que problematice la política de seguridad. Tomando como ejemplo el caso mexicano, cuando las fuerzas progresistas han asumido el poder, han planteado un discurso estructuralista de la seguridad que se apoya principalmente con la política social y laboral pero reactivamente mantienen políticas de seguridad de mano dura.

En ausencia de espacios políticos permanentes que problematicen la seguridad desde la izquierda, otros actores sociales han sido quienes han estudiado y planteado criterios de lo que debería constituir un enfoque de seguridad ciudadana desde el progresismo. Estos análisis coinciden en que, frente a las perspectivas neoliberales, el progresismo concibe la seguridad como un bien público no sujeto a privatización, distribuido equitativamente y arraigado en la solidaridad y la comunidad. Esta visión busca garantizar una ciudadanía inclusiva y abordar las necesidades de las comunidades más afectadas por la inseguridad.

Desde la perspectiva operativa, este texto enfatiza la necesidad de diseñar políticas de seguridad ciudadana que aborden las dimensiones prioritarias de prevención, reacción, rehabilitación y reinserción social a través de una serie de medidas que incluyen la atención de grupos en condición de vulnerabilidad, las intervenciones comunitarias, el uso inclusivo de los espacios públicos y la restricción máxima de competencias de las Fuerzas Armadas. Reconoce también que toda política de seguridad ciudadana debe atender cuestiones más amplias como la coordinación entre diferentes niveles de gobierno e instituciones, el establecimiento de mecanismos democráticos de control, el uso de sistemas de información estadística, la reforma al sistema penitenciario para su despresurización y la mejora de controles efectivos sobre los factores de violencia, incluida la disponibilidad de armas.

En cuanto a la dimensión simbólica y discursiva, se propone una narrativa coherente que reivindique el enfoque de la seguridad como un bien público, basado en los derechos y la convivencia. Se aboga por el control civil de las instituciones de seguridad, la desmilitarización, la participación democrática en acciones de seguridad, la transparencia y rendición de cuentas, la regulación de la seguridad privada y la denuncia del populismo punitivo. Además, se destaca la importancia de analizar el papel de la masculinidad violenta en la definición de políticas de seguridad.

Este documento busca generar una provocación para que la construcción de alternativas de seguridad ciudadana parta desde una conceptualización de izquierda y sirva para disputar, programática y discursivamente, la hegemonía de las políticas de mano dura que amenazan la democracia. Para ello, parte de reconocer que operacionalizar una alternativa de seguridad ciudadana no es fácil y, por tanto, partir sobre la base de lo ya realizado puede ahorrar tiempo y ofrecer algunas orientaciones. En el texto, identificamos buenas prácticas en Chile, México y Uruguay, no por ser las más importantes o únicas, sino porque ejemplifican la propuesta de sistematización que realiza Garzón.

A la par de conceptualizar y operacionalizar la alternativa de seguridad desde el progresismo, este texto propone que la región no se puede olvidar de la reforma democrática del sector seguridad. Repensar el papel de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI es más que necesario debido a que en muchos países su rol ya desbordó el ámbito de la seguridad. La experiencia de aquellos países que vivieron un régimen militar debe hacernos reflexionar sobre la necesidad de establecer los límites necesarios para evitar un nuevo empoderamiento militar que mine o impida la consolidación de los esfuerzos democráticos conquistados. Si bien hay avances en la construcción de alternativas de seguridad ciudadana, el discurso militarista en la región está más vigente que nunca y se asoma como el principal riesgo para la democracia en la región.

Bibliografía

- Abello Colak, A. y Angarita Cañas, P.E. eds. “Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina. Hacia la seguridad como valor democrático.” CLACSO, 2013. https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20131024032127/NuevoPensamiento.pdf
- Abdala, V. “De cada 100 personas asesinadas por la policía brasileña en 2022, 65 eran negras, según un estudio.” Brasil de Fato, 17 de noviembre de 2023. https://www.brasildefato.com.br/2023/11/17/de-cada-100-personas-asesinadas-por-la-policia-brasilena-en-2022-65-eran-negras-segun-un-estudio#:~:text=Los%20datos%20muestran%20que%20la,reportaron%20el%20color%2Fraza).
- Alvarado, N. y Vélez-Grajales, V. “Dentro de las prisiones de América Latina y el Caribe: una primera mirada al otro lado de las rejas.” Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre de 2019. https://publications.iadb.org/es/dentro-de-las-prisiones-de-america-latina-y-el-caribe-una-primera-mirada-al-otro-lado-de-las-rejas.
- Amnistía Internacional. “Brasil: Las autoridades deben cesar inmediatamente las operaciones policiales altamente letales.” 7 de agosto de 2023. https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/brasil-las-autoridades-deben-cesar-inmediatamente-las-operaciones-policiales-altamente-letales/
- Baratta, A. “El concepto actual de seguridad en Europa.” Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 8 (2021): 17-30. https://raco.cat/index.php/RCSP/article/view/240898.

- Bárcena Coqui, M. “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo.” Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 59 (2000): 9–31. https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/988/935
- Bergman, M. El negocio del crimen. Fondo de Cultura Económica Argentina, 2023.
- Bonomi, E. “La nueva Policía: una reforma integral” en ¿Cómo evitar el delito urbano?: el Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva Policía uruguaya. BID & Ministerio del Interior, abril de 2018. https://publications.iadb.org/es/como-evitar-el-delito-urbano-el-programa-de-alta-dedicacion-operativa-en-la-nueva-policia-uruguaya
- Bornemann, A. “Surviving Mexico’s Dirty War: A Political Prisoner’s Memoir,” ed. Arthur Schmidt, Temple University Press, 2007.
- Cálix Rodríguez, J.A. “Base conceptual política y progresista en seguridad ciudadana.” Friedrich Ebert Stiftung, 20 de noviembre de 2006. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07605.pdf
- CIDH. “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.” Diciembre de 2009. https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf
- Corcoran, K.E. & Stark, R. “Culture, Region, and Cross-National Violent Crime.” Sociological Forum, núm. 33 (2018): 310-333. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/socf.12423
- Cruz-Coke Carvallo, C. “¿Entregar nuestras libertades por seguridades temporales? El fenómeno Bukele.” Revista de Derecho y Ciencias Sociales, núm. 28 (2023): 45-57. https://rduss.cl/index.php/ojs/article/view/25/24
- Del Castillo, F. “Una mirada antropológica a la reforma policial uruguaya y su ocaso.” Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 35 (2023): 25-41. https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/5823
- Diez, J. “Legislative Oversight of the Armed Forces in Mexico.” Mexican Studies/Estudios Mexicanos 24, n.o 1 (2008): 113-45, https://doi.org/10.1525/msem.2008.24.1.113
- Espinoza Grimalt, H. “Hacia una visión política progresista en Seguridad Ciudadana.” Friedrich Ebert Stiftung, 2008. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/05462.pdf
- Garzón, J.C. “Latinoamérica puede bajar el homicidio en un 50 por ciento en 10 años. ¿Cómo hacerlo?” Instituto Igarapé, junio de 2017. https://www.oas.org/ext/DesktopModules/EasyDNNNews/DocumentDownload.ashx?portalid=11&moduleid=1698&articleid=200&documentid=245&localeCode=es-ES

- GI-TOC. “Global Organized Index 2023. A fractured world.” Consultado el 21 de febrero de 2023. https://ocindex.net/report/2023/0-3-contents.html
- Go, J. “Policing Empires: Militarization, Race and the Imperial Boomerang in Britain and the US.” Oxford University Press, 2023.
- Gómez, L. “Reducen incidencia delictiva con programa ‘Reconecta con la Paz’.” La Jornada. 25 de mayo de 2023. https://www.jornada.com.mx/notas/2023/05/25/capital/reducen-incidencia-delictiva-con-programa-reconecta-con-la-paz/
- González, Y. M. “Authoritarian Police in Democracy: Contested Security in Latin America.” Cambridge University Press, 2020, pp. 355.
- Hernández, V. “The Self-Government of the Mexican Armed Forces: The Political Rise of the Mexican Army During the War on Drugs.” (Londres, King’s College London, 2023).
- Hristoulas, A. ed., “Las relaciones cívico militares en el nuevo orden internacional.” ITAM y Editorial Porrúa, 2002.
- Jaramillo, C.F. “La violencia y el crimen organizado, los grandes obstáculos del desarrollo en Latinoamérica.” El País. 24 de enero de 2024. https://elpais.com/america/2024-01-24/la-violencia-y-el-crimen-organizado-los-grandes-obstaculos-del-desarrollo-en-latinoamerica.html?ssm=TW_CC&event_log=go.
- Leal, F. “La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur.” Revista de Estudios Sociales, núm. 15 (2003): 74-87. http://journals.openedition.org/revestudsoc/26088
- Lupu, N., Rodríguez, M., Wilson, C.J. & Zechmeister, E.J. “El pulso de la democracia.” USAID, Vanderbilt University, LAPOP & Americas Barometer. 2023. https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2023/AB2023-Pulso-de-la-democracia-final- 20240219.pdf
- Lupu, N., Rodríguez, M. & Zechmeister, E.J. “El pulso de la democracia.” USAID, Vanderbilt University, LAPOP & Americas Barometer. 2021. https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy.pdf
- Machado Parente, R. y Valdes, R. “América Latina: Reducir la delincuencia para estimular el crecimiento económico.” Fondo Monetario Internacional, 20 de diciembre de 2023. https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2023/12/18/latin-america-can-boost-economic-growth-by-reducing-crime
- Mandolessi, S. y Olalde Rico, K. “Disappearances in Mexico: From the ‘Dirty War’ to the ‘War on Drugs’.” Routledge, 2022. https://doi.org/10.4324/9781003169611

- Milanesi, A. “La política de la reforma policial en Uruguay 2010-2020.” Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, núm. 2° (2021): 213-254. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8758449.pdf
- Moloeznik, M.P. “Reseña de Astorga, L. ‘Seguridad, traficantes y militares. (El poder y la sombra.) Tiempo de Memoria.’” Estudios fronterizos núm 17 (2018): Reseñas. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612008000100006
- OACNUDH. “A un año del estado de excepción, OACNUDH llama al Estado a reconsiderar el uso de medidas excepcionales y a abordar la inseguridad de manera integral y con énfasis en la prevención.” Diciembre de 2023. https://oacnudh.hn/6-de-diciembre-de-2023-a-un-ano-del-estado-de-excepcion-en-honduras-oacnudh-llama-al-estado-a-reconsiderar-el-uso-de-medidas-excepcionales-y-a-abordar-la-inseguridad-de-manera-integral-y-con-enfasi/
- Ortega, P. y Font, T. “Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana.” Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global núm. 119 (2012): 161-172. https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista_papeles/119/Seguridad_nacional_multidimensional_humana_T._Font_y_P._Ortega.pdf
- Rodríguez-Pinzón, E.M. y Rodrigues, T. “«Mano dura» y democracia en América Latina: seguridad pública, violencia y estado de derecho.” América Latina Hoy, núm. 84 (2020): 89–113. https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/1130-2887/article/view/alh.21156/22090
- Sánchez, L. y Álvarez, G. “Militarización y militarismo en México.” Fundación Carolina, diciembre de 2022. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/12/AC-22.-2022.pdf
- Schuster, M. “La seguridad: un problema para la izquierda en América Latina. Entrevista a Lucía Dammert.” Nueva Sociedad, 21 de octubre de 2019. https://nuso.org/articulo/izquierda-seguridad-america-latina-entrevista-dammert/
- Trejo, G. & Ley, S. “Votes, Drugs and Violence. The Political Logic of Criminal Wars in Mexico.” Cambridge University Press, 2022.
- UNODC. “Global Study on Homicide.” Naciones Unidas, diciembre de 2023. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf
- Uttamchandani Mujica, S. “Rol municipal en la gestión de la seguridad ciudadana en Chile.” Revista Estudios de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, núm. 6 (2020): 83-98. https://revistaestudiospoliticaspublicas.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/57156
- WOLA. “Honduras: Estado de excepción pone en riesgo los derechos humanos.” 7 de diciembre de 2022. https://www.wola.org/es/2022/12/honduras-estado-excepcion-riesgo-derechos-humanos/

Apuntes para una teoría de la seguridad en el Estado de Bienestar *

El significado estratégico del "Estado de seguridad" en democracia se centra en la capacidad del Estado de protegerse de cualquier peligro para la vida común y garantizar el funcionamiento regular de las instituciones y poderes de la República. Se trata de la defensa de la vida, de los derechos de ciudadanía, de la salud, de la Integridad ambiental y territorial. Su marco jurídico y político inmediato contiene la posibilidad de decidir sobre la "excepción". Regla y excepción pueden alternarse y convertirse una en otra, en cualquier estado de derecho, y la posibilidad de esta alternancia, en el "estado de bienestar", no es una excepción a la regla.

La seguridad militar de una región del globo, cuando es acordada entre los distintos países democráticos que integran ese espacio geográfico, es una condición estructural de la seguridad pública interna y un elemento necesario para el éxito del Estado de bienestar, configurado ahora como un Estado social. La seguridad militar de un continente, cuando se delega fuera del Estado nación, es un signo de inferioridad política que pervierte la república y anula la soberanía de las instituciones.

En un Estado social constitucional, la "seguridad de la nación" debe estar vinculada a una política de seguridad nacional, definida en un proceso constituyente legítimo que genere un consenso nacional, ya que cuanto mayor sea la necesidad de apelar a la excepción para controlar el territorio menor será la posibilidad que el régimen democrático defienda la vida y la libertad de sus ciudadanos en todas sus variables individuales y colectivas.

En la transición de las luchas políticas del siglo pasado al actual siglo XXI, las cuestiones políticas relacionadas con las disputas económicas entre clases sociales están hoy sujetas –especialmente en los países más ricos– a una nueva forma de disputa. En estos, el nacionalismo identitario de los gobiernos de derecha ya no está interesado en combatir el fundamentalismo sino sólo sus efectos sobre la migración, que perturba su orden interno ya que esta perturbación de los "extraños" es la razón misma para su crecimiento político ya que es a través de él -el fundamentalismo que viene "de afuera" – de donde se alimenta su fuerza política interna.

Es en la seguridad de vivir en público donde residen los vínculos de la vida común, así como (en esos mismos vínculos) las brechas en una relación compleja entre la moral y el derecho, la política y el Estado, que se traslada a la vida cotidiana.

* Texto elaborado por Tarso Genro

Es a través de la "excepción", decidida por el Estado soberano, que se pueden colmar esas "lagunas", tanto en términos de preservar la democracia constitucional como de destruirla. Es a través de las acciones del Estado policial y del Estado de control social que la excepción puede llegar a ser prescindible. La seguridad pública, como política de Estado, materializa internamente la seguridad del Estado, pues es allí donde las personas revelan y aprenden, tanto la grandeza del derecho consagrado en la Constitución, como experimentan también el lado perverso de la fuerza sin ley cuando se forja en excepción. Reducir el lado perverso de la fuerza ilegal en el Estado de Bienestar significa entender el derecho público a la seguridad como un bien fundamental, sin el cual otros derechos se debilitan.

Históricamente, la cuestión de la seguridad, como conjunto abstracto de situaciones globales, requiere en este contexto una nueva mirada a los diferentes niveles de intervención jurídica y política del Estado policial, cuyos objetivos apuntan a "eliminar cualquier peligro". En el Estado social de derecho, el peligro más grave es la obstrucción permanente al ejercicio y goce de los derechos fundamentales.

En este período histórico la seguridad pública ya no está separada de la seguridad del Estado. Una situación permanente como la de Río de Janeiro, por ejemplo, en la que grupos de policías se organizan para traficar con el crimen o conseguir dinero, drogas y armas –a través de relaciones con milicias que dominan territorios enteros– es un ejemplo flagrante de una nueva situación: la seguridad del Estado desaparece en la perversa cotidianidad de la vida común, dominada por la inseguridad publica y privatizada por el crimen organizado.

Por lo tanto, la estrategia de seguridad pública ya no puede verse como subordinada y aislada como un problema sólo dentro del territorio, ya que su crisis ya no es generada predominantemente por cuestiones provincianas. De hecho, su decadencia está determinada por otra totalidad compleja, formada dentro del nuevo orden global: en los flujos financieros, informativos, culturales, en el tránsito y el contrabando de armas de todo tipo; en la explotación ilegal de la biodiversidad y la apropiación ilegal de la biodiversidad interna;

en los procesos orgánicos ilegales de tráfico de drogas, personas y bienes, que se originan –tanto dentro como fuera de la economía formal– dentro y fuera del territorio, del mundo a cualquier barrio y de cualquier barrio al mundo entero.

La democracia liberal del Estado de bienestar sólo sobrevivirá como afirmación de un nuevo momento "glorioso" del liberalismo republicano, no como una negación, sino como una afirmación de la idea ilustrada de una sociedad basada en los contenidos de la razón y la igualdad guiada por las nuevas formas del Estado social constitucional. En estas nuevas formas, la democracia debe basarse en un sistema de seguridad pública que reemplace la ilusión de seguridad inmediata y arbitraria demostrada en los viejos órdenes totalitarios por un Estado asegurado por el funcionamiento republicano de sus instituciones de poder, que sólo se afirmará si del Estado de bienestar social se transita al Estado de bienestar social y seguridad ciudadana

Tras los líderes de la extrema derecha mesiánica y violenta surgen prácticas de dominación (en América ya tenemos un Bolsonaro y un Milei y muchos otros en Europa), de las que surgen nuevos movimientos de masas violentos iniciado por pequeños grupos que crecen y refundan la estética de la política moderna.

Recordemos los estudios de Adorno sobre el radicalismo de derecha, donde analiza los períodos más narcisistas de disolución de las utopías que se convierten en "era de expectativas decrecientes". Surge -dice Adorno- una "franja de locos" que, en determinadas condiciones sociales, tiende a expandirse. En estudios posteriores, en una conferencia de 1967, el filósofo afirma que estos grupos no sólo están compuestos por "lunáticos", sino también por "anticipadores" de un "estado anímico generalizado", que se concreta como un "deseo colectivo del apocalipsis".

La democracia constitucional brasileña sobrevivió a una superposición de amenazas y ataques de este nuevo período de barbarie, de manera peculiar: "el presidencialismo de coalición, con todas sus idiosincrasias, inhibió transformaciones constitucionales o incluso jurídicas que destruirían el núcleo del Estado Democrático de Derecho, evitando un proceso de erosión democrática similar al ocurrido en países como Venezuela y Hungría. No asistimos aquí a un proceso de "constitucionalismo abusivo" o "legalismo autoritario" (LANDAU, 2013; SCHEPPELE, 2018), sino a una forma de erosión más furtiva que llamamos "infralegalismo autoritario", acompañada de una insidiosa incitación a la intervención militar".

La clase política europea, de ideología socialdemócrata –otro ejemplo crítico de la erosión de la democracia– se encuentra actualmente en un estado de negación (...), "aunque hay una clara diferencia entre partidos que defienden derechos y partidos que atacan derechos (en el caso de la extrema derecha) (...) lo cual "ya no es suficiente" para distinguir a la izquierda de la derecha y ciertamente no lo será si no afronta los dos grandes desafíos, tanto la relación entre la humanidad como la naturaleza (la inminente catástrofe ecológica) y la convivencia humana con la inteligencia artificial", [5] .

En este contexto, una nueva generación quiere allanar el camino "para nuevos proyectos alternativos, en los que se reaviven los valores fundacionales de la izquierda. Como sabía Salvador Allende, para avanzar hacia la socialdemocracia, hay que defender y profundizar la democracia política". Él, ciertamente, creía, como Jean Jaurès, que "la democracia es el mínimo del socialismo y el socialismo el máximo de la democracia".

Estos nuevos caminos, sin embargo, no pueden explorarse sin una fusión superior entre las ideas de las generaciones mayores y las ansiedades de las generaciones más jóvenes que –con sus impulsos fragmentarios– son fundamentales para la construcción de una sociedad guiada conscientemente por la razón y por la esperanza.

La visión de un actor. Intervención del Gral. (R)Óscar Naranjo

Gracias a nuestros anfitriones, gracias a este grupo tan distinguido de hombres y mujeres que hace un alto en el camino y viene a Bogotá para tener una discusión que hoy realmente es vital para el futuro de nuestros ciudadanos. Y déjenme decir que compartir este panel con Lisa y con Lucía va a reflejar un poco mi edad. Pero muy a pesar de mi edad, lo que quiero destacar aquí es que estas dos mujeres admirables, comprometidas a fondo, que han dado su vida por esta causa de la seguridad, la convivencia y la democracia, en muchos pasajes de mi vida fueron también mis maestras; y maestras a partir de una relación que parecía imposible.

Por ejemplo, cuando Lucía hacía preguntas muy válidas dentro de esa duda retórica que maneja para todo, me preguntaba a mí hace años si su proyecto en la policía, basado en el humanismo, era sostenible o no. Yo no creo mucho que sea sostenible. Al final he tenido que reconocer que no fue sostenible, tristemente, pero que algunas semillas tuvo ahí. Y luego con Lisa, en México, aprendí mucho y reforzó lo que el Presidente Santos ayer llamaba esta especie de conversión: después de haber sido luchadores bajo una política prohibicionista contra las drogas, a tener una posición diametralmente opuesta en función de ese aprendizaje con Lisa.

Para entrar en materia, déjenme que comience diciendo lo siguiente. Es verdad que este tipo de reuniones son muy importantes, pero invoco siempre en este tipo de reuniones que haya un conector emocional con las víctimas de la violencia y el delito. La verdad es que estas conversaciones toman cuerpo y sentido si traemos de cuerpo presente a las víctimas, si no, se vuelven simplemente discusiones teóricas o políticas, con una distancia que no nos deja ver el dolor. Y la verdad es que América Latina está adolorida como resultado de esta explosión de violencia, de crimen, de inseguridad y de falta de convivencia.

Por otro lado, señalar que esta conversación se da en un marco muy especial. Y aquí simplemente un poco para provocar un debate -que seguramente no será el de hoy- me atrevo a afirmar lo siguiente. La humanidad no está pasando por una coyuntura compleja, hay mucho más que eso; la humanidad está en un verdadero punto de inflexión, y esa diferencia surge simplemente de la conceptualización de los dos términos. La coyuntura es un lugar donde convergen condiciones que paralizan o aceleran procesos. Y una inflexión es un lugar en la historia donde aparecen variables que determinan nuevos rumbos; no se trata de que aceleran, detengan o desaceleran procesos, se trata de circunstancias donde se determinan nuevos rumbos. Y por eso digo que estamos frente a una situación de inflexión.

¿Y por qué lo digo? Me parece clave que haya una especie de contexto a esta conversación. Lo digo porque hay por lo menos cuatro o cinco variables que están produciendo esa inflexión. La primera de ellas, y muy importante para esta discusión: una indignación ciudadana global. No perdamos de vista que hace apenas trece años -en el 2011- un ciudadano que se inmola en Túnez y da origen a "las primaveras árabes" generó después un contagio, diría planetario, de indignación ciudadana. Pensamos que eso iba a ser una "primavera" árabe, pero no, llegó a Turquía, llegó a Grecia, llegó a Francia con los "chalecos amarillos", se fue a Estados Unidos. Y recuerdo, la noche que murió George Floyd, veinte ciudades ardiendo frente a una indignación ciudadana sin precedentes en mucho tiempo.

Pero llegó a América Latina, pasó por Chile, estuvo en Nicaragua, fue a Ecuador; tristemente tuvimos estallido social en Bogotá y muy grave, entre los más graves. Esa indignación ciudadana además tiene unas consecuencias que en materia de seguridad y convivencia son graves. Cuando las encuestas del Latinobarómetro dicen que de cada 10 ciudadanos 7 no creen en la democracia, y ya 8 de 10 ciudadanos está invocando soluciones autoritarias, estamos en un problema serio que nos obliga a repensar muy bien qué vamos a hacer con la protección de la vida, los derechos y las libertades de nuestros ciudadanos en el marco de una política de seguridad disruptiva con el pasado.
Segundo factor: venimos de una polarización política donde los populismos han crecido, y donde la simplificación de las ideas parece haber secuestrado la deliberación. En materia de seguridad -que es el caso nuestro- mencionó la expresión de una derecha radical que invoca la mano dura vs -y lo digo con mucho respecto- una posición en la extrema izquierda que trata de justificar la violencia diciendo que, mientras no se termine la pobreza, tenemos que aguantarnos y seguir viendo cómo la muerte nos rodea. Digo los dos extremos. Un populismo que además ha implicado el deterioro de los partidos políticos y que ha deteriorado espacios como estos, que deliberan sobre argumentos, sobre razones, sobre evidencia y exploran soluciones.

Una tercera variable es que venimos de una pandemia. Francamente me impresiona saber qué hace apenas unos meses, un par de años, estábamos confinados, y que la apuesta de ese confinamiento es que iba a haber unos aprendizajes para rectificar. ¿Saben qué aprendizaje se está viendo en la práctica? La demanda por los bienes de lujo, que están acotados sobre una lógica de quienes creen que puede llegar otra pandemia y van a morir con el dinero en el banco, y están pagando habitaciones de hotel que valen 15000 euros por una noche en cualquier sitio, o agotaron la existencia de relojes de lujo y de vehículos de lujo. ¿Saben ustedes que, por ejemplo, en la Florida hay turnos de dos años para esperar un Maserati o un McLaren? ¿Ese fue el aprendizaje de la pandemia? Una pandemia que realmente produjo, en términos de seguridad, unos efectos post pandémicos que ya estaba previsto que habría un reacomodamiento del delito, unas nuevas expresiones de delito y de crimen, y es lo que estamos viendo.

Un cuarto elemento es que estamos en un mundo que se comunica a través de redes sociales. Lo que están diciendo todos los estudios es que por las redes sociales se movilizan emociones, no razones; y tristemente el último estudio de hace un par de meses, de un par de universidades, plantea que las emociones que se movilizan en esas redes son las llamadas emociones negativas del desprecio, del odio y de la venganza. Y por lo tanto, en materia de seguridad y de convivencia, producen unas dificultades muy grandes.

Y esas dificultades que menciono acá, derivadas de estos cuatro factores, crean en materia de seguridad algo que probablemente -lo pongo aquí para debates subsiguientes- valdría la pena estudiar en profundidad. Indignación ciudadana, comunicación en red, populismos, erosión de la democracia, se traducen, en materia de seguridad, en algo que realmente representa todo un desafío. Y es que el ejercicio clásico de la autoridad, basado en la capacidad coercitiva de esa autoridad, está desapareciendo en su legitimidad. Hoy no hay un ciudadano que crea que porque un funcionario público tiene la capacidad de ejercer coerción con él le debe obedecer. Por lo tanto, el ejercicio de autoridad es un ejercicio que tendría que transitar a un modelo pedagógico, de conocimiento, de conexión emocional con el ciudadano para que el ejercicio realmente sea entendido, acatado y respetado. Pero hoy está en crisis el ejercicio clásico de autoridad.

En relación con nuestra región, y -lo digo con todo el dolor- América Latina se instaló como la región más violenta del mundo, y en ese liderato llevamos décadas. El profesor Marcelo Bergman compatriota argentino, que acaba de publicar un libro importante hace una pregunta fundamental: Por qué si en América Latina en los últimos 25 años desaparecieron las dictaduras, creció el Producto Interno Bruto, aumentaron las coberturas de educación y de salud ¿el crimen, el delito y la violencia no disminuyen?

Finalmente, sobre esa pregunta fundamental aporta una tesis, y esa tesis lo lleva a sostener que hay distintas sociedades donde hay puntos de equilibrio de crimen alto o bajo. Cuando hay un punto de equilibrio alto, que supera 20 homicidios por 100 mil habitantes, la respuesta de los gobiernos, de los estados y de la sociedad, es la judicialización y el encarcelamiento del delincuente. Y al final muestra, después de esa investigación, que esa política ni detiene, ni desacelera la violencia. Es decir, aquí estoy totalmente de acuerdo que una política de judicialización que crea que la respuesta es simplemente la cárcel no es la solución.

No es la solución, y además lo digo pensando en el juicio de la historia sobre nosotros -algunos estamos más cerca de ese juicio que otros- lo digo para los jóvenes, para que no lleguen a este momento de angustia como el que yo tengo. A veces siento que me voy a ir pronto -todavía falta- pero que si la historia me hace un juicio -como tiene que hacerlo y es el juicio que realmente temo- dirá: Oiga, los de la generación de este señor fueron incapaces de salir del infierno que crearon. Lucía lo acaba de mencionar, en esos infiernos hoy hay más de 2 millones de latinoamericanos. Hace ya más de un año y medio, América Latina superó la cifra de 2 millones de privados de la libertad, que están condenados, que además están cumpliendo con lo que popularmente la derecha, en una cultura facilista, instaló en las calles: que el delincuente se pudra en la cárcel. Y la verdad, eso está pasando.

Cuando uno revisa estas situaciones, en que la respuesta a ese primer lugar de violencia que tenemos en el mundo es la judicialización, llegamos también a entrar e incentivar esa violencia. ¿Saben por qué? Porque los estudios están reflejando hoy que el 67% de quienes han pasado por la cárcel reinciden, y la verdad el fracaso es total en relación con una política de resocialización penitenciaria que ofrezca una segunda oportunidad al delincuente.

Avanzando en esto, y en la línea que Bergman propuso-y él lo prueba- las expresiones de crimen organizado, han crecido en América Latina. Lo que era un monopolio a través de estructuras tipo carteles -Medellín, Cali y algunos mexicanos- está transitando por una especie de franquicia criminal descentralizada que no tiene responsables directos. Lo importante es el uso de esa etiqueta, y en eso concuerdo exactamente con fenómenos como el que nace en una cárcel venezolana pero que llega a siete países latinoamericanos, con nacionales de cada país y algunos venezolanos y colombianos, pero donde el común denominador es sólo la etiqueta. Es el caso del llamado Tren de Aragua.

¿Qué es lo que más me preocupa de ese crecimiento de estructuras de crimen organizado? Que algo que se mencionó hace 15 años que yo pensé que era una especie de futurología equivocada, hoy la estamos experimentando en la realidad. ¿Cuál es esa futurología equivocada? Se dijo hace más o menos 15 años, y algunos no lo creímos -yo no lo creí- que el crimen organizado pudiera ejercer gobernanza criminal. Y la verdad es que esas expresiones de crimen organizado, ya no al estilo Pablo Escobar que quería imponer un narco estado desde el nivel central está haciendo gobernanza criminal en cuanto que controla micro territorios o territorios más vastos, impone reglas de comportamiento a los ciudadanos, coopta autoridades locales, protege las economías ilegales, y corrompe no solamente a las autoridades sino al entorno. Es decir, existe una gobernanza criminal de esas estructuras.

Y la verdad nosotros seguimos pensando que la respuesta para combatir esa gobernanza criminal es solamente la persecución militar, policial, judicial, cuando realmente hay toda una estructura que amalgama el territorio, la población, las instituciones, la economía, que necesita tratamientos -como se ha dicho aquí- integrales para superar esa realidad. Digo igualmente que hoy hay un proceso de legitimación del crimen organizado que parecería derivado de las películas de la historia clásica de la mafia italiana, pero la verdad es que durante la pandemia fueron evidentes y comprobables esos deseos y propósitos de los criminales para legitimarse. Baste recordar que el Chapo Guzmán repartió poco más de 250 mil mercados con el logo impreso como diciendo: el Estado no llega pero yo estoy aquí. Otra organización colombiana, el Clan del Golfo, hizo lo mismo. Lo mismo sucedió en Italia. Combatir esa expresión de gobernanza criminal es ir mucho más allá de tener una estrategia de desmantelamiento del crimen en términos judiciales, policiales o militares. Y ahí celebro los elementos que los dos documentos nos presentan.

Y menciono lo que para mí es la más grande contradicción -ya lo han mencionado los colegas- de una izquierda democrática. Yo nunca imaginé que un gobierno de izquierda militarizaría con una guardia nacional la seguridad. Rompió lo que es la piedra angular de un despliegue de seguridad, y esa piedra angular es que la seguridad tiene que estar dirigida políticamente por civiles.

Pensar que uno le entrega esto a un ministerio de Seguridad, a una secretaría de Seguridad, con un mando militar al frente, produce un daño que tardaremos mucho en recuperar. Pero no es una tendencia sólo mexicana. Uno podría hacer una valoración crítica también incluso de mi país hoy para decir que hay rasgos de militarización que realmente a mí me asombran y me preocupan. Pero en toda la región se nota una respuesta militar y una creciente militarización.

Y esto nos pone de cara -algo se ha mencionado aquí- a la fascinación por el modelo salvadoreño. Yo creo que un grupo como este, en el que yo me siento privilegiado de participar, tiene un reto enorme. Y es cómo construir no solamente argumentos sino producir efectos demostrativos de que el fin no justifica los medios; segundo, de que ese modelo no es sostenible; y tercero, de que no es un modelo para exportar al resto de América Latina. Se los digo con una preocupación inmensa. Estuvimos con Lucía en Panamá, en una reunión de ministros de América central, el Caribe y República Dominicana, y la verdad todos me decían: General ¿y por qué no nos ayuda usted que es general a que Bukele nos visite?

La verdad, digo, hay un reto grande, pero es un reto que tiene que ver con un sentimiento sobre el cual hay que tener mucho cuidado. Lo digo porque he tenido conversaciones con ciudadanos de El Salvador que me dicen: Mire, esas discusiones políticas de ustedes, esas apreciaciones éticas que tienen ustedes, para nada destruyen el momento de felicidad que estamos viviendo. Por primera vez en mi vida soy libre, por primera vez en mi vida mis chicos van al colegio sin miedo, por primera vez yo abro mi panadería con la seguridad de que no me destrocen nada. Claro, hay un acumulado emocional que uno tampoco puede destruir si no presenta enfrente los elementos demostrativos muy contundentes respecto del conjunto de efecto negativo de esa estrategia.

Repito, mil gracias por darnos esta oportunidad. Queda analizar más en profundidad el caso colombiano, donde yo anticipo lo siguiente. Después de haber vivido una especie de desierto, de sequía política de paz, yo francamente saludé que el presidente Petro hablara de paz total, independientemente de las dificultades de una propuesta maximalista como la de paz total, pero prefiero esa propuesta a la negación de la paz. Y ahí hay un primer elemento. Segundo, me parece que esta política está mostrando una realidad que tendríamos que ver y que ayer se expresó de alguna manera en un comentario: las fronteras entre las antiguas guerrillas o grupos insurgentes así nacidos han ido desapareciendo vs el comportamiento de estructuras de crimen organizado. En la práctica, en Colombia, el Clan del Golfo tiene un modus operandi exacto al que tiene el ELN, probablemente con el vacío ideológico del mando central, ni siquiera de los jefes y mandos intermedios que tampoco lo tienen.

Pero eso nos pone de cara a un dilema enorme ¿Qué hacer para desmontar esas estructuras de crimen organizado, abriendo vías alternativas que no solamente sean la persecución judicial, militar y policial? ¿Hasta dónde habrá que reconsiderar el paradigma, por lo menos en Colombia por temor a Escobar, de que con ese tipo de actores no se negociaba nada? Hoy creo que aparecen muchos elementos, que no solamente están en Colombia sino que, como el caso mexicano entre otros, nos obligan a repensar qué vamos a hacer para desmantelar democráticamente a través de soluciones negociadas que combinen el uso de la fuerza aunque no sea este el único instrumento.
Muchas gracias.

Lo que funciona, lo que no funciona y lo que podría funcionar

Ética y práctica progresista en políticas de seguridad [6]

La discusión sobre seguridad tradicionalmente ha confrontado la idea de la necesidad de una "mano dura", promovida por sectores conservadores, con políticas progresistas más centradas en la prevención a partir de la eliminación de desigualdades estructurales en la sociedad. Esta dicotomía, aunque prevalente, resulta poco práctica y ha mostrado ser completamente ineficaz a la hora de abordar la criminalidad en América Latina. Es urgente, entonces, adoptar una nueva perspectiva más integral que no solo combine estas dos visiones, sino que también las enriquezca con las dinámicas emergentes de la sociedad contemporánea. Esto requiere un compromiso inquebrantable con la democracia y una base empírica sólida que garantice la eficacia de las políticas implementadas. Con estos requisitos tan categóricos como complejos, podemos diseñar políticas públicas de seguridad que sean más efectivas y que, a su vez, no comprometan las libertades que hemos conquistado.

La pregunta clave es: ¿cuál sería la combinación equilibrada entre prevención y control situacional adecuada a las nuevas dinámicas de nuestras sociedades? No existen recetas infalibles en las políticas públicas, y menos en las de seguridad. Con frecuencia, la decisión que se toma es un punto intermedio entre el ideal y la inacción (Lindblom, 1959). Las discusiones presentadas en este libro son parte de ese esfuerzo continuo por encontrar ese equilibrio. El punto de partida de cualquier política debe ser su adaptación a la realidad específica de cada país e incluso de cada localidad. No obstante, es posible establecer algunos principios progresistas para orientar el diseño de estas políticas, principios que hemos extraído de nuestras jornadas de discusión y que desarrollaremos en este capítulo.

¿Qué son los principios en políticas de seguridad?

A diferencia de las ciencias físicas, las ciencias sociales no se rigen por leyes inmutables. Los fenómenos estudiados en el ámbito social nunca se repiten bajo las mismas condiciones, lo que impide una predicción exacta. Sin embargo, ello no excluye la posibilidad de identificar patrones de comportamiento relativamente estables. Con una base empírica adecuada, es posible discernir qué prácticas son beneficiosas para alcanzar objetivos como el bien común o la buena sociedad. Dado su grado de falibilidad, las decisiones en políticas públicas nunca

[6] Texto elaborado por Daniel Grimaldi, Administrador Público de la Universidad de Chile, Máster en Ciencia Política de la Université de Paris I, Doctor en Estudios Políticos de la École des Hautes Études en Sciences Sociales de Francia, director ejecutivo de la Fundación Chile 21.

son completamente neutras desde el punto de vista ético o ideológico; siempre están sometidas (o deberían estarlo) a un discernimiento ético tanto por parte de quienes las elaboran como de quienes deciden su implementación. Este discernimiento se ve influenciado no solo por los valores y preferencias morales, sino también por evidencias empíricas. En términos de Max Weber (1919), debemos equilibrar la ética de la convicción, basada en nuestros valores más fundamentales, con la ética de la responsabilidad, guiada por las consecuencias prácticas de nuestras decisiones y sustentada en datos empíricos verificables. Un adecuado discernimiento ético en las políticas públicas debe combinar ambas dimensiones y ajustarse a los contextos específicos en los que se aplican.

Principios como valores

Cuando hablamos de principios como valores, nos referimos al juicio ético que nos permite determinar la justicia, bondad y belleza de ciertos actos o eventos. Esto va más allá de la mera moral o el dogma ideológico, que no requiere juicio sino simplemente acatamiento. Como afirma Adela Cortina: "El discernimiento ético en la elaboración de políticas públicas es imprescindible para que estas no solo sean eficaces, sino también justas, orientadas al bien común y respetuosas de la dignidad de todas las personas." (Cortina, 2007, p. 103). Sin embargo, a menudo estos principios se omiten en favor de atajos que justifican ciertos enfoques a través de la aceptación acrítica de intelectuales dominantes y obras de referencia. En este sentido, el ejercicio filosófico en el ámbito de las políticas públicas es una práctica poco habitual pero necesaria.

Principios como causa-efecto

Cuando pensamos en principios en términos de relaciones causales, nos referimos a la conexión demostrable entre las variables que intervienen en un problema determinado. En el contexto de las políticas públicas, entender los principios como causa-efecto implica un enfoque más riguroso y basado en evidencia empírica. Este enfoque no solo complementa el discernimiento ético, sino que también permite una evaluación más objetiva y pragmática de las políticas a implementar.

Los principios concebidos como relaciones de causa y efecto son esenciales para formular políticas públicas efectivas y fundamentadas. Al identificar y analizar los factores causales detrás de los fenómenos sociales, los responsables de la formulación de políticas pueden diseñar intervenciones más precisas y adaptadas a las necesidades reales de la sociedad. Esto significa que, más allá de las intenciones éticas o morales, se requiere una comprensión profunda de cómo las políticas influyen en la realidad social y cuáles son sus resultados tangibles. Por ejemplo, una política de seguridad que se fundamenta en la represión sin considerar las causas subyacentes de la criminalidad, como la pobreza o la desigualdad, está condenada a fracasar en el largo plazo. Es por eso que los principios de causa-efecto demandan un enfoque holístico que aborde tanto los síntomas como las raíces del problema, sobre todo, comprendiendo que la violencia es de los fenómenos más complejos de la sociedad y requiere una mirada multicausal e interseccional (Hill Collins & Bilge, 2016).

1- Elementos valóricos de la agenda progresista en seguridad

El derecho a la seguridad

Del pensamiento de Karl Marx (1867) se desprende una visión de la violencia y la criminalidad como productos de la sociedad capitalista. Tanto la alienación de la clase obrera como condiciones extremas de sobrevivencia para muchos individuos pobres, alimentaban la criminalidad siendo ésta un epifenómeno de la estructura económica, como casi todo en la teoría marxista. Esta visión dominante en la izquierda durante mucho tiempo hoy en día está bastante más matizada pero sigue siendo el fundamental para buena parte de ella. La idea de violencia estructural (Galtung, 1969) recoge en parte estas tesis dónde un sistema social injusto tiende a reproducir violencia de diversos tipos. Sin embargo, esa es sólo un parte del problema, ya que en sistemas no capitalistas y otros regímenes capitalistas de bienestar social desarrollados, aparecen igualmente formas de violencia y brutalidad incluso de manera bastante crítica[7].

La cuestión es tan compleja que parece llevarnos de vuelta a la vieja discusión de los contractualistas en el siglo XVII sobre la justificación del Estado como un medio sólo para proteger la vida e integridad de las personas o más bien para generar una buena sociedad. La izquierda ha sido más partidaria de la idea del Estado como un agente "reformador" de la sociedad un proyecto de buena sociedad donde el principal deber del Estado es promover la igualdad socioeconómica para desde ahí proteger los derechos individuales. La cuestión del orden siempre estuvo subordinada a objetivos de igualdad o en su versión más moderna a la realización de los derechos económico sociales y culturales sin los cuales los derechos civiles y políticos son sólo una quimera. La cuestión central aquí es que no todo orden produce seguridad, no es el orden en sí mismo sino el tipo de orden que se aplica el que puede dar seguridad.

El problema aparece con mayor agudeza cuando la autoridad del Estado bajo cualquiera de las dos anteriores formas legítimas se erosiona y deja de producir bienes públicos. La forma coherente para la izquierda de dar sentido al orden social como paz social y seguridad es incluirla como parte central del Estado de Bienestar, haciéndonos cargo de las desigualdades del acceso a la seguridad. A diferencia de otros tiempos donde eran las clases acomodadas quienes se sentían inseguros frente a los sectores populares hoy, el panorama es bastante

[7] Ver caso de Suecia : https://elpais.com/internacional/2024-03-30/bombas-en-edificios-y-sicarios-de-14-anos-el-crimen-organizado-desborda-a-suecia.html

distinto, ya que son los sectores populares quienes son más afectados por el fenómeno de la violencia y la criminalidad (Rodríguez, 2014), con éstos sectores los más vulnerables frente al crimen organizado, que los extorsiona, recluta a sus hijos, roba sus pequeños negocios y los asesina. La cuestión del orden ya no está más asociada a la protección de los "intereses de la clase dominante" sino de la protección de los derechos de toda la sociedad y de quienes son mayormente afectados por este flagelo por causa de la desigualdad. La cuestión de la seguridad hoy se vuelve un imperativo con mayor fuerza para la izquierda.

Así, el derecho a la seguridad debe ser parte central de una redefinición del Estado de bienestar, esto es un distintivo de las políticas progresistas

Respeto y promoción de los derechos humanos

Algo que parece evidente, hoy no lo es. Con frecuencia se escucha en sectores conservadores y reaccionarios la idea que los derechos humanos son un obstáculo para la seguridad o que para los defensores de derechos humanos primen los derechos de los delincuentes antes que los de las víctimas. La evidencia muestra que la relación es más bien a la inversa, ya que las violaciones graves de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad a menudo coexisten con altos niveles de criminalidad en contextos de ausencia de aplicación de la ley (Acevedo, 2017; Slimani, 2023). Lo anterior hace sospechar fundadamente que estos argumentos buscarían principalmente la impunidad frente a arbitrariedades que se puedan cometer para la detención y/o disuasión de criminales, donde pagarían justos por pecadores.

Este es el argumento y modelo de Najib Bukele en el Salvador, un modelo eficaz para el control del delito en el corto plazo pero que no da garantías a los inocentes, no respeta el debido proceso y abre claramente el paso al autoritarismo. Sin duda el Salvador enfrenta una situación extrema de violencia pocas veces vista y por lo tanto la respuesta es igualmente extrema, pero aplicar el máximo rigor en el control del crimen no implica necesariamente tener que pasar por sobre la ley y los derechos humanos. La aplicación del máximo rigor requiere a la vez de una máxima precisión en el uso de la fuerza por parte de policías que debieran estar bien preparadas, el uso preventivo eficaz de los servicios de inteligencia, una justicia eficaz que no deje espacio a la impunidad. El uso indiscriminado de la fuerza y la "mano dura" en vez del rigor de la justicia, es la mala alternativa frente a la falta de preparación de las policías, la ineficacia de la inteligencia y un sistema de justicia que promueve la impunidad.

La protección de los derechos humanos es la garantía de la defensa de la civilización frente a la barbarie y el problema mayor de no respetarlos, es en última instancia, que se rompe precisamente la barrera de la civilización y que abre la puerta a todo tipo de gobiernos despóticos. El respeto y la promoción de los derechos humanos no es una traba a la seguridad; es el primer sustento.

El crimen como enemigo de la sociedad democrática

El despliegue de la acción criminal nos lleva al peor de los estados de naturaleza, al de la lucha de todos contra todos y la ley del más fuerte. No nos referimos a delitos menores o que se comenten producto de situaciones de carencia extrema y que no reportan mayor beneficio material. Nos referimos a aquellos delitos que llegan a instalarse como formas alternativas y competitivas de organización social contra el Estado, que proporcionan amplios márgenes de ganancia desigualmente distribuida y cuya herramienta principal es el uso de la fuerza, el miedo y la violación sistemática del la ley. Estas formas criminales para su éxito requieren ser bien organizadas, desarrollan sus propias normas con jerarquías, valores e incluso identidad en quienes están dentro de ellas. Se ha demostrado que las estructuras de oportunidades sociales juegan un papel crucial en la participación en el crimen organizado, especialmente en contextos donde el acceso a oportunidades legales es limitado (Kleemans & de Poot, 2008; Thompson, 2019; Meneghini et al., 2021; Mora-Salas & Urbina Cortes, 2021; Calderoni et al., 2021, 2022) ; a fin de cuentas frente a la ausencia del Estado.

El crimen organizado puede surgir en contextos de vacío estatal, donde asume funciones que tradicionalmente serían desempeñadas por el gobierno, pero actuando de manera similar a un modelo de economía política anarcocapitalista (Skaperdas, 2001; Sung, 2004). En este sentido, es un deber particularmente de los sectores progresistas luchar contra estas lógicas, que desprecian el valor del respeto a la vida, a los derechos humanos, de la democracia y evitar que se instalen como contra-sociedades en competencia con la democracia.

La protección de los más débiles

A pesar que las fronteras entre izquierda y derecha, al menos como se consolidaron en el siglo XX, se han desdibujado y con frecuencia parecen no explicar las preferencias políticas de los electores, los elementos valóricos que las definen siguen estando muy presentes en los individuos (Norris, 2005). Uno de los elementos diferenciadores de la izquierda es que siempre ha construido sus propuestas en reivindicación de los derechos y la protección de los más débiles y los menos favorecidos (Bobbio, 2001). Ello, se cumple en nuestro análisis con el primer punto sobre el derecho a la seguridad y la necesidad de protección de los sectores más vulnerables que tienen menos recursos para su seguridad. Pero no sólo eso, cuando pensamos en categorías más amplias que la condición socioeconómica o la "clase social", vemos categorías transversalmente vulnerables en todas las capas sociales: los niños, las mujeres y los adultos mayores. He aquí tres categorías básicas (también pueden haber otras) que requieren ser particularmente protegidas porque en cualquier situación desde tiempos inmemoriales hasta nuestros días, permanecen en situación de vulnerabilidad. La ética del cuidado (Cortina, 2013) nos obliga a hacernos cargo con especial prioridad de aquellos que tienen menos capacidad de defenderse y son objeto constante de violencia.

A pesar que son los adultos hombres menores de 29 años las principales víctimas de homicidios (UNODC, 2019), las mujeres y los niños son las principales víctimas de la violencia doméstica, sexual (UNODC, 2020; OMS, 2021) y si hablamos de crimen organizado, son las principales víctimas de la explotación sexual y el reclutamiento forzado para cometer crímenes (UNICEF, 2020). Así, una política de seguridad progresista debe tener en el centro de la protección a estos grupos vulnerables y ello va más allá de un control situacional, debe apuntar a objetivos de largo alcance que implican cambios culturales.

2- Elementos empíricos de la política progresista: lo que funciona

En la parte anterior hemos abordado algunos principios como valor, fundamentales para una política de seguridad progresista diferenciada de los sectores conservadores. Estos principios debieran guiarnos en nuestro discernimiento ético frente a decisiones sobre políticas públicas, pero a la vez, necesitamos principios causales para orientar el diseño específico de nuestras políticas públicas. Estos principios están sometidos a la prueba empírica y debieran constituir una referencia para adaptarlos a las necesidades y condiciones de cada sociedad considerando particularidades nacionales y locales.

Priorizar el combate a la corrupción

La corrupción en el Estado[8] se entiende como los actos que comete un funcionario o agente público, en beneficio propios, al margen de la ley y usando los recursos del Estado. A estas alturas no hace falta explicar por qué es necesario combatir la corrupción, pero sí especificar cuáles pueden ser mejores vías para luchar contra ella y por qué invertir esfuerzos y recursos en ello puede evitar el desarrollo de instituciones donde la corrupción deviene en una forma de organización y gestión del Estado, situación de la cuál es muy complejo salir porque está arraigada en una suerte de cultura organizacional en distintas escalas. No hay que ser ingenuos, la corrupción siempre estará presente en los estados, la cuestión es ser conscientes en qué grado está presente y qué medidas pueden ser más adecuadas. Al respecto, debemos evaluar primero en qué situación respecto a la corrupción se encuentra un país y sus instituciones, desde la micro corrupción, la meso y la macro corrupción (Graycar, 2015; Liu, 2016), hasta la corrupción endémica (Treisman, 2007) que se desarrolla de forma sistémica e inclusive de manera socialmente aceptada.

[8] Según naciones Unidas (ONU, 2004) La corrupción en general es comprendida como el abuso de poder para el beneficio propio, la corrupción en el Estado se entiende como la utilización indebida del poder y los recursos públicos por parte de funcionarios o agentes públicos para obtener beneficios personales o para favorecer a terceros de manera ilícita.

Los indicadores en torno al número de denuncias son un tanto engañosos, ya que la ausencia de denuncias no implica que no exista corrupción y la existencia de ellas tampoco es necesariamente señal de una situación de corrupción crítica. Siempre puede haber un subregistro de denuncias por miedo a represalias y también una percepción baja de corrupción cuando la corrupción es socialmente aceptada (Banerjee, Hanna, & Mullainathan, 2012; Dungan, Young, & Waytz, 2018). Asimismo, un alto número de denuncias puede indicar una baja tolerancia a la corrupción y un sistema eficaz para detener actos de manera temprana (Rose-Ackerman, 2006; Charron, 2015).

Una forma más adecuada pero también compleja de identificar los niveles de corrupción es combinando distintas variables como la percepción de corrupción de la ciudadanía porque es el grado del problema que la gente identifica de alguna manera, con contraste de experiencias directas de corrupción y por otra parte, la existencia de casos de alta connotación social que señalen que poderes del Estado han estado involucrados de manera flagrante en casos de corrupción.

La existencia de agencias anticorrupción y transparencia, si bien es una práctica deseable, tampoco aseguran un combate eficaz contra la corrupción (Quah, 2010; Kuris, 2015; Sekkat, 2018). Para que muestren su eficacia en la prevención, fiscalización y sanción deben contar con altos grados de independencia, facultades efectivas y recursos necesarios para su rol. Es frecuente que estas agencias existan pero que no tengan un rol eficaz y sean más bien parte de una obligación de la burocracia pero no un verdadero instrumento de control. Códigos de ética y formación preventiva, la protección de testigos, los procesos de reclutamiento y selección del personal institucionalizados, los portales de transparencia activa y derecho a solicitud de información, plataformas de denuncia anónima y los fiscales de dedicación exclusiva a estas materias, son buenas prácticas que pueden ser replicadas, pero para que sean realmente eficaces deben estar insertas en un sistema de control y balance desde las bases hasta las cúpulas del poder. Países como Singapur, Nueva Zelanda, Dinamarca y Hong Kong son ejemplos de la aplicación eficaz de una combinación sistémica de medidas preventivas, represivas, de control y de cambio cultural que han favorecido bajos niveles de corrupción y mejoramiento de estándares según cada cultura (Quah, 1994 ; Lindgreen, 2004; Macaulay & Gluck, 2017; Kimpimäki, 2018).

Este punto anterior, nos lleva a tal vez uno de los más complejos aspectos y que requiere un control mucho más acucioso: la selección del personal tanto burocrático como el de carácter político. En efecto, el crimen organizado busca a los mejores "agentes" para infiltrarlos en los aparatos del Estado incluyendo las policías por distintas vías y en las administraciones públicas hay siempre espacios poco controlados con acceso a información y recursos inmateriales muy preciados para la acción criminal. Asimismo, en los partidos políticos la selección de candidatos probos y con "antecedentes limpios" es una exigencia cada vez más urgente para controlar y poner una "barrera de hierro" al crimen organizado y sus intentos de penetración en los poderes públicos. Este es uno de los problemas más importantes abordar en América Latina a nuestro juicio.

Sociedad sin armas de fuego

El proceso de civilización de Europa se caracteriza por la pacificación de las costumbres y la tendencia de la eliminación de la violencia física en las relaciones cotidianas y ciertamente en la política cotidiana en tiempos de paz (Elías, 1939). La idea del monopolio estatal del uso de la violencia atribuida a Weber (1919) es consecuencia de aquello, sin embargo en los Estados Unidos esta idea es más relativa y el derecho a la autodefensa incluye el derecho al uso de armas de fuego. Esta idea ligada a la desconfianza en la capacidad del Estado en defendernos y en el derecho natural de la autodefensa ha provocado que en los Estados Unidos prolifere el uso de armas por civiles como en ninguna otra parte del mundo y asimismo su mal uso con todos los eventos terribles de matanzas de inocentes que conocemos (Siegel, Ross, & King, 2014; Doucette et al., 2022; Crandall et al., 2020). ¿Por qué la idea del porte de armas sigue sosteniéndose por sectores conservadores a pesar de sus consecuencias negativas evidentes? Por una parte porque hay elementos ideológicos valóricos ligados a la cultura pero también hay cierta evidencia que muestra que en ciertos sectores la presencia de armas no necesariamente aumenta el crimen (Kovandzic, Schaffer, & Kleck, 2013; National Research Council, 2004; RAND Corporation, 2016). Hay mucha discusión sobre contextos y metodologías para medir el impacto real, pero a todas luces podemos ver que muchas matanzas de inocentes en escuelas no habrían se habrían evitado con un mayor control de armas.

El debate sobre la relación entre la tenencia de armas y la violencia en América Latina difiere del de Estados Unidos, ya que en la región, la violencia armada está más vinculada al narcotráfico y al crimen organizado. En países como México y Brasil, las armas utilizadas en crímenes provienen principalmente del tráfico ilegal, lo que complica el análisis de la posesión civil legal. Estudios han demostrado que una mayor presencia de armas de fuego en manos de civiles contribuye a que estas terminen en el mercado negro y, eventualmente, en manos del crimen organizado. Esto genera un aumento en la violencia, ya que las armas legales compradas por civiles son desviadas a actividades ilícitas, como ha sido observado en Brasil tras la relajación de algunas regulaciones sobre armas (Doucette et al., 2022). Además, aunque las leyes sobre armas son más estrictas que en Estados Unidos, esto no ha evitado el aumento de la violencia en países de la región, lo que ha llevado a algunos sectores a abogar por la autodefensa como respuesta a la inseguridad. Sin embargo, investigaciones sugieren que un mayor control y regulación de armas está relacionado con la disminución de homicidios, como lo demuestra el caso brasileño (National Research Council, 2004). Así, los sectores progresistas deben ser firmes en impedir que la tenencia de armas en manos de civiles se propague.

Estrategias para ello se encuentran en campañas de entrega voluntaria de armas como las aplicadas en Brasil, Colombia, Argentina o Chile; un mayor control en la venta de ellas y por supuesto su contrabando y robo desde instituciones armadas del Estado.

Con todo, un punto central es la lucha cultural contra la idea que la tenencia de armas es positiva, es allí donde debe ganarse primero el terreno ya que en América Latina no existe esta tradición ligada a los derechos individuales como en los Estados Unidos y debemos evitar que ello cambie.

Instituciones más legítimas y co-producción de seguridad

En las últimas décadas, varios autores han examinado cómo la deslegitimación de las instituciones de las democracias han abierto paso a autoritarismos. Estos estudios argumentan que factores como la insatisfacción con las instituciones democráticas, la erosión de las normas y la desconfianza en los procesos electorales están socavando las bases de la democracia (Bermeo, 2016; Müller, 2016; Mounk, 2018; Levitsky & Ziblatt, 2018; Runciman, 2018).

Frente al problema la imposibilidad de que las elecciones y la regla de la mayoría sirva como sustento principal a la legitimidad, Rosanvallon (2008) identifica nuevas formas de legitimidad que emergen en nuestras democracias, donde se exige mayor imparcialidad de las autoridades, deliberación de las decisiones y proximidad del poder hacia los ciudadanos; tres nuevas fuentes de legitimidad. El ejercicio de la autoridad y la formulación de políticas públicas de seguridad exigen la adaptación a estas nuevas exigencias de legitimidad. El problema es que las nuevas tecnologías de la democracia como la participación y deliberación ciudadana necesitan estar acompañadas de la eficacia; lo que algunos llaman el "delivery"; una eficacia que es más urgente cuando se trata de temas de seguridad pública. Los gobiernos de orientación autócratas o como se les llama hoy "autoritarismos electorales" y populistas, conscientes de estos problemas, proponen soluciones rápidas saltándose las reglas de la democracia y logrando apoyo popular como Dutarte en Filipinas, Bukele en el Salvador y Bolsonaro en Brasil. Esta eficacia relativa contra el crimen de los gobiernos de estilo autoritario y conservador aplicando "la mano dura" deben ser combatidos con la eficacia de las normas de la democracia. ¿Cómo se puede ser eficaz y con resultados visibles por la ciudadanía, cuando existen instituciones débiles y serios problemas de credibilidad de las élites políticas?

Lamentablemente no hay recetas mágicas de corto plazo y todo cambio sostenible en materia de seguridad y violencia requiere una maduración para ver resultados sólidos. Sin embargo, la participación ciudadana en temas de seguridad brinda oportunidades para el incremento de la legitimidad de las políticas, cuando no son simplemente consultivas sino que están destinadas a la co-producción de seguridad. El Modelo de Policía de Vecindario del Reino Unido, la colaboración con organizaciones basadas en la fe en el Reino Unido, la policía comunitaria en Porto Alegre en Brasil, el vigilantismo en Sudáfrica, y la policía comunitaria en Corea son ejemplos destacados de co-producción en la prevención del crimen que han demostrado ser efectivos en la reducción de delitos y la mejora de la seguridad mediante la colaboración entre ciudadanos y fuerzas del orden (Bullock y Johnson, 2016; Vanleene y Verschuere, 2019; Kim Ja-eun, 2021). Sin embargo, si estas instancias no son apoyadas y supervigiladas correctamente por las instituciones del Estado, pueden llevar a un mal empoderamiento que puede terminar en la aplicación de justicia "por las propias manos", lo que es del todo indeseable (Sześciło, 2021).

Mano justa es mejor que mano dura

La tendencia al aumento de penas en América Latina es clara (Dewey, Míguez, & Saín, 2018; Chinchilla, 2017), tanto para delitos graves e incluso menores es una respuesta bastante típica de las autoridades frente a crisis de seguridad, ya que, según dicta el sentido común, la severidad de las penas por sí misma tendría un fuerte carácter disuasivo. La idea de "mano dura" viene acompañada de una aplicación de mayor fuerza por parte de las policías, un criterio de intolerancia a la contravención de las normas incluso la militarización de la seguridad pública. La televigilancia y el control social son también medidas complementarias que acompañan a la idea de "mano dura" y que se han intensificado más recientemente. Nunca antes este tipo de medidas habían sido tan populares y nunca al mismo tiempo habrían mostrado tanta ineficacia, lo que justifica la idea de la difusión del "populismo penal". La principal razón de que continúen defendiéndose es porque han mostrado tener un relativo rendimiento electoral en el corto plazo (Zimring, Hawkins, & Kamin, 2001; Hannan, 2023; Nelson & Samarth, 2022), sin embargo su eficacia como modelo sigue siendo baja; a pesar de su aplicación el crimen va al alza y puede que sean estas mismas políticas parte del problema; el encarcelamiento masivo es parte importante del problema (Simon, 2014).

Particularmente el aumento de penas relacionadas con el crimen organizado y el narcotráfico, la corrupción y la violencia sexual y de género, tienen muy baja incidencia en la comisión de los delitos (Rodríguez & Arévalo, 2016; Zúñiga Añazco, 2018; Rey, Benlloch, & Agustina, 2019; Ruiz-Hernández et al., 2015; Ponce, 2016), una parte porque muchos delitos quedan impunes por ineficacia de la justicia incitando así su comisión, también por factores culturales y de imaginarios sociales de género muy arraigados y también porque el mayor poder de fuego alimenta una guerra con los grupos criminales más poderosos en vez de disuadirlos; mientras el negocio ilegal sea rentable, los inversionistas estarán dispuestos a defenderlo.

Para que el aumento de penas tenga eficacia disuasiva debe estar acompañada de la capacidad real de detención policial y procesamiento eficaz de los imputados con penas efectivas. Fortalecer las capacidades investigativas y de control de las fiscalías y las policías, prevenir la corrupción, para disminuir los casos sin resolver y los homicidios sin imputado conocido seguirán siendo medidas aunque más costosas y lentas en rendir fruto; más eficaces. La mano dura no tendría por qué aplicarse en un sistema de mano justa y para que la justicia funcione debe ser pronta y efectiva. Las altas tasas de encarcelamiento, como veremos en el siguiente punto, no son una buena medida para la eficacia de la justicia, sino la disminución de los casos archivados y de homicidios sin imputado conocido.

Cárceles y Estado de Derecho

La cárcel debe ser un lugar donde impere el Estado de Derecho. Esta idea tan obvia es muy difícil de cumplir y con frecuencia las prisiones son lugares donde peor se cumplen las garantías constitucionales y cómo dijo Dostoyevski (1880) "el grado de civilización de una sociedad se mide por el trato a sus presos. Sobre todo en países donde la población no ha alcanzado el ejercicio pleno de sus derechos políticos y sociales económicos y culturales, la situación de las cárceles tiende a ser desastrosa y parte del problema de la delincuencia, como en América Latina. En la región se ha enraizado una cultura punitivista que transforma a las prisiones en purgatorios donde no hay derechos, rara vez se vela por una correcta ejecución de penas y donde se privilegia el castigo por sobre la rehabilitación o reinserción social (Stippel, 2013).

En la última década, las tasas de encarcelamiento en América Latina han aumentado notablemente debido las políticas de mano dura. Además, el crecimiento de la población en prisión va de la mano con la reducción de camas psiquiátricas y la introducción de actividades criminales en prisión, lo que ha empeorado la violencia y el dominio por parte de la red del crimen organizado. Estos factores ilustran cómo las prisiones han desempeñado un papel en la reproducción de las dinámicas de exclusión y violencia que suceden en y más allá de las prisiones y que repercuten en más violencia en la sociedad ellas; a fin de cuentas muchas cárceles se han transformado en un lugar más desde donde el crimen se reproduce y se coordina y los casos de Ecuador y Venezuela son muy ilustrativos al respecto (Limoncelli et al., 2020; Cloutier, 2020; Bergman & Fondevila, 2021; Peirce & Fondevila, 2020; Dal Santo, 2023; Siebenförcher et al., 2020)

Los sistemas penitenciarios que se centran en la rehabilitación y reintegración social han demostrado ser más efectivos en reducir la reincidencia, como lo evidencian los casos de Suiza y Noruega. En Suiza, las políticas carcelarias que incluyen programas de rehabilitación han disminuido significativamente las tasas de reincidencia, mientras que el modelo noruego, reconocido por su enfoque humanista, logra tasas mucho más bajas en comparación con sistemas punitivos como el de Estados Unidos, gracias a su énfasis en la dignidad humana y la rehabilitación. Además, el uso de herramientas de financiación social,

como los bonos de impacto social y el pago por resultados, subraya la importancia de enfoques integrados y basados en resultados para una reintegración efectiva, destacando que un equilibrio entre seguridad y rehabilitación no solo es más humano, sino también más eficaz (Gonçalves et al., 2021; Berger, 2016).

En América Latina existen buenas prácticas en Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay , que se basan en separación de los reos menos peligrosos y primerizos, detección de talentos y ofrecimiento de oportunidades de formación, programas de integración al trabajo en régimen carcelario semi cerrado, iniciativas de nivelación de estudios etc. El problema es que todos estos programas carecen de financiamiento sustantivo y una evaluación constante, lo que es reflejo de la baja importancia que tiene la reinserción en los sistemas penales de la región (Fanarraga et al., 2021) y cualquier esfuerzo se ve ahogado con la sobrepoblación penal.

Los países escandinavos, como Noruega y Finlandia, ofrecen ejemplos destacados de cómo destinar una parte considerable del presupuesto penitenciario a la rehabilitación puede reducir significativamente las tasas de reincidencia. En Noruega, alrededor del 50% del presupuesto carcelario se dedica a programas que incluyen educación, formación laboral y apoyo psicológico, lo que ha llevado a una tasa de reincidencia de solo el 20%. Finlandia, aunque no invierte tanto, también adopta un enfoque centrado en la reintegración, con un énfasis en las prisiones abiertas y en la capacitación laboral, lo que ha contribuido a mantener su tasa de reincidencia en torno al 36% (Denny, 2016; Ahalt & Williams, 2020; World Economic Forum, 2020). Estos países demuestran que una inversión significativa en la rehabilitación puede mejorar la reintegración de los exreclusos y reducir los costos sociales a largo plazo.

La tendencia hacia la construcción de más cárceles puede ser muy preocupante cuando no están acompañadas de un nuevo sistema de administración de las penas que asegure un cumplimiento de estándares de derecho internacional, es una obligación de los gobiernos progresistas velar por el mejoramiento de las condiciones carcelarias y que sean útiles a los fines de la justicia y la reinserción social.

Justicia restaurativa y reparación a las víctimas

Desde el siglo XVIII, con el surgimiento de la cárcel como la principal institución para hacer cumplir el castigo, la importancia de la compensación y reparación a las víctimas ha ido disminuyendo en comparación con la imposición de penas privativas de libertad (Morris & Rothman, 1997). Esta tendencia persiste a pesar de los avances en el derecho de reparación, especialmente a través de instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros tratados internacionales que exigen que los Estados reparen a las víctimas

de violaciones de derechos. Sin embargo, el deber del Estado de garantizar reparación a las víctimas de crímenes cometidos por particulares no ha logrado la misma relevancia. En muchos casos, la responsabilidad de compensar recae únicamente en el agresor, quien debe restituir o indemnizar a las víctimas, además de cumplir penas de prisión en casos más graves.

Cuando se trata de crímenes como asesinatos, agresiones sexuales u otros que dejan profundas secuelas emocionales y psicológicas, las pérdidas son irreparables. En estos casos, es fundamental que el Estado asuma un rol activo en el cuidado y la reparación de las víctimas, ya que la violencia tiene raíces sistémicas que afectan a toda la sociedad.

La justicia restaurativa busca, principalmente en delitos menores cometidos por jóvenes, reparar el daño causado mediante la conciliación entre la víctima y el infractor, intentando restaurar los lazos sociales cuando es posible (Davidson, 2014). No obstante, en casos más graves, es esencial ofrecer un apoyo integral a las víctimas, que incluya asistencia legal, psicológica, espiritual, así como compensaciones materiales que mitiguen su vulnerabilidad. En América Latina, esta aproximación ha tenido menor relevancia, ya que la atención ha estado centrada en crímenes cometidos por el Estado. En contraste, algunas regiones más desarrolladas han logrado avances significativos en este ámbito, proporcionando un modelo que puede ser considerado y adaptado para ayudar a las víctimas a recuperar su confianza en la sociedad (Herman, 1992).

El trabajo realizado por organizaciones de la sociedad civil y entidades caritativas en el apoyo a las víctimas debería ser respaldado con mayor fuerza por los gobiernos, promoviendo la participación de toda la comunidad en la reparación. Este enfoque no solo permite superar los traumas individuales y familiares, sino que también contribuye a evitar la perpetuación de ciclos de violencia.

Fortalecimiento de las policías, la inteligencia y lucha contra mercados ilegales

Contar con policías y servicios de inteligencia capaces de adelantarse a los fenómenos violentos es de una gran importancia y a la vez mejorar las capacidades investigativas de las policías para hacer más eficiente la justicia. Para combatir el crimen con eficacia no necesitamos a John Rambo sino a Sherlock Holmes, pero asistido por alta tecnología y redes de cooperación intergubernamentales (Carter, 2008). Esta es una tendencia en desarrollo en países avanzados que integran sistemas como el intelligence-Led Policing (ILP) con análisis de big data de diversas fuentes incluyendo integración de cámaras públicas y privadas de seguridad.

El desarrollo de sistemas de inteligencia eficaces no depende únicamente de contar con tecnología avanzada y la capacidad de anticiparse a la ocurrencia de delitos, sino también de la tradición burocrática y política que cada país tiene para hacer buen uso de estos sistemas. En este sentido, América Latina presenta un caso particular debido a la desconfianza histórica hacia los servicios de inteligencia, producto de los abusos cometidos durante las dictaduras militares del siglo XX. En países como Chile, Argentina y Brasil, los sistemas de inteligencia fueron instrumentalizados para la persecución política de opositores, lo que ha generado una resistencia posterior a su fortalecimiento en las democracias actuales. Esto también afecta el estatus de las policías que involucra dificultades para asumir su transformación por parte de civiles en democracia.

Esta situación ha generado una brecha significativa en el desarrollo de la inteligencia y policías más democráticas en comparación con otros países. A pesar de los avances tecnológicos y los esfuerzos de modernización, muchos países de la región han sido reticentes a desarrollar servicios de inteligencia más robustos por miedo a replicar experiencias del pasado. Por ejemplo, Chile, a pesar de sus reformas democráticas, ha mantenido una postura cautelosa con respecto a centralizar y fortalecer los servicios de inteligencia, debido a las secuelas dejadas por la dictadura de Pinochet y hoy se está intentando mejorar con muchas dificultades esta situación.

Esta reticencia contrasta con los esfuerzos realizados en otros países de la región, como México y Colombia, donde los servicios de inteligencia han sido clave en la lucha contra el crimen organizado. Sin embargo, en estos casos, la corrupción y la falta de confianza pública han limitado la efectividad de los sistemas de inteligencia, lo que ha llevado a un uso inadecuado de las capacidades tecnológicas disponibles. Esto evidencia que no basta con disponer de tecnología avanzada, sino que es fundamental contar con una cultura institucional que permita el uso transparente y eficaz de los sistemas de inteligencia.

Incluso en países desarrollados, contar con tecnología avanzada no garantiza el uso adecuado de la inteligencia. El caso de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos ilustra cómo, a pesar de contar con información relevante, las fallas en la coordinación y en la interpretación de los datos llevaron a un uso ineficaz de la inteligencia disponible (Ratcliffe, 2008). Este caso muestra que el buen uso de la inteligencia depende tanto de la capacidad tecnológica como de la capacidad institucional y política para gestionar adecuadamente la información.

El desarrollo de sistemas de inteligencia eficaces requiere algo más que tecnología avanzada; también depende del contexto político y cultural que permita su uso adecuado. En América Latina, se debe superar las herencias de las dictaduras y no renunciar a contar con servicios de inteligencia al servicio de la democracia, hacerlo sería renunciar al Estado. Este es un importante nuevo énfasis del progresismo que podría tener su propio sello combinando servicios de inteligencia más eficaces juntos con un fortalecimiento de los sistemas de protección de los derechos humanos, ambas cosas pueden ir de la mano.

Un punto muy relevante es el desarrollo de la inteligencia financiera y la inteligencia criminal. Lo primero para desarrollar sistemas que puedan mediante el análisis de datos anónimos de transferencias de dinero, poder detectar y anticipar operaciones fraudulentas y poder así controlar mejor la ruta del dinero que alimenta al crimen organizado. Terminar con la rentabilidad del crimen pasa por cortar con sus flujos financieros, lo que no requiere el uso del fuego ni la violencia física, es poner un cerco económico a mercados ilegales con mayores facultades a los organismos económicos fiscalizadores. Por otro lado, es fundamental desarrollar la inteligencia criminal en las policías. Una cosa es investigar un crimen consumado de manera adecuada y otra comprender las dinámicas del crimen para adelantar sus movimientos incluso con bastante exactitud. En ambos casos, es importante que los diferentes servicios que producen información de inteligencia como la militar, policial, civil, financiera etc., estén bien coordinados y tengan una jerarquía clara para poder compartir adecuadamente la información sobre amenazas y respetando los derechos de las personas.

Violencia y salud mental

La interrelación entre violencia, crimen y salud mental es un fenómeno complejo que exige un enfoque integral para su comprensión y manejo. La exposición a la violencia y el crimen puede tener un impacto devastador en la salud mental, afectando tanto a las víctimas directas como a las comunidades enteras. Trastornos como el estrés postraumático, la depresión y la ansiedad son respuestas comunes a la exposición a ambientes violentos, lo que puede afectar el bienestar de una persona a largo plazo. A nivel social, la presencia de violencia y crimen generalizado no solo agrava las condiciones de inseguridad, sino que también aumenta los niveles de temor y estrés en las comunidades, generando un ambiente de desconfianza y vulnerabilidad. El consumo problemático de alcohol y drogas es un reflejo del problema de salud mental y tiene a verse de manera punitiva y mucho menos preventiva como causa de otros males de la sociedad. La "lucha contra las drogas" no es contra los consumidores sino contra un mercado ilegal que resulta dañino y el acento debe estar en prevenir el consumo.

Por otro lado, los trastornos de salud mental también juegan un papel importante como factores de riesgo para la violencia y el crimen. Las personas con problemas graves de salud mental que no reciben un tratamiento adecuado, en especial aquellas con trastornos de personalidad antisocial o esquizofrenia, pueden estar en mayor riesgo de participar en conductas violentas o delictivas. Este riesgo se agrava cuando estas personas están involucradas en el consumo de sustancias o experimentan exclusión social. Sin embargo, es importante señalar que la mayoría de las personas con trastornos mentales no son violentas, por lo que los programas de tratamiento y reintegración adecuados pueden prevenir que estos casos escalen hacia el crimen.

La relación entre el crimen, la violencia y la salud mental también se manifiesta en el sistema de justicia penal, donde muchas personas encarceladas presentan problemas mentales no tratados. En las prisiones, la falta de acceso a servicios de salud mental adecuados y la presencia de violencia en el entorno penitenciario pueden empeorar estas condiciones, perpetuando un ciclo de reincidencia delictiva. Investigaciones han demostrado que hasta el 24% de los reclusos en cárceles y prisiones pueden sufrir de enfermedades mentales graves, como depresión mayor o esquizofrenia. Además, la separación de los reclusos de sus redes sociales, como la familia, contribuye a un mayor deterioro de su salud mental. La exposición a ambientes violentos y el hacinamiento incrementan los niveles de depresión y hostilidad entre los internos (Auburn University, 2022; Prison Policy Initiative, 2020).

Las condiciones penitenciarias, incluyendo la falta de recreación y de estímulo mental, también agravan el estado psicológico de los internos. Estudios han encontrado que los entornos más punitivos y la falta de programas adecuados de salud mental contribuyen a una mayor tasa de reincidencia, mientras que una mejor atención psicológica reduce significativamente esta tasa (Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law, 2018).

En este contexto, las políticas punitivas tradicionales a menudo fallan al no abordar la raíz del problema, que en muchos casos es la salud mental desatendida, y contribuyen a que los individuos reincidan una vez liberados.

Un ámbito particularmente delicado de esta interrelación es la violencia intrafamiliar, donde tanto los perpetradores como las víctimas suelen sufrir trastornos mentales. Las dinámicas de poder y control dentro de estos hogares suelen agravar los problemas psicológicos de los involucrados, y los niños que crecen en estos entornos tienen un riesgo significativamente mayor de desarrollar problemas de salud mental y, a largo plazo, conductas delictivas. El trauma infantil es un fuerte predictor de problemas de comportamiento en la adolescencia y la adultez, lo que pone de manifiesto la necesidad de intervenciones tempranas y programas de apoyo a familias afectadas por la violencia.

En conclusión, la relación entre violencia, crimen y salud mental es cíclica y multifactorial, lo que demanda un enfoque integral que aborde tanto la prevención como la intervención. Las políticas públicas deben enfocarse en mejorar el acceso a servicios de salud mental, tanto en la comunidad como dentro del sistema de justicia, al tiempo que se implementan programas de prevención del crimen que tengan en cuenta los factores psicológicos y sociales que alimentan este ciclo. Solo con una visión holística que trate a la salud mental como un componente clave en la seguridad pública y la prevención del crimen, será posible romper este ciclo destructivo y mejorar el bienestar social a largo plazo.

Conclusión

Este trabajo se han explorado los desafíos y propuestas para implementar políticas de seguridad más justas, inclusivas y eficaces desde una perspectiva progresista. En un contexto donde las tradicionales políticas de "mano dura" han mostrado ser insuficientes y, en algunos casos, contraproducentes, se hace necesario un enfoque más amplio que no solo combata los síntomas del crimen, sino que también ataque las causas subyacentes como la desigualdad estructural, la corrupción institucional y la falta de oportunidades.

Uno de los elementos fundamentales de un enfoque progresista en la seguridad es el respeto y la promoción de los derechos humanos. Como se ha mencionado a lo largo del trabajo, la idea de que los derechos humanos y la seguridad son mutuamente excluyentes es falsa. De hecho, la protección de los derechos humanos es crucial para mantener el orden social y prevenir abusos de poder que puedan desembocar en regímenes autoritarios. En este sentido, los países que han apostado por políticas de seguridad que respeten los derechos fundamentales han conseguido resultados más sostenibles y equitativos a largo plazo.

Un componente clave de esta visión progresista es el reconocimiento de que las políticas de seguridad deben estar basadas en evidencia empírica y ser ajustadas a las realidades locales. La seguridad no es un objetivo que se pueda alcanzar únicamente mediante la aplicación de leyes más estrictas o el incremento de las penas. Se requiere una comprensión profunda de las dinámicas sociales y económicas que impulsan el crimen y la violencia, así como la implementación de programas que aborden directamente estas causas. Las políticas de prevención, como las destinadas a mejorar la educación, generar empleo y ofrecer alternativas viables para los jóvenes en riesgo, deben formar parte integral de cualquier estrategia de seguridad.

Las estrategias punitivas sin un enfoque integral que aborde las causas subyacentes de la criminalidad están destinadas al fracaso. En cambio, los modelos que apuestan por la prevención, la rehabilitación y la colaboración con la ciudadanía tienen más posibilidades de éxito a largo plazo.

Referencias

- Acevedo, J. P. (2017). The close relationship between serious human rights violations and crimes against humanity: International criminalization of serious abuses. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 17, 145-186. https://doi.org/10.22201/IIJ.24487872E.2017.17.11034
- Ahalt, C., & Williams, B. (2020). Norway's humane approach to prisons can work here too. UCSF Magazine. Disponible en https://magazine.ucsf.edu/norway-humane-approach-prisons-can-work-here-too
- Banerjee, A. V., Hanna, R., & Mullainathan, S. (2012). Corruption. In Handbook of Organizational Economics (pp. 1109-1147). Princeton University Press. https://doi.org/10.1515/9780691154516.1109
- Bergman, M., & Fondevila, G. (2021). Prisons and Crime in Latin America. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108768238
- Bobbio, N. (2001). Derecha e izquierda: razones y significados de una distinción política (2a ed.). Taurus.
- Bullock, K., & Johnson, P. (2016). Faith in Policing: The Co-production of Crime Control in Britain. https://doi.org/10.1093/BJC/AZW080
- Calderoni, F., Campedelli, G., Székely, Á., Paolucci, M., & Andrighetto, G. (2021). Recruitment into organized crime: An agent-based approach testing the impact of different policies. Journal of Quantitative Criminology, 38, 197-237. https://doi.org/10.1007/S10940-020-09489-Z
- Calderoni, F., Comunale, T., Campedelli, G., Marchesi, M., Manzi, D., & Frualdo, N. (2022). Organized crime groups: A systematic review of individual-level risk factors related to recruitment. Campbell Systematic Reviews, 18. https://doi.org/10.1002/cl2.1218
- Carter, D. L. (2008). Intelligence-led policing: A policing innovation. Routledge
- Chan, C. H., & Fu, K. W. (2017). The role of online misinformation and fake news in ideological polarization: Barriers, catalysts, and implications. Information Systems Frontiers. https://doi.org/10.1007/s10796-017-9783-7
-
- Charron, N. (2015). Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts. European Political Science Review, 8(2), 147-171.
- Cloutier, G. (2020). Latin America's Female Prisoner Problem: How the War on Drugs, Feminization of Poverty, and Female Liberation Contribute to Mass Incarceration of Women.
- Cortina, A. (2007). Ética de la razón cordial: educar en la ciudadanía en el siglo XXI. Editorial Nobel.
- Cortina, A. (2013). Para qué sirve realmente la ética. Paidós.

- Crandall, M., Eastman, A., Violano, P., Greene, W., Allen, S., Block, E., ... & Shapiro, D. (2020). Firearm purchasing and firearm violence during the coronavirus pandemic in the United States: a cross-sectional study. Injury Epidemiology, 7(43). https://doi.org/10.1186/s40621-020-00267-x
- Dal Santo, L. (2023). Mass incarceration in times of economic growth and inclusion? Three steps to understand contemporary imprisonment in Brazil. https://doi.org/10.1177/13624806231169727
- Davidson, C. (2014). Restorative justice and the prevention of youth reoffending: A critical evaluation. Newcastle University. Disponible en https://theses.ncl.ac.uk/jspui/bitstream/10443/2682/1/Davidson%2c%20C.%202014%20DAppEdPsy.pdf.
- Denny, M. (2016). Norway's prison system: Investigating recidivism and reintegration. Bridges: A Journal of Student Research, 10(10), 1-10. Disponible en https://digitalcommons.coastal.edu/bridges/vol10/iss10/2
- Dostoyevski, F. (2014). Los hermanos Karamazov (T. Keating, Trad.). Penguin Clásicos. (Obra original publicada en 1880).
- Doucette, M., Webster, D., & Crifasi, C. (2022). Study finds significant increase in firearm assaults in states that relaxed conceal carry permit restrictions. American Journal of Epidemiology. Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health. https://publichealth.jhu.edu/2022/study-finds-significant-increase-in-firearm-assaults-in-states-that-relaxed-conceal-carry-permit-restrictions
- Dungan, J., Young, L., & Waytz, A. (2018). Corruption in low-income countries: Forms, motivations, and countermeasures. Journal of Economic Behavior & Organization, 147, 150-166. https://doi.org/10.1016/j.jebo.2018.01.008
- Elias, N. (1987). El proceso de la civilización: Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas. Fondo de Cultura Económica.
-
- Fanarraga, I., Barthelemy, S., Koetzle, D., & Mellow, J. (2022). A Content Analysis of Prison Websites: Exploring Approaches to Rehabilitation in Latin America. International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, 66(6-7), 718-734. https://doi.org/10.1177/0306624X211010292
-
- Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. Journal of Peace Research, 6(3), 167-191.
-
- Graycar, A. (2015). Corruption: Classification and Analysis. Policy and Society, 34(2), 87-96. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.04.001
-
- Hannan, K. R., Cullen, F. T., Graham, A., Jonson, C. L., Pickett, J. T., Haner, M., & Sloan, M. M. (2023). Public support for second look sentencing: Is there a Shawshank redemption effect? Criminology & Public Policy, 22(2), 263-287.
- Kim, J. (2021). A study on people's recognition of the effect of community policing on crime prevention in Korea: Focusing on sociodemographic characteristics.

- Kleemans, E., & de Poot, C. D. (2008). Criminal careers in organized crime and social opportunity structure. European Journal of Criminology, 5, 69-98. https://doi.org/10.1177/1477370807084225
- Kovandzic, T., Schaffer, M. E., & Kleck, G. (2013). Instrumental variables estimation of the effect of gun prevalence on homicide rates. Journal of Criminal Law and Criminology, 103(3), 589-620.
- Kuris, G. (2015). Watchdogs or guard dogs: Do anti-corruption agencies need strong teeth? Policy and Society, 34(2), 125-135. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.04.003
- Limoncelli, K. E., Mellow, J., & Na, C. (2020). Determinants of Intercountry Prison Incarceration Rates and Overcrowding in Latin America and the Caribbean. https://doi.org/10.1177/1057567719830530
- Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through." Public Administration Review, 19(2), 79-88. https://doi.org/10.2307/973677
- Liu, X. (2016). A Literature Review on the Definition of Corruption and Factors Affecting the Risk of Corruption. Open Journal of Social Sciences, 4(6), 171-177. https://doi.org/10.4236/JSS.2016.46019
- Meneghini, C., Campedelli, G., Calderoni, F., & Comunale, T. (2021). Criminal careers prior to recruitment into Italian organized crime. Crime & Delinquency. https://doi.org/10.1177/00111287211035994
- Mora-Salas, M., & Urbina Cortes, G. A. (2021). Is there a new youth policy in Mexico? Journal of Applied Youth Studies, 4(1), 1-16. https://doi.org/10.1007/s43151-021-00056-2
- National Research Council. (2004). Firearms and violence: A critical review. The National Academies Press. https://doi.org/10.17226/10881
- Nelson, M. J., & Samarth, T. (2022). Judging prosecutors: Public support for prosecutorial discretion. Research & Politics, 9(4).
- Norris, P. (2005). Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market. Cambridge University Press.
- OMS. (2021). Violence against women prevalence estimates, 2018. World Health Organization. Disponible en: https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women
- Peirce, J., & Fondevila, G. (2020). Concentrated Violence: The Influence of Criminal Activity and Governance on Prison Violence in Latin America. https://doi.org/10.1177/1057567719850235
- Pennycook, G., & Rand, D. G. (2019). Reliance on emotion promotes belief in fake news. Cognitive Research: Principles and Implications. https://doi.org/10.1186/s41235-019-0175-6
- Ponce, A. F. (2016). Cárteles de droga, violencia y competitividad electoral a nivel local: Evidencia del caso mexicano. Latin American Research Review, 51, 62-85.
- Quah, J. T. S. (1994). Controlling corruption in city-states: A comparative study of Hong Kong and Singapore. Crime, Law and Social Change, 22(4), 391-414. https://doi.org/10.1007/BF01302927

- Quah, J. T. S. (2010). Defying institutional failure: Learning from the experiences of anti-corruption agencies in four Asian countries. Crime, Law and Social Change, 53(1), 23-54. https://doi.org/10.1007/S10611-009-9213-1
- RAND Corporation. (2016). The relationship between firearm prevalence and violent crime. https://www.rand.org/research/gun-policy/analysis/violent-crime.html
- Ratcliffe, J. H. (2008). Intelligence-led policing. Willan Publishing.
- Rey, P., Benlloch, G., & Agustina, J. R. (2019). La escasa persecución del delito de falso testimonio: una constatación paradójica. Política criminal.
- Rodríguez, E., & Arévalo, C. (2016). Reparación integral de niños víctimas de los delitos sexuales en Colombia. Restricciones y posibilidades a la luz de la jurisprudencia. Revista Chilena De Derecho, 43, 1057-1080.
- Rodríguez, L. (2014). Inseguridad y pobreza: Impactos de la violencia urbana en sectores vulnerables. Editorial Universitaria.
- Rose-Ackerman, S. (2006). Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511808101
- Rothman, D. J. (Eds.). (1997). The Oxford History of the Prison: The Practice of Punishment in Western Society. Oxford University Press.
- Ruiz-Hernández, J., García-Jiménez, J., Llor-Esteban, B., & Godoy-Fernández, C. (2015). Risk Factors for Intimate Partner Violence in Prison inmates/Factores De Riesgo De Violencia De Pareja En Población Penitenciaria. European Journal of Psychology Applied to Legal Context, 7, 41.
- Sekkat, K. (2018). Specialized Anti-corruption Agencies. OECD Publishing.
-
- Siebenförcher, M., Fritz, F. D., Irarrázaval, M., Benavides Salcedo, A., Dedik, C., Fresán Orellana, A., Herrera Ramos, A., Martínez-López, J., Molina, C., Rivas Gomez, F. A., Rivera, G., Sandia Saldivia, I., Torales, J., Trujillo Orrego, N., Heinz, A., & Mundt, A. (2020). Psychiatric beds and prison populations in 17 Latin American countries between 1991 and 2017: rates, trends and an inverse relationship between the two indicators. https://doi.org/10.1017/S003329172000269X
- Siegel, M., Ross, C. S., & King, C. (2014). The relationship between gun ownership and firearm homicide rates in the United States, 1981–2010. *American Journal of Public Health*, 103(11), 2098-2105. https://doi.org/10.2105/AJPH.2013.301409
- Simon, J. (2014). *Mass incarceration on trial: A remarkable court decision and the future of prisons in America.* The New Press.
- Skaperdas, S. (2001). The political economy of organized crime: Providing protection when the state does not. *Economics of Governance*, *2*(3), 173-202. https://doi.org/10.1007/PL00011026
- Slimani, A. (2023). Criminology and massive violation of human rights: The case of terrorism and genocide. *International Annals of Criminology*. https://doi.org/10.1017/cri.2023.1

- Sung, H. (2004). State failure, economic failure, and predatory organized crime: A comparative analysis. Journal of Research in Crime and Delinquency, 41(2), 111-129. https://doi.org/10.1177/0022427803257253
- Sześciło, D. (2021). Citizen's Co-Production of Public Safety as a Symptom of State Failure: The Case of South African Vigilantism.
- Thompson, N. (2019). 'It's a no-win scenario, either the police or the gang will get you': Young people and organised crime – Vulnerable or criminal? Youth Justice, 19, 102-119. https://doi.org/10.1177/1473225419843353
- Treisman, D. (2007). What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research? Annual Review of Political Science, 10, 211-244. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.081205.095418
- UNICEF. (2020). A Familiar Face: Violence in the Lives of Children and Adolescents. United Nations Children's Fund. Disponible en: https://data.unicef.org/resources/a-familiar-face/
- United Nations. (2004). United Nations Convention against Corruption. United Nations Office on Drugs and Crime. https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/
- UNODC. (2019). Global Study on Homicide 2019. United Nations Office on Drugs and Crime. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf
- UNODC. (2020). Global Report on Trafficking in Persons 2020. United Nations Office on Drugs and Crime. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2020/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf
- Vanleene, D., & Verschuere, B. (2019). Co-Production in Community Development.
- Weber, M. (1992). El político y el científico (J. P. Nettl, Ed.; R. Montero, Trad.). Alianza Editorial. (Trabajo original publicado en 1919).
- World Economic Forum. (2020). What the rest of the world can learn from Norway's prison system. Disponible en https://www.weforum.org/agenda/2020/01/what-the-rest-of-the-world-can-learn-from-norways-prison-system/
- World Population Review. (2024). Recidivism rates by country. Disponible en https://worldpopulationreview.com/country-rankings/recidivism-rates-by-country
- Zimring, F. E., Hawkins, G., & Kamin, S. (2001). Punishment and Democracy: Three Strikes and You're Out in California. Oxford University Press.
- Zúñiga Añazco, Y. (2018). Cuerpo, Género y Derecho. Apuntes para una teoría crítica de las relaciones entre cuerpo, poder y subjetividad. Ius Et Praxis, 24, 209-254. Morris, N., &

Testimonio de un conocedor. Intervención senador Ariel Ávila

Buenos días a ustedes, muy amables por la invitación. Durante muchos años fui investigador y periodista en estos temas, y ahora soy senador de Colombia. Me voy a centrar más que en lo que hacen los gobiernos progresistas y las relaciones con policías y militares en una radiografía que estoy escribiendo en un libro sobre qué es el crimen organizado hoy en América Latina. Me voy a centrar ahí porque tengo el susto de que nosotros estemos hablando de reformas a la policía, de las relaciones civilistas, con problemáticas que estamos viendo hace 15 o 20 años que para nada tienen que ver con lo que está pasando hoy en Latinoamérica. Y yo creo que mucho se está transformando en Latinoamérica.

Aquí, en los últimos tres meses, hubo tres hechos que yo quiero comentar: primero, el caso de Guayas en Ecuador, los famosos "choneros" y "lobos"; el asesinato de Fernando Villavicencio, luego la asonada que le dan los choneros. El jefe de los choneros se escapó de la cárcel y está escondido en Cali, sin ninguna comunicación con sus subalternos, apagó celulares y demás, no tiene absolutamente ninguna comunicación más allá que por fuente humana como hace 200 años. Segundo hecho: en una ciudad intermedia al lado de Cali que se llama Tuluá, en Colombia, una banda que llaman La Inmaculada, que firma con la virgen de la Inmaculada de fondo en unas cartas, la mayoría de sus sicarios y los carteles de los más buscados son menores de 22 años, y su jefe grande es una cosa que en Colombia ahora llaman "los narcos invisibles" que no son pequeños "Pablitos" ni nada -ahora me referiré a eso- y que ya más o menos está identificado. Y el tercer hecho pues obviamente el caso Honduras, de lo que pasó hace más o menos mes y medio con la masacre que hubo.

Entonces la pregunta es ¿Qué está pasando? Y me centro en cuatro puntos. Uno, yo creo que hay una transformación profunda de las organizaciones criminales. Durante muchos años, hasta el 2002-2003, hubo las organizaciones criminales de primera generación, piramidales, tipo Pablo Escobar, donde si usted quería entrar al negocio tenía que ir a pedirle permiso a Pablo reflejado en esa famosa novela donde llega el Chapo Guzmán a pedirle a Pablo que lo deje negociar y que él le garantiza que no va a ser en dos sino en un día que le pasa el cargamento. Eso dura hasta 2002 en Colombia, en México dura como hasta 2011, pero más o menos eso ya desapareció. Luego comienzan las organizaciones criminales de segunda generación, en donde el aparato militar está por encima del aparato económico: las FARC, los paramilitares; eso todavía, por ejemplo, está muy instalado en México. El ejemplo por excelencia fueron los Zetas, en su momento Sinaloa, el aparato militar estaba por encima del aparato económico. Y luego tenemos las organizaciones criminales de tercera generación, que es lo que yo creo que está predominando en toda Latinoamérica, y que el modelo de policía y de fuerza militar que tenemos no es capaz de enfrentar.

No se trata de que le tengamos miedo los de izquierda a la mano dura o que no tengamos receta, sino que yo creo que incluso los de la derecha van a tener fracasos inmensos. Yo se los digo, los alcaldes en Colombia ganaron varias alcaldías con la promesa de ser los nuevos Bukele en contra del modelo del gobierno Petro, y van dos meses y está haciendo agua su modelo de seguridad, y en seis meses va a ser peor. Entonces, estas organizaciones criminales de tercera generación es lo que traduciría del inglés como "ruedas de bicicleta": tienen una serie de mandos centrales que fácilmente los pueden reponer por otros; luego unos mandos regionales en un segundo aro; y luego un montón de conexiones locales que llevan a la formación de la rueda. En el caso de la banda de La Inmaculada -les cuento esta historia- pudieron agrupar para un hecho que hicieron hace como un mes a 200 personas, cuando se creía que no eran más 20 o 30, y los hicieron desaparecer en una noche. Y entonces la noticia en los medios de comunicación es la siguiente: un menor de edad de 17 años que lleva 12 muertos encima, despliega una gran capacidad de agrupar y desagrupar gente. Entonces yo lo que siento es que es fundamental entender estas nuevas prácticas respecto a las cuales el modelo de policía y el modelo de fuerzas militares no da cuenta en ninguna parte de Latinoamérica.

Segundo tema. Hay una explosión de mercados ilegales -lo que dice aquí el general Naranjo- es muy claro. Hay una sobreproducción de cocaína y no es que el fentanilo nos esté ganando, o que las drogas sintéticas nos estén ganando, no. Hay una sobreproducción: Colombia, Perú y Bolivia están produciendo muchísimo. Los precios colapsaron hace un año y medio; aquí un gramo de pasta a base de coca en una zona limítrofe con Ecuador más o menos costaba 50 centavos de dólar y cayó a 30 centavos de dólar. Eso llevó a que explotaran otros mercados: la trata de personas -yo en eso no voy a insistir, los videos dramáticos del Tapón del Darién lo indican todo; minería ilegal, lo más duro se vive en Brasil y en Perú, pero en Colombia yo creo que el próximo año habrá una tragedia ambiental; y luego toda una serie de mercados nuevos de lavado de activos que funcionan electrónicamente en redes. Está demostrado que existe un mercado especializado para eso, instalado en El Salvador que es donde se cree funciona una de sus casas matrices.

Y esa explosión de mercados lleva a que tengamos una cantidad de recursos económicos muy grandes circulando, que coexiste con una suerte de "tragedia"; como la droga era la que más irradiaba mercados ilegales, la parte más baja del crimen está sin plata, está sin dinero. Es decir, hay mucha plata en la parte media -en los lavadores, en este crimen cibernético- muchísimo dinero, pero en la parte baja, que son los que vendían la droga en la calle, los dealers -aquí los llaman jíbaros- como los quieran llamar enfrentan aquí una crisis económica. Entonces ¿qué es lo que pasa? se dispara la extorsión o el derecho a piso. En Colombia hay una ciudad que se llama Soledad -Atlántico- en la que yo creo que el 80% de la población está pagando extorsión. Y así sucesivamente. Entonces hay además una explosión de mercados ilegales locales derivado de esa crisis del narco. Entonces a uno le dicen: tienes que combatir las redes y el dinero ilegal. Si claro, pero debes prever que dos años después de hacer eso se te dispara el crimen y te aumenta el homicidio dramáticamente porque se va a comenzar a quitar financiación y eso dispara. Eso es lo segundo que está pasando, una explosión.

Lo tercero, que es la parte más complicada, es que en respuesta de política pública estamos discutiendo lo mismo que hace 15 años, más o menos lo mismo. Las cárceles no resocializan, desde ese momento el diagnóstico es exactamente el mismo. Que los gobiernos de izquierda nombran militares en el ministerio de Defensa, o los ministerios de guerra, o de seguridad, como los quieran llamar, es la misma discusión. Que la izquierda no tiene más soluciones que decir que el problema es la pobreza, la misma discusión. Entonces, anticipo que esto no sólo va a ser un problema para los gobiernos de izquierda sino va a ser un problema muy grande también en los gobiernos de derecha.

Claro, la contra respuesta es: Ay ¿Pero por qué a Bukele sí le funciona en El Salvador? Yo no sé si le vaya a funcionar. Esto puede durar dos o tres años y se vuelve a disparar; ya en el gobierno Saca, con el plan super mano dura, lo vivimos. Pero el costo de mantener el modelo Bukele en cualquiera de nuestros países es imposible así un presidente lo quiera hacer, porque tiene que apoyar el sistema judicial, el sistema legislativo. Es decir, el costo lo aguanta tal vez El Salvador, pero un país como México no lo aguanta, Brasil no lo aguanta así vuelva Bolsonaro, Colombia no lo va a aguantar así gane la extrema derecha. Eso no se aguanta.

Entonces ahí hay una discusión profunda sobre lo que yo creo que son dos debates diferentes: que existen alternativas en materia de seguridad, y otra es cómo combatimos estos fenómenos relativamente nuevos del crimen. Son muy diferentes. Miren, les coloco el caso colombiano, sobre el tema de la paz total sobre la cual yo fui ponente de la ley en el Congreso. Yo les digo a todas las personas en el gobierno: nosotros estamos debatiendo la guerrilla del ELN, el clan del Golfo, unos grupos de disidencias de las FARC que se denominan Estado Mayor Central de las antiguas y extintas FARC, y otro se llama Segunda Marquetalia. Pero, ese no es el único problema, le digo yo al gobierno; el problema lo tenemos también en las ciudades y de eso nadie esta hablando.

Creo, por otra parte que hay que distinguir entre dos cosas: la seguridad rural y la seguridad urbana en las urbes, que la antigua división de seguridad pública – seguridad interior no nos muestra y no nos sirve porque las mezcla. Hoy los deterioros más grandes no están en la seguridad rural en Colombia. Bueno, ustedes lo que ven es el debate de la guerrilla de ELN con el gobierno de Petro. Lo más dramático lo tenemos en la seguridad urbana, con una tragedia, porque la cifra negra es sobre el 90% en materia de extorsión. Yo creo que hacia allá tenemos que apuntar como una estrategia de acupuntura, es decir, una cosa es Guayaquil con los choneros y otra cosa es la provincia de Guayas con la guerra de choneros y lobos. Y la política pública de Guayaquil va a ser diferente a la de la provincia de Guayas. Yo creo que hacia allá tenemos que ir.

Y el último tema: ¿Qué más hacer? Muchas cosas, pero les quiero mencionar cuatro. Yo creo que nosotros tenemos que crear unas fuerzas de tarea lideradas por policías nacionales especializadas en la lucha contra organizaciones criminales, y no que tengan una jurisdicción territorial. Yo creo que hacia allá tenemos que avanzar. Me explico. Podemos tener un grupo

que llaman los choneros en Guayas, usted mezcla un equipo liderado por la policía, inteligencia, hasta fuerzas militares, y usted no dirige la fuerza de tarea conjunta o fuerza de tarea compleja para Guayas, sino usted dirige la fuerza de tarea para los choneros específicamente. En eso fue muy exitoso en su momento, no aplicado a la seguridad ciudadana, el Gral. Naranjo en Colombia cuando creó el Plan Burbuja contra los jefes de las extintas FARC. No importaba qué pasaba, usted dedicaba un grupo especializado únicamente contra una organización criminal claramente identificada.

Segundo tema, además de esas fuerzas de tarea contra organizaciones criminales. Hay que hacer una cosa que para mí es lo más sencillo pero que es un poquito complejo de explicar: se tienen que hacer unas inversiones muy grandes en los sistemas de inteligencia contra el crimen organizado en cada uno de nuestros países. ¿Cuál es lo complejo de esto? Que la tentación de utilizarlos políticamente es muy grande. Entonces llega uno que es de izquierda y democrático, y le dicen: Uy, pero hermano, esto es complicado, usted cómo nos va a poner a hacer eso, llega otro gobierno y a lo mejor nos persigue. Porque en eso nosotros tenemos experiencia; aquí está el señor José Miguel Vivanco que ha sabido de todas las interceptaciones y seguimientos ilegales que se han hecho con los sistemas de inteligencia colombianos hacia nosotros. Entonces uno como que dice: es complicado, pero lo que es cierto es que esto se combate con pura inteligencia, no tienes otra forma de hacerlo. Puedes sacar militares a la calle, puedes hacer lo que quieras, pero necesitas inteligencia para asegurar eficacia.

Lo tercero es que necesitamos una actualización de nuestros códigos penales en toda Latinoamérica respecto de los nuevos delitos. Y no tener miedo. Yo le digo a mis compañeros acá que nos toca castigar la reincidencia en Colombia, es necesario hacerlo. Es decir, si no esto va a ser imposible contra delitos menores, pero nos toca actualizar un montón de crímenes. ¿Por dónde se lava más plata hoy en Colombia? Yo creo que por el mercado de la webcam, yo creo que es el sector por donde más se lava dinero hoy día. Así y simplemente para dar un ejemplo están las trabajadoras sexuales en redes que exhiben su cuerpo en diferentes actos y la gente paga: es Only Fans. Aquí es un mercado inmenso y no está penalizado, no se contempla eso como explotación sexual, y hay activismo que dice que eso tiene que ser un trabajo como cualquier otro en consecuencia que por ahí pasa una gran cantidad de dinero. Está en esta reunión un ex ministro nuestro de Hacienda, que podrá decirnos cuánto de eso está regulado hoy día en Colombia y cuánto de eso paga impuestos: yo creo que nada. Tenemos ese problema. Es necesario actualizar nuestros códigos penales.

Y un último tema. ¿Qué más nos toca hacer además de inteligencia, fuerzas de tarea contra organizaciones criminales, actualizar los códigos penales en diferente índole? Nos toca dedicar un gran esfuerzo en fortalecer las capacidades de las administraciones locales. Nuestros alcaldes en Colombia, a excepción de las cuatro o cinco principales ciudades, no tienen idea de seguridad, se gastan la plata de seguridad en cualquier cosa: en gasolina, chalecos para los policías. En México es aún más complicado con todas las policías municipales. Es decir, hay una necesidad de tener un fortalecimiento de autoridades locales para poder avanzar sustancialmente en esto. Muchísimas gracias

Panel de Sao Paulo, Brasil
(agosto 2023)

Iniciamos este segundo bloque dedicado a discutir la seguridad en nuestra región. Mi nombre es Daniel Grimaldi, soy director ejecutivo de la Fundación Chile 21. Es un placer saludarlos cordialmente a todos. Comienzo reiterando algo que sabemos: América Latina es considerada una de las regiones más violentas de nuestro planeta. No es de extrañar que en las encuestas la delincuencia sea uno de los problemas que más preocupa a los ciudadanos. De hecho, según el Latinobarómetro 2023, presentado hace unas semanas en nuestra fundación, el 44% de los encuestados señala la criminalidad como el principal problema en sus países. A continuación, la economía es vista como una cuestión de seguridad, con el 18% de las preocupaciones.

Dependiendo del país, la seguridad es la mayor preocupación. En Ecuador, el 48% de los encuestados señala la delincuencia como su principal problema. No es de extrañar que hayan tenido el reciente y desafortunado incidente como el asesinato del candidato presidencial. En Chile, el 31% de los encuestados considera que la delincuencia es el principal problema, seguido de México (25%), Uruguay (22%), Costa Rica (22%), Argentina (18%), Colombia (11%), Perú (9%) y así sucesivamente. En general, América Latina enfrenta un problema de seguridad del 18%. Nuestra región también tiene las tasas de homicidio más altas del planeta, con un promedio de 19 asesinatos por cada 100.000 habitantes. El promedio mundial es de seis, tres en Europa, por ejemplo, y dos en Asia. Estos son datos de las Naciones Unidas de 2020.

La delincuencia, el narcotráfico y el terrorismo son los temas que más preocupan a la población. Esto, naturalmente, afecta la percepción de la ineficacia de las democracias para resolver los problemas de la gente. Es dramático constatar que, según el Latinobarómetro el 54% de los entrevistados cree que no haría ninguna diferencia si un gobierno no democrático llegara al poder, siempre y cuando resolviera los problemas. Ante este panorama, es importante preguntarnos cómo el progresismo, con un enfoque progresista de la seguridad, aborda las emergencias en nuestra región. Suponiendo que el enfoque progresista de la seguridad priorice la prevención sobre la represión, ¿cómo enfrentamos estas urgencias? Esa es la primera pregunta.

La segunda pregunta es cómo construir en la región un modelo alternativo al de líderes como Bukele, que gana cada vez más adeptos, incluso en Chile. Para reflexionar sobre estos temas nos acompañan destacados expertos en la materia. Nos acompaña Lucía Damer, socióloga de la Universidad Nacional de Cuyo, doctora en Ciencia Política de la Universidad de Leiden, y actualmente académica de la Universidad de Santiago de Chile. Fue directora de ciudadanía y seguridad de FLACSO entre 2005 y 2010 y fue asesora principal de Gabriel Boric. También nos acompaña Tarso Genro, abogado y periodista político brasileño, afiliado al Partido de los Trabajadores, que ocupó el cargo de gobernador de Rio Grande do Sul, anteriormente alcalde dos veces en Porto Alegre y durante el gobierno de Luis Inácio Lula da Silva ocupó el cargo de Ministro de Educación, Relaciones Institucionales y Ministro de Justicia. Lisa Sánchez, activista mexicana reconocida por su trabajo en la defensa de los Derechos Humanos y las políticas públicas, la legislación en seguridad ciudadana y el control internacional de drogas. Actualmente directora general de México unidos contra la delincuencia, organización de la sociedad civil mexicana dedicada al análisis de la política de seguridad, legalidad y justicia. Antonia Urrejola, abogada y política chilena, fue ministra de Relaciones Exteriores durante el gobierno del presidente Gabriel Boric y también fue elegida por la organización de estados americanos para integrar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entre 2018 y 2021 y recientemente fue designada por la ONU como experta internacional para el acuerdo de paz en Colombia.

Empecemos por la intervención de Lucía. Recuerden que todos tendrán 10 minutos para la presentación, y les avisaré cuando quede 1 minuto. Por favor, Lucía, la palabra es tuya.

Lucia Damer:

Muchas gracias por la invitación, es realmente un honor estar aquí, gracias Carlos y Jorge por la invitación a participar en este grupo. Tengo muy poco tiempo disponible y trato de no estirarme antes de responder las preguntas. Presentaré algunos temas de contexto que considero fundamentales para comprender la situación. Me gustaría empezar diciendo que, en general, siempre fue mi responsabilidad dar malas noticias. Mientras que en los seminarios se discutía sobre crecimiento económico, logros de objetivos de desarrollo, Lula, Boric, etc., yo hablé de inseguridad y crimen organizado. Esta vez nuestra mesa está tan gris como la anterior, lo cual es realmente un problema. Hay aspectos del contexto que debemos tener en cuenta para comprender lo que deben hacer los gobiernos progresistas.

La primera cuestión es que nuestro contexto pospandemia, con una profunda crisis económica, una enorme migración venezolana, que es un elemento importante, y un aumento de la informalidad económica en todos los países de la región, ha creado una situación diferente en relación con los temas de la seguridad y la percepción de inseguridad en todos los países.

La segunda cuestión es que alrededor del 30% de los latinoamericanos han sido víctimas de algún delito en los últimos 12 meses en casi todos los países. Por supuesto, en algunos países esta victimización es menos violenta, pero esto no importa, ya que todavía genera un sentimiento de desprotección y abandono por parte de un Estado que también está ausente. Además, durante la pandemia se produjo un aumento sustancial del consumo de drogas en América Latina. No hay país donde el consumo de drogas legales e ilegales no haya aumentado, y esto no es insignificante para explicar lo que está pasando con los mercados ilegales.

De hecho, los mercados ilegales se han diversificado hoy en día. Uno de los mercados más efectivos de la región en términos de dinero es la minería ilegal. Luego viene la tala ilegal. Poco después, surge el tráfico de migrantes, el narcotráfico, entre muchos otros mercados ilegales. Hay un artículo muy interesante que muestra cómo se formó un mercado ilegal de aves exóticas del Amazonas, aves que desaparecieron y ahora están solo en Europa. Pero el mercado ilegal que se ha formado abarca desde sicarios hasta contadores y abogados, y ocupa un gran espacio, lo que se llama espacio marrón o espacio gris, donde el Estado está presente de manera irregular, tanto en Brasil como en otros lugares, especialmente en lo que respecta a las drogas. , especialmente la cocaína, el precio ha bajado y esta caída desestabiliza el mercado de las drogas. Ésta ha sido la causa de muchas de las masacres recientes. Además, uno de los mercados ilegales que más ha crecido es el del tráfico de armas, donde Estados Unidos juega un papel importante, como lo saben quienes vienen de México y Centroamérica. Las armas están en todas partes y hoy en día no es necesario ser parte de un cártel altamente sofisticado como el de los Zetas para tener acceso a un arma de peso casi muy relevante, esto es muy importante en el contexto de la política.

Me gustaría decir que la primera ola de gobiernos progresistas no marcó mucha diferencia en comparación con la primera ola de gobiernos de derecha en América Latina en relación con estos problemas. Se puede ver esto con más detalle, pero en general en países como Argentina, por ejemplo, hubo el nombramiento de un Ministro del Interior que era un militar en servicio activo, y en muchos países hubo un retroceso en materia de seguridad. En general, lo que sucedió antes de la pandemia fue que la derecha presionaba al mundo político de izquierda en cuestiones de seguridad, ¿verdad? Uno de los pocos temas en los que la izquierda no pudo presentar una alternativa fue la seguridad. Entonces lo que pasó es que teníamos mucha más capacidad en temas sociales, en sectores específicos, en educación, pero en materia de seguridad estábamos en una situación difícil, como dijo Daniel en esa percepción de que éramos más garantes o simplemente preventivos. . Ser más garante y preventivo, claro, sonó como una invitación a la impunidad. Ahora la situación ha cambiado. Aquí, en muchos gobiernos donde está la izquierda en el poder, la verdad es que las políticas de seguridad no son diferentes a las anteriores. Por tanto, una de las primeras cosas que hay que hacer es definir qué pretende hacer el progresismo en relación a este nuevo escenario, que es muy diferente.

Esto porque es diferente decir que en Uruguay hubo un problema de robos en el centro de Montevideo. Allí trabajé un tiempo con el ex Ministro Bonomio y claro que fue maravilloso porque uno tenia como 600 casos, pero ahora tenemos un aumento de homicidios y hay una o dos comisarías donde la tasa de homicidios es muy alta, alrededor de 22 a 24, lo que equivale a la tasa de homicidios que hay en Medellín hoy. En todos nuestros países, nos enfrentamos a una complejidad aún mayor en este contexto. Y es en este escenario donde funciona lo que está haciendo Bukele. Lo que está haciendo Bukele viola flagrantemente los derechos humanos. Yo creo que tarde o temprano terminará en prisión por sus acciones, y por eso creo que es difícil que tengamos un Bukele 2, porque hay que estar bien loco para arriesgarse a terminar en prisión.

La narrativa de Bukele, ya la tenemos. Antes de suicidarse, Alan García, por supuesto, cuando fue candidato por segunda o tercera vez, ganó puntos porque prometió la pena de muerte, sabiendo que era imposible. Entonces podríamos mencionar a muchos prebukelistas, pero lo que hizo Bukele en Centroamérica demostró muy rápidamente tres cosas. Primero, es falsa la idea, a la que contribuye un poco la serie de Netflix, de que en Centroamérica existían organizaciones criminales altamente estructuradas y militarizadas, profundamente organizadas e inteligentes, dedicadas a un negocio gigantesco. Lo que existe en Centroamérica, especialmente en El Salvador, son cientos de pequeños grupos armados con control territorial, muchas armas y acceso a las drogas, que no viven del narcotráfico, sino de la extorsión a los ciudadanos pobres que viven en estos barrios generalmente pobres. . Entonces, tener estos cientos de pequeños grupos armados violentos, no le estoy bajando el nivel, pero ese no es el Cártel Jalisco Nueva Generación. Es mucho más sencillo identificarlos y arrestarlos a todos, si Andrés Manuel quisiera ir a arrestar a todos en México, les aseguro que habría una guerra civil por la organización de las organizaciones criminales.

Lo segundo que demuestra Bukele es que, al final, mucho de lo que hicimos anteriormente en materia de prevención no es valorado por la población. Entiendo por qué no se valora, por qué no se ha hecho correctamente, porque la mayoría de nuestros programas, y aquí hay muchos relacionados con programas de prevención, han sido programas residuales, específicos, esporádicos. Recuerdo este espectáculo que era como un palo de escoba en México. Hay muchos casos, pero hay muy pocos o casi ningún programa real que aborde los factores estructurales o de riesgo para el desarrollo de carreras criminales en América Latina. El programa que tiene hoy Estados Unidos para enfrentar la violencia urbana en Chicago es un programa que nosotros, desde gobiernos progresistas o no progresistas, ya hemos querido tener. Pero la verdad es que no podemos. En relación a esto, Bukele lo que logra de una manera bastante brutal es mostrar resultados en términos de recuperación del espacio público y, por supuesto, a esto se le llama preventivo porque, preventivamente, ahora tenemos la capacidad de recuperar el espacio público para que los delitos, especialmente extorsión, no vuelvan a suceder.

Solo tengo un minuto más, así que me gustaría decir que una de las cosas que debemos hacer es vincular esta discusión con la discusión anterior, porque cuando se trata de organizaciones criminales, la única manera de explicarlas es a través de la corrupción institucional, la corrupción política y el abandono de ciertos sectores de los países. Ni siquiera diría que es la falta de Estado, sino la convivencia entre el Estado y los grupos organizados y el debilitamiento de los partidos políticos. Por lo tanto, es muy importante que las cuestiones de seguridad no se aborden sólo de forma sectorial, y que la solución no sea sólo la reforma policial. La verdadera solución pasa por una revisión del Estado de derecho, las condiciones democráticas y una propuesta cada vez más detallada para la reforma de los partidos políticos. Gracias.

Lisa Sánchez:

Gracias Lucía, especialmente por darnos la visión general. Me centraré en el caso mexicano, porque creo que es un caso especialmente dramático de todo lo que hemos hecho mal en materia de seguridad, tanto en gobiernos de derecha como en gobiernos progresistas, que se consideran con un proyecto profundamente de izquierda y democratizador. , pero que, en materia de seguridad, no son más que un proyecto de descentralización política e instrumentalización del poder militar para obtener cada vez más poder económico y, en consecuencia, más poder político, en detrimento de todo lo demás, incluidos los enfoques democráticos de la seguridad. y mediciones deficientes del impacto de las políticas de seguridad. Además, dañan los mecanismos democráticos de toma de decisiones para desarrollar estas políticas.

Me refiero a México, que tiene una cantidad de delitos comunes y relacionados con economías ilícitas que tienen pocos comparativos en la región y en el mundo. Hay una tremenda crisis de violencia letal y armada que nos deja tasas de 25 homicidios por 100.000 habitantes, cuando ya hemos alcanzado picos de 28 a 29 homicidios por 100.000 habitantes, lo que nos da más de 32 mil personas asesinadas anualmente, siete en cada 10 con armas de fuego. Además, estamos viendo un aumento muy significativo del tipo de violencia pública que sufren las mujeres, que antes eran asesinadas en la intimidad de sus hogares, pero ahora son cada vez más asesinadas en entornos públicos.

También hay una complejidad adicional, con el surgimiento de los llamados "crímenes perfectos", como los llaman los Relatores Especiales de la ONU sobre casos de desapariciones forzadas, y el problema de cientos de miles de personas desaparecidas. Esto no sólo presenta importantes desafíos para las instituciones encargadas, sino que también genera mucha incertidumbre sobre las verdaderas estadísticas de violencia letal en un país que reporta 32.000 asesinatos al año, pero tiene un récord de 111.000 personas desaparecidas al mismo tiempo.

Además, tenemos una complejidad de las economías ilícitas. Antes teníamos la narrativa de que México solo tenía el narcotráfico como economía ilícita, ahora tenemos al menos 14 economías ilícitas diferentes operando de una manera muy integrada con economías legales y actividad política. Por lo tanto, como dijo Lucía, la solución del problema de seguridad comienza por abordar primero nuestras instituciones democráticas, nuestra cultura democrática y la toma de decisiones democrática.

Tenemos, como si esto fuera poco, otros fenómenos de carácter transnacional, como el tema de la migración, el tema del desplazamiento interno y el desplazamiento forzado a través de fronteras debido a las crisis de violencia en Centroamérica y México.

Es un tema difícil de abordar ¿cuál ha sido la reacción de nuestras élites políticas para abordar este tema? Durante mucho tiempo y con el apoyo de nuestro maravilloso vecino del Norte, Estados Unidos, la respuesta ha sido la securitización de la agenda. Una securitización de la agenda que afirma que todas las amenazas son potenciales y latentes, que estamos hablando de amenazas multidimensionales a la seguridad y que, por tanto, es lógico, necesario y urgente adoptar medidas y políticas eminentemente punitivistas, criminalizadoras y militarizadoras de la seguridad . . Porque ahora las visiones de seguridad ya no se centran en resolver la crisis de las personas y las comunidades, sino en el Estado y sus instituciones. Esto resulta en un desplazamiento del objeto de la seguridad, que, además, cuando mezclamos esa mala relación entre política e inseguridad, termina convirtiéndose en la defensa del interés político, del grupo político que controla la institución, que es defendido por otra institución, en este caso, el ejército. Todo este ciclo ha resultado en un escenario en el que no vemos reducciones significativas en la actividad criminal y los niveles de violencia, pero las Fuerzas Armadas han adquirido un tremendo poder económico y político a través de diferentes mecanismos democráticos, como asignaciones presupuestarias directas y oponiéndose abiertamente a organizaciones no gubernamentales. Mecanismos democráticos de transparencia y rendición de cuentas, como el exceso de gasto, otros mecanismos ocultos en el propio presupuesto, que son la reasignación de recursos, es decir, el Congreso de la Unión otorga más recursos a los militares para ocuparse de la seguridad pública, y los militares se redireccionan para su propio beneficio de una manera tremendamente corporativa. Esto lo tenemos a través de los fideicomisos del Estado, que para el resto de la administración pública han desaparecido por la austeridad, pero en el caso de los militares no desaparecen. Una situación similar nos enfrentamos en México, a través de lo que llamamos "recursos autogenerados". Se trata de la instalación de empresas privadas, con participación mayoritaria del Estado, controladas por las fuerzas armadas. Estas empresas pueden ofrecer y adquirir servicios sin seguir las leyes de transparencia, responsabilidad y gestión del gasto público. Con esto, tendremos ganancias sustanciales en manos de los militares, quienes podrán reinvertir en el fortalecimiento de la Corporación militar. Sin embargo, también corremos el riesgo de tener déficits ocultos que no podremos identificar, ya que muchas de estas empresas estarán dirigidas a financiar obras públicas que no tienen relación directa con la seguridad.

Lo que quiero señalar aquí es que la amenaza que enfrentamos en términos de seguridad en México no es sólo una amenaza a la seguridad misma, sino también una amenaza a la democracia. Esto se debe a que este importante empoderamiento de las Fuerzas Armadas está violando todos los procesos legales y constitucionales mediante los cuales se toman decisiones, se asignan recursos y se concentra el poder.

Sin que en esa transformación entre comillas, de la institucionalidad democrática, se resuelve la crisis de seguridad, y también la relación entre los actores políticos y los actores criminales involucrados en todas estas economías ilícitas de las que hablamos, y todas estas formas de victimización. El resultado es que hoy tenemos un país completamente abandonado en materia de seguridad y que fundamentalmente está viendo un cambio en la fisonomía del tipo de Estado en el que vivimos, con la consiguiente restricción de los derechos y libertades de los ciudadanos, que ya no son el foco de las políticas públicas de seguridad y justicia, y un deterioro de una institucionalidad que sigue siendo fundamentalmente criminal y política, pero que no está al servicio de la política en el sentido estricto del tema. Lo que las fuerzas progresistas deben hacer es volver a centrarse en el paradigma de la Seguridad Democrática. Lucía tiene razón: la solución a la militarización no es una reforma policial, sino volver al paradigma de lo que significa seguridad democrática. La seguridad democrática significa que el ciudadano vuelve a estar en el centro, que las comunidades vuelven a estar en el centro, que la defensa de los intereses políticos dentro de las instituciones no es la prioridad, sino que también está sujeta al Estado y a los sectores políticos que deben velar por la legalidad del Estado y la constitucionalidad del Estado, lo cual no ocurre actualmente. También significa que tenemos que abordar la relación entre la mafia y la política, pero creo que lo más importante es la pedagogía política que hemos abandonado, lo que ha resultado a menudo en nuestro progresismo en defender a los militares, defender la prisión preventiva obligatoria, defender las políticas más estrictas en El Salvador y defender la restricción de los derechos propios de las personas a favor de esta agenda de seguridad.

Sólo un ejemplo del caso mexicano para mostrar hasta qué punto lo hemos abandonado todo: la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México identificó que, en cuatro años, el Congreso de la Ciudad de México, que es el faro del progresismo en México, como es la ciudad de los derechos, donde se legalizó el aborto, donde se celebraron los primeros matrimonios igualitarios, donde se reconocieron los derechos de las mujeres antes de alcanzar la paridad política, en cuatro años se produjeron 200 iniciativas de ley punitivistas, abiertamente criminalizadoras y raciales, debilitando las instituciones civiles y democráticas en favor de aumentar el catálogo de delitos, aumentar las penas y utilizar la cárcel como único medio de venganza, no el acceso a la justicia, y también perfilarlos como estrategias para evitar otros problemas sociales que no queremos, como la marginación de los jóvenes, que hoy son el principal grupo afectado.

No tengo otra receta, pero tengo una crítica importante, porque creo que, como progresistas, hemos abandonado exactamente esta clave democrática para la seguridad, y eso es lo que hace q que estos niveles de criminalidad estén socavando la confianza que tenemos en la democracia para resolverlos.

Daniel Grimaldi : Bueno, ahora no sé si quiero ir a México. Sí, claro que sí, después de esta contundente exposición. Tarso, por favor.

Tarso Genro:

Gracias Daniel. Intentaré continuar y, al mismo tiempo, contrastar lo dicho por Lucia y Lisa, ya que estoy completamente de acuerdo con los fundamentos de sus razonamientos técnicos y políticos. Sin embargo, agregaré otras preguntas que considero fundamentales para reflexionar sobre la seguridad pública en particular.

El tema de la Seguridad General de la Nación y el Estado de Seguridad son conceptos básicos que informan a otros y que se relacionan con la capacidad del Estado para conjurar rápida y eficientemente cualquier amenaza. Esto es lo que llamamos el Estado de Seguridad. Para discutir este Estado de Seguridad y alcanzar la seguridad pública, es necesario comprender de dónde provienen las relaciones causales que implican el establecimiento de un estado de inseguridad.

Los orígenes de estas relaciones ya no son los mismos que los del siglo pasado o la era del capitalismo mercantilista, la piratería. La dinámica es totalmente diferente hoy.

El significado de seguridad pública hoy está vinculado a flujos de informalidad relacionados con el movimiento de capital pirata o capital legal que rápidamente puede transformarse en capital pirata, flujos de información, manipulación cultural, flujos de organizaciones que buscan apropiarse de la diversidad y que se articulan globalmente. . Ahora a nivel legal, ahora a nivel clandestino, a nivel ilegal, estableciendo así una conexión obligatoria a escala global, una integración de la seguridad nacional con la seguridad del Estado y la capacidad del Estado para controlar su territorio y que tienen sus bases sociales articuladas en torno a temas de seguridad pública, es decir, hoy es imposible distinguir estos tres niveles de seguridad. Todos los crímenes importantes, todas las apropiaciones ilegales masivas de territorio, las riquezas minerales, la diversidad del narcotráfico comienzan en un barrio y terminan en un barrio en otras ciudades con otras organizaciones criminales, con otras tensiones sociales, pero a medida que el mundo se integra al sistema en la lógica del capital financiero, el mundo también está integrado por la inseguridad pública, de la que se deriva el desempoderamiento del Estado para enfrentar los crímenes de manera puramente provinciana.

Como decimos en Brasil, “trapar hielo” o como en España, “arar el desierto”, sí, porque esto es interminable. Y esto se sitúa en el plano geopolítico como una gestión más compleja, por ejemplo, de la seguridad territorial y continental y de las regiones que se articulan en estos continentes con mayor o menor proximidad. Por tanto, los recursos que el Estado pueda invertir en seguridad pública serán infinitos, pero no cortarán sus raíces y sus flujos impulsores que provienen de la cultura, las drogas, el capital legal, el capital ilegalizado, el capital pirata y articulaciones ilegales, por ejemplo, para apropiarse de la diversidad y ocupar territorios. ¿Y qué implica esto, en América Latina, hoy, en América del Sur? Implica una visión de seguridad continental..

¿Qué implica esto en América Latina o América del Sur? Implica una visión de seguridad continental. Es decir, tampoco tenemos un pacto militar en Sudamérica ni en América Latina y, por otro lado, el territorio posible está más regionalizado. El Mercosur, por ejemplo, es un territorio regionalizado con una visión de desarrollo que se organiza, pero no hay integración de la seguridad territorial. Hoy, por ejemplo, se está eligiendo al presidente Gustavo Petro y hay bases militares ocupando el territorio. Uruguay también está intentando llevar a cabo esta movilización, esta apropiación de recursos, de acuerdo con la visión del presidente uruguayo, que puede estar relacionada con ayudar a desarrollar una base militar estadounidense en el sur del continente. Hoy esta es la dramática importancia de las elecciones que sienten mis colegas uruguayos aquí presentes. Porque la visión de seguridad pública que tenemos en un país como el nuestro,

Brasil, es una seguridad pública que se origina en la visión del Estado, que se articula con las fuerzas policiales, la policía militar, la policía civil y la Policía Federal. Las instituciones están arraigadas en el Estado con sus propios códigos y culturas, buscando cada una de ellas su propia gestión determinada por el funcionamiento burocrático del Estado.

Nosotros en Brasil tuvimos un logro importante durante el gobierno del Presidente Lula, que fue la reorganización sistémica de la Policía Federal. Sí, hay residuos de corrupción y estructuras fascistas internas en la Policía Federal, lo sabemos, pero la hegemonía actual de la Policía Federal está mucho más ligada a cuestiones ambientales, a la biodiversidad y a la explotación continua de nuestros recursos naturales.

¿Cuál fue el primer paso que dio Bolsonaro? ¡Ataca el Amazonas! Sacó a la Policía Federal y al IBAMA de la Amazonia, que es nuestra estructura interna para el control político-administrativo de las riquezas naturales de Brasil. El razonamiento que intento presentar a mis compañeros es la sensación de que la seguridad pública ya no es algo que deba abordarse de forma aislada, porque ya no hay inseguridad sólo en la seguridad del Estado y, en consecuencia, en la seguridad pública. Ya no existe una división clara exterior/interna, con una totalidad única que comienza en un barrio y se extiende a otros barrios, tanto internos como externos, involucrando siempre a los pobres, a los inmigrantes y a los grupos armados instrumentalizados, las bandas armadas, de las que ustedes hablaron con propiedad.

La inseguridad proviene de los flujos financieros, informativos y culturales clandestinos, el contrabando de armas poderosas, la explotación de la biodiversidad y la apropiación ilegal de la biodiversidad interna. También se origina en procesos ilegales, como el tráfico de drogas, personas y bienes, tanto dentro como fuera de la economía formal. La economía, tanto legal como formal, dentro y fuera del territorio mundial, fluye del vecindario al mundo y del mundo al vecindario, promovida por nuevos intereses, tanto legales como ilegales, integrados al nuevo orden geopolítico. Son puntos políticos diversos y fragmentados, cercanos y alejados de los verdaderos centros de poder.

Esto significa que no hay posibilidad de que el Estado social moderno, que tiende a ser un Estado social, sobreviva a menos que esté organizado apropiadamente en relación con estos flujos de información y dinero, incluidas las transacciones humanas, que plagan a la humanidad. Inicialmente mi opinión sería establecer un pacto entre los países democráticos de América del Sur para el control militar y policial de sus territorios.

Daniel Grimaldi: Gracias. Muchas gracias Tarso. Luego le daré la palabra a nuestra última oradora, Antonia Urrejola , por favor.

Antonia Urrejola:

Gracias. Bueno, Carlos me pidió hace como una hora hablar de esto, y no es mi tema, el tema de la seguridad, sino, desde la perspectiva de los derechos humanos y un poco siguiendo a los que hablaron antes que yo. Creo que hay un tema un poco más amplio cuando hablamos de seguridad ciudadana, que tiene que ver con una región que ha tenido dictaduras y conflictos armados, y donde la impunidad es parte estructural de nuestra sociedad, independientemente de que hayamos alcanzado la democracia. Pero creo que hay un origen en cómo se manejaron las violaciones de derechos humanos, tanto en Centroamérica como en el Cono Sur donde se estableció en primer lugar que la impunidad es parte de la vida cotidiana. Y creo que esto también tiene un efecto en la situación actual en relación a la seguridad ciudadana. Por otro lado, me parece que hay otros temas que han estado descuidados durante mucho tiempo en la región y que no se han abordado adecuadamente, por ejemplo hablar de violencia sexual, que es un tema que viene de hace mucho tiempo. Primero fue invisibilizada y encubierta, y hoy es una herramienta de terror, de represión y daña no sólo a la víctima de violencia sexual, sino a todo su entorno y a toda la estructura social. Creo que este también es un tema que no discutimos lo suficiente, que se remonta a dictaduras y conflictos armados, pero hoy en día es un tema que urge y es utilizado por el crimen organizado como herramienta de represión.

Por otro lado, tenemos una región profundamente desigual, y por lo tanto la inseguridad también tiene un origen que siempre ha estado en debate entre los progresistas pero no nos responsabilizamos de cómo trabajar en la comunidad. Al fin y al cabo, Bukele también se dedicó a trabajar a nivel local. Primero hubo acuerdos con las maras, pero luego se confrontó con las maras. Sin embargo, creo que, así como la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico se hace a nivel local, la prevención también debe abordarse a nivel local. Un colega uruguayo llamado Juan Faropa escribió hace algún tiempo un libro para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, específicamente sobre políticas públicas con enfoque en derechos humanos. Lamentablemente, los gobiernos democráticos de la época no le prestaron la debida atención, porque la narrativa predominante, especialmente en la derecha, era que los delincuentes tienen derechos humanos (entre comillas) y las víctimas de los delincuentes no tienen derechos humanos. Este es el punto de vista que prevaleció en la narrativa, y el informe de Juan se centra principalmente en la perspectiva de los derechos humanos de los ciudadanos, que tienen derecho a vivir en paz y sin miedo a salir a las calles. Este es un derecho humano, así como los criminales tienen derechos humanos, incluido el derecho al debido proceso, entre otros. Juan sostiene la necesidad de establecer políticas públicas en el ámbito institucional, normativo y preventivo.

Además, un tema fundamental que ha sido poco mencionado aquí es el de los recursos humanos y financieros con que cuentan los distintos organismos encargados de prevenir, investigar y sancionar el delito, como el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría Pública y los fiscales. También es importante considerar el sistema penitenciario, que en algunos países de la región tiene un gran número de personas detenidas y muchas veces no cuenta con los recursos necesarios para la resocialización, por lo tanto, este también es un tema que creo que no se ha abordado adecuadamente no obstante los discursos de la izquierda que habla mucho de reintegración. Por lo tanto, debemos abordar esto con seriedad y no sólo con palabras. También es importante considerar el tema de capacitación, profesionalización, salarios y equipamiento. Hablando específicamente del tema de la policía, mientras estuve en la Comisión tuve la oportunidad de visitar Brasil y fui a Río de Janeiro, donde todos los días mueren jóvenes en las favelas. Allí me reuní con la policía y descubrí que los zapatos de los policías estaban gastados y no tenían chalecos antibalas. No justifico el asesinato de jóvenes, pero también hay una cuestión de falta de recursos. Además, tenían una serie de demandas sindicales. Por lo tanto, en un contexto de crimen organizado, narcotráfico y corrupción, no se puede simplemente enviar a la policía a las calles sin considerar estos factores. Hay policías que no están equipados, que no reciben salarios adecuados. Después me uní a un grupo de viudas de policías que todavía no tenían pensiones, que tampoco tenían justicia, al igual que los jóvenes que fueron asesinados. Pero una vez más, el tema es la impunidad y quería mencionarlo.

Creo que aún persisten en nuestras fuerzas policiales restos de autoritarismo y de uso desproporcionado de la fuerza. Constantemente vemos informes de uso desproporcionado de la fuerza. Precisamente ayer, en Argentina, vimos asesinar a una persona en el Obelisco, y esto parece ser algo que ocurre con frecuencia y se naturaliza. Un ejemplo de esto son las protestas ocurridas simultáneamente en Chile, Colombia y Ecuador. Tuve la oportunidad de ir a Colombia y Ecuador, y vi la misma situación que estaba pasando en Chile. Fuerzas policiales de tres países diferentes y todas las víctimas con las que hablé habían perdido al menos un ojo. Esto no es una exageración, falta un entrenamiento específico para la represión, y es un problema grave un problema, porque esa misma gente luego sale a la calle con ira, termina quemando el metro, después de quemar el metro, queman el supermercado. Creo que los gobiernos progresistas tienen una deuda en este aspecto de la militarización. No voy a hablar de estándares interamericanos, todos saben que esos estándares no ven con buenos ojos la militarización de la seguridad pública, salvo casos muy excepcionales y proporcionales, y mediante una ley. En este sentido, varios organismos han sido muy críticos con relación a la situación en México, y debo decir también en relación a la situación de Chile en la frontera y el trato a los migrantes. Creo que esto habla directamente de la militarización, porque si el objetivo es brindar mayor seguridad a la población y la militarización es la respuesta, entonces tal vez algún día la adoptemos. Sin embargo, México es un ejemplo de que esto no soluciona nada. Por lo tanto, creo que hay un problema que no sólo viola los derechos humanos, sino que además no resuelve el tema, ni siquiera las detenciones por sospecha se resuelven en Chile. Hay todo un debate actualmente con una ley que estamos tratando de promulgar. No podemos legislar en base a la situación específica en la que fueron asesinados varios policías. Creo que en un mes no recuerdo cuántos fueron, pero sí varios.

Luego, se instauró una ley de Defensa Privilegiada, en la que básicamente se presume la inocencia del policía. Es un tema bastante complejo, no sólo porque la policía está siendo atacada por delincuentes, sino que estamos hablando más de protestas. Sin embargo, creo que esto genera más rabia y, al final, más gente acaba recurriendo a la ilegalidad. Esto tiene que ver con la cuestión de los territorios, tanto urbanos como rurales, donde, como decía Lucía, no se trata sólo de la ausencia del Estado, pero creo que sí, la ausencia del Estado es fundamental, sobre todo cuando esta ausencia es suplida por crimen organizado y criminalidad. Por tanto, estos jóvenes, acusados de terroristas y delincuentes, tienen que demostrar si recurrieron a la violencia o no. Terminan uniéndose a grupos organizados. Entonces, creo que hay un problema, especialmente en relación con los niños y adolescentes, y también vemos un aumento de la delincuencia entre ellos.

Otro punto que considero importante es la privatización de la seguridad pública. En otras palabras, si ya tenemos problemas con la policía y la falta de capacitación, sin mencionar la privatización de la seguridad pública, donde muchos de los guardias son exmilitares, en el caso de Chile, o en muchos casos en Colombia, eran paramilitares. Era mejor negocio en seguridad privada, donde no hay ley, lo que importa es el negocio. Todo esto está relacionado con la corrupción, por supuesto, y creo que hay un problema con lo que mencionó Lucía sobre la rendición de cuentas. Creo que la cuestión de la rendición de cuentas es importante. Hay un tema en relación con la policía y también con los militares sobre la rendición de cuentas que considero fundamental y el ocultamiento de información, por ejemplo el caso Ayotzinapa, que se suponía que finalmente se esclarecería después de tantos años, pero, finalmente se están encubriendo las pruebas en un caso donde claramente hay crimen organizado detrás y donde el aparato estatal está encubriendo la verdad. En cuanto a Bukele, creo que, bueno, Ortega es consecuencia de lo que fue Bukele. Cuando la democracia se ve socavada, no hay Estado de derecho, no hay independencia del poder judicial, no hay controles y equilibrios, tarde o temprano terminaremos con dictadores que violan los derechos humanos. Ortega hizo lo mismo, se tomó su tiempo y, como Bukele, se tomó el poder.

También creo que la inseguridad es uno de los principales problemas que enfrentamos y provoca tantos cuestionamientos a las democracias. Este cuestionamiento está directamente relacionado con la capacidad para responder a las demandas de los ciudadanos. Por lo tanto, la gente tiende a pensar que las dictaduras son quizás más eficientes en temas de seguridad, y creo que eso es lo que debemos cuestionar porque hoy en día la gente cree que la democracia no es la alternativa. Hay un periodista que se llama Óscar Martínez, que todo el mundo debería conocer, y denunció fuertemente todo el tema Bukele y la cantidad de inocentes que murieron en las cárceles. Cuando se le pregunta por qué hemos llegado a esto, responde que es porque la democracia salvadoreña nunca ha satisfecho las necesidades del pueblo. Entonces, al final del día, creo que ese es el problema fundamental. Con esto concluyo. Gracias.

Daniel Grimaldi: Muchas gracias Antonia.

Quiero agradecer a todos nuestros oradores por sus presentaciones, de las cuales surgen algunos puntos comunes que son muy relevantes para nuestra discusión. Creo que el problema de la violencia en América Latina es un problema triple, como usted dijo, con bases sociológicas muy profundas, que se remonta a la época de la colonización, casi pensando en la forma en que se construyó nuestro continente. La pregunta central aquí sería cuál es el papel de la violencia en la mediación de nuestras relaciones sociales, hasta qué punto consideramos la violencia como una forma de abordar nuestros conflictos, incluso los más cotidianos. Hay un autor clásico de sociología, Norbert Elias, que hizo un trabajo brillante sobre el proceso de civilización y donde el trasfondo de esta obra es la civilización, la pacificación de las costumbres y la pacificación de la política. Este proceso se estudia en Europa. El proceso de pacificación de las costumbres no ha sido estudiado o parece haber tenido mucho menos éxito en América Latina. Esto no quiere decir que Europa sea un continente pacífico, pero hay una cierta manera de resolver los conflictos que está mucho más arraigada en la violencia en nuestras sociedades que en otros lugares. En segundo lugar, tenemos el problema de configurar un Estado autoritario para hacer frente a estos problemas de violencia y conflictos entre ciudadanos, para combatir la delincuencia. Un modelo de Estado autoritario que conocemos muy bien en América Latina y que hoy parece regresar en algunos lugares. Un tercer punto de este problema es la ausencia del Estado. Hay países donde vemos que está surgiendo un modelo de Estado militarizado, como dice Lisa, pero en otras partes no llega ni un policía, es la ausencia del Estado. En Chile, en algunas regiones del sur, no hay policías o hay muy pocos. Entonces, tres puntos para reflexionar y podemos dar un turno porque tenemos unos 15 minutos. La violencia como forma de gestionar nuestros conflictos, un Estado autoritario y la ausencia de Estado.

Apuntes Complementarios

Felipe Sola

"Las policías enfrentan problemas muy serios de capacitación. No existe planificación seria en materia de seguridad en la mayoría de nuestros países ".

Constanza Moreira

"El concepto de seguridad de la derecha es muy específico y no da cuenta que hoy la violencia opera en múltiples planos y direcciones".

Axel Kiciloff:

"Con el nuevo gobierno encabezado por Javier Milei tiende a agravarse la situación de seguridad." "Comenzamos con incertidumbre y ahora estamos con miedo". "La calidad de vida ha caído vertiginosamente y el país enfrenta una recesión profunda".

Jesús Rodríguez:

"Milei es un hombre con características de fanatismo político, se proclama así mismo como el primer presidente libertario de la historia de la humanidad. Podríamos llamar su gestión como autocracia de mercado. Todas las opciones están sobre la mesa y es altamente probable que se agraven los problemas de seguridad".

Zeca Dirceu:

"Durante el primer gobierno de Lula la seguridad no fue la principal prioridad. Durante el gobierno de Dilma Rousseff tuvo lugar una reorganización política con el Parlamento alineado para golpear al gobierno y en ese cuadro gana la presidencia Jaír Bolsonaro promoviendo hacia las periferias un discurso de mano dura y eliminación física de la delincuencia. Hoy esa política está en crisis. Hay aparatos públicos con presencia de infiltrados de extrema derecha, corrupción y clientelismo. El gobierno de Lula hoy tiene dificultades para operacionalizar muchas cosas. Ya no hay más posibilidad de separar seguridad del Estado, seguridad nacional, seguridad regional y seguridad pública.

Eduardo Porter:

"A propósito de la inseguridad predomina en los EE.UU. un discurso de que la frontera Sur representa una crisis interminable. Siguen llegando miles de personas. Los sistemas no han funcionado. La gente llega y son liberados adentro del país y deben esperar hasta dos años para que un juez los atienda. Se han rechazado a millones de personas pero hay por lo menos tres millones de solicitantes de asilo que están esperando su cita".

Rebeca Bill Chávez

"Es imprescindible una estrategia de comunicación agresiva que promueva modelos, narrativas y políticas progresistas. En este plano no hay que descuidar la importancia de las políticas locales para abordar desafíos transnacionales como la trata de personas".
"La narrativa de Trump es localista, enfoca sus banderas en el tema migratorio proponiendo resolver el problema en su frontera Sur, lo que no sucederá si no se trabaja en red con los otros países latinoamericanos. Un eventual segundo gobierno de Trump sería distinto porque ya no tendría el freno o límite de la reelección. A diferencia del primer gobierno hay gente competente que no va a volver a trabajar con él en el caso que vuelva a ser presidente. La posibilidad de tener republicanos moderados es mínima".

Enrique De La Madrid

"El México El problema de La seguridad es el número 1. Llevamos 180 mil asesinatos en lo que va corrido de la presente administración. En Mexico matan a 90 personas al día. En Japón son asesinadas 15 al año".

Verónica Mendoza

"Perú es un país impredecible. En un período de seis años hemos tenido cinco presidentes. El último fue Pedro Castillo que con su golpe fallido le dio pretexto a la, derecha para hacer su propio golpe. Perú está al mando de una coalición mafiosa de ultra derecha. La represión está disparada y lleva ya 49 ejecuciones extrajudiciales.

Laura Bonilla

El Presidente Petro quiere tres cosas, detener el cambio climático, quitarles las armas a los armados, y acabar con la pobreza. Es un presidente impaciente, pero logra conservar ciertas mayorías parlamentarias. No es verdad que estemos en el peor momento de la inseguridad en Colombia, la curva en este momento de desplazamiento forzado ha bajado. Sobre todo comparada con el 2001. Los homicidios de líderes sociales también han bajado sobre todo con respecto a los años de Duque. Lo que vemos hoy son unos grupos armados protegiendo territorio y una fuerza pública que si está operando. Las cifras de retención de droga por parte de la fuerza pública son altas. Ante la crisis de los precios de la coca, los grupos armados están migrando a la extorsión.

Susel Paredes

"En Perú la institucionalidad está muy desprestigiada y abundan en la economía las actividades ilegales. Así, por ejemplo, estamos enfrentados a una organización transnacional que está acabando con la Amazonía con una energía y una velocidad de terror. Los grupos criminales están mejor equipados que nuestras fuerzas de orden. Una lancha de minero ilegal puede estar equipada con metralletas y tres motores. Se enfrentan a policías con solo revólveres y a menudo sin lanchas. Asimismo, la extorsión se ha convertido en un problema creciente en la costa del Perú. Existe en la ciudadanía la percepción de que sólo medidas punitivas, como las aplicadas por Bukeles con cárceles gigantes pueden proporcionar seguridad lo que subraya la falta de confianza en la capacidad de resocialización de las cárceles existentes".

Catalina Niño

"Una agenda de seguridad progresista debe enfatizar la importancia de los derechos humanos, introducir un enfoque de género, proponer una política de drogas y alentar una reforma profunda del sistema carcelario".

Guillerme Boulos

La situación de seguridad en Brasil se caracteriza por una dinámica política donde el discurso de mano dura, encabezado por el Presidente Bolsonaro adquirió una relevancia central. Este enfoque ha permeado incluso en regiones donde la seguridad históricmenete no fue una prioridad como São Paulo. La estrategia de la extrema derecha para fidelizar su base se basa en en el miedo y la promesa de una seguridad más estricta combinando un discurso punitivista y armamentista. La extrema derecha ha capturado la atención al ofrecer soluciones aparentemente "fáciles" basadas en la violencia y el encarcelamiento, mientras las propuestas más complejas de la izquierda y el progresismo carecen de la misma resonancia.

Cesar Restrepo

"Se necesita en Bogotá un nuevo modelo de seguridad que reconozca que esta no se limita a la lucha entre policías y ladrones. Hay que ayudar a recomponer el tejido social y la confianza en la comunidad como parte de una estrategia integral".

José Miguel Vivanco

"Hay que declararle la guerra a las dinámicas de inseguridad propiciadas por el crimen organizado como las que se han vivido en Ecuador. En esto el Poder Judicil tiene un papel fundamental como herramienta para combatir el crimen"

Sabina Frédéric

"Muchas policías han capitulado en la lucha en contra del crimen. Es necesaria una política integral de drogas y generar alianzas regionales para enfrentar los desafíos de seguridad".

José Antonio Ocampo

"La región enfrenta estos nuevos desafíos en materia política y de seguridad en un contexto económico se caracteriza por el bajo crecimiento con alta inflación. El único precedente es el choc petrolero de 1975 que generó efectos similares y estuvo acompañado de una recesión en Estados Unidos. En cuanto al comercio internacional, se observa una desaceleración significativa lo que marca un cambio hacia una etapa de menor dinamismo comercial, con el comercio estancado en volúmenes y reduciéndose en valor".

José Miguel Insulza

"Por su parte, enfrentamos un mundo en donde las comunicaciones, la digitalización y la inteligencia artificial estan cambiando la vida humana. Prevalece sin embargo el orden surgido de la Segunda Guerra Mundial. Las potencias dominantes no han sido capaces de avanzar hacia una verdadera gobernanza global. Las tensiones geopoliticas actuales aunque no sean recocidas como una nueva guerra fría influyen significativamente en el panorama global. En esta cuadro América Latína se ha transformado en un lugar de inversión para clanes criminales internacionales".