

Günther Maihold y Ricardo Córdova (coords.), *Violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina*, México, Cátedra Humboldt y Grupo Editorial Cenzontle, 2014, 358 pp.

Encuentro en este libro varios méritos importantes que me gustaría comenzar por destacar. Inicia con una presentación elaborada por Günther Maihold y Ricardo Córdova que lleva por título “Necesidad de enfoques integrales a los problemas de violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina”, pero no se trata solamente de un título sino de lo que en realidad considero el mérito principal de este libro: que nos ofrece la oportunidad de tener una mirada compleja, diversa, integral y bien sustentada en datos de lo que ocurre con la seguridad en América Latina. De entrada, este tipo de acercamiento a los problemas ya nos enriquece pues ayuda a contrastar las visiones tan a menudo centradas en nosotros mismos, las cuales, como bien muestra el libro, no permiten una adecuada comprensión de problemas que claramente rebasan las fronteras nacionales y deben ser ubicados cuando menos a nivel regional.

El libro contiene tres partes. La primera se titula: “Seguridad pública, crimen organizado y Estado en América Latina”; la segunda, “Respuestas institucionales”; y la tercera, “Democracia y ciudadanía”.

En el primer capítulo, Günther Maihold, después de hacer un interesante contraste entre el enfoque del Estado fallido y lo que considera como configuraciones de limitada presencia del Estado, hace referencia a una transnacionalización de la violencia que es concomitante a la economía de las drogas, fenómeno que no puede comprenderse desde el estrecho marco de lo que ocurre sólo en cada país sin tomar en cuenta el papel diferencial que éstos desempeñan en un tablero más amplio. De ahí que también subraye que no hay respuestas posibles a nivel nacional y que éstas sólo podrán construirse con la colaboración internacional. También destaca que hoy en día ya no resultan suficientes las explicaciones que centran el problema sólo en la falta de justicia social, pues lo que observamos es una reacción de pasividad en la que la sociedad parece estar obligada a aceptar la violencia ante la ausencia

de alternativas o a situaciones en las que no se dispone de capacidad de reacción frente a este fenómeno.

Otro elemento que resulta importante en el enfoque que Maihold propone es el de la gobernanza, lo que implica la incorporación para el análisis del papel de otros agentes más allá del Estado, como es el de la sociedad civil organizada o los organismos internacionales. Define, así, la gobernanza como “todas las modalidades institucionales de coordinación social de acciones que aspiran a la producción e implementación de reglas vinculantes respectivamente a disponer de bienes colectivos” (p. 25). Utilizando este enfoque, Maihold analiza los programas propuestos bajo la Iniciativa Mérida señalando que la necesidad de promover mayores niveles de aceptación de los esfuerzos conjuntos que logren llevarse a cabo con un nivel menor de imposición de reglas y modelos sigue siendo uno de los retos pendientes de la gobernanza transnacional de la seguridad (p. 34).

Los restantes cinco capítulos de la primera parte abordan distintos temas. El de Victoria Llorente hace un recuento de las diferentes etapas en las políticas de seguridad en Colombia, en especial el de la llamada “seguridad democrática”. Se refiere al debilitamiento paulatino de los grupos insurgentes, el desmontaje del paramilitarismo y la atomización del crimen organizado en pequeños grupos en lugar de grandes carteles. Asimismo, hace referencia al fortalecimiento de los aparatos de seguridad del Estado y su presencia creciente en el territorio, proceso que, si bien ha tenido avances importantes, no puede decirse que hubiera quedado completado. Tampoco ha transcurrido el tiempo suficiente para que podamos valorar el resultado definitivo de los procesos de paz que se han encaminado en este país.

El capítulo de Raúl Benítez hace referencia a la evolución reciente de la seguridad y el crimen organizado en México, especialmente a la guerra en contra del narcotráfico emprendida por el gobierno del presidente Calderón y el incremento brutal de los índices de violencia. También en este capítulo se aprecia la ubicación del problema en el contexto regional latinoamericano y en la relación con las políticas de Estados Unidos contra las drogas. Contiene una gran cantidad de datos y se analizan los retos de la

seguridad contrastando la situación de las diferentes regiones del país. Comparte con otros autores del volumen la tesis de que la situación de la seguridad en México debe ser vista como un conflicto transnacional por lo que las soluciones deben buscarse a nivel multilateral. El autor de este ensayo concluye que en la guerra emprendida por el Estado en contra del narcotráfico en México existe un empate estratégico pues no puede decirse que ninguna de las dos partes se encuentre completamente derrotada.

Por su parte, el capítulo de Claudio Beato analiza en profundidad el problema de la violencia en Brasil. Entre los datos que destacan se encuentra el de la existencia de un millón de muertes violentas en Brasil entre 1970 y 2009. Este repunte de la violencia ocurrió, paradójicamente, en el periodo en que claramente hubo una mejora en los indicadores sociales. El autor analiza la evolución de las cifras de la violencia y su caída en algunas regiones de los estados del sur frente al incremento en otras. Señala que los crímenes patrimoniales se asocian a las regiones de mayor desarrollo, mientras que los crímenes contra las personas son más frecuentes en las menos desarrolladas. Afirma también que el fenómeno que claramente se asocia al crecimiento de los homicidios en Brasil es la urbanización. Al analizar el homicidio por edad, raza, estrato económico y armas de fuego, concluye que se trata de un fenómeno claramente asociado al acceso a armas de fuego por parte de jóvenes empobrecidos de sectores urbanos marginados.

En el capítulo siguiente, Gabriel Aguilera describe la situación de la seguridad en los países del llamado triángulo norte de Centroamérica: Guatemala, Honduras y El Salvador. Señala factores fundamentales que han incidido en la inseguridad, como la expansión de los carteles mexicanos hacia Centroamérica ya que el 88% de la cocaína que llega a Estados Unidos transita por Centroamérica. Los otros factores que menciona son: la diversificación de las actividades criminales, la globalización de las pandillas juveniles, la debilidad de los Estados y las carencias sociales. Asimismo, se refiere a las políticas de limpieza social y sus desastrosos resultados, pues son políticas de autoritario que desconocen los derechos elementales. Analiza los programas implementados por la Cooperación Europea, el Plan Mérida y otras agencias internacionales así

como sus efectos, pero destaca que muchos de los proyectos de prevención tardarán en rendir frutos para poder reducir los actuales niveles de violencia.

El último de los capítulos de la primera parte es el de Gino Costa y Carlos Romero, quienes abordan los desafíos que enfrenta la seguridad en Perú. En este caso también hacen notar que las condiciones de seguridad han empeorado a pesar de la mejora que ha tenido lugar en las condiciones sociales. De hecho, refieren que Perú ha desplazado a Colombia como el primer país exportador de cocaína y que Sendero Luminoso ha vuelto a fortalecerse. También señalan el incremento del narcotráfico y de las muertes a manos de sicarios mientras la cooperación con Estados Unidos ha descendido. Perú cuenta, sin embargo, con una baja tasa de homicidios, que fue del 8 por cien mil durante el periodo de 2000 a 2009; si bien cuenta con la tasa de victimización más alta reportada en Latinoamérica, que es de 31%. También en este texto se observa que la situación de Perú está claramente situada y contrastada con lo que ocurre en el resto de los países latinoamericanos.

La segunda parte del libro se denomina “Respuestas institucionales”. Consta de 8 capítulos que abordan los temas de prevención de la violencia, reformas a la policía, al sistema de justicia y a las prisiones.

El capítulo de Erik Alda aborda los avances y desafíos en la prevención de la violencia. Apunta que el combate a la inseguridad no se ve más como un problema sólo de la competencia policial, sino como un esfuerzo que debe ser integral. Analiza con detalle los factores que han contribuido al incremento de la violencia en Latinoamérica, entre ellos la presión de la población joven y las dificultades para incorporarlos al mercado de trabajo.

Por su parte, Geoff Thale elabora un capítulo sobre la prevención de la violencia juvenil y analiza los desaciertos de las políticas de mano dura de El Salvador, las de Cero Tolerancia en Honduras y el Plan Escoba en Guatemala. Estas políticas han traído como resultado un incremento en el número de detenidos, pero sin lograr reducir los índices de delincuencia. Asimismo, trajeron como resultado el surgimiento de pandillas clandestinas, mejor organizadas y

con vínculos más estrechos con el crimen organizado. En contraste, apunta que algunas estrategias comunitarias han sido más eficaces; analiza varias de ellas que han hecho uso de enfoques innovadores, convocando a varios actores, desbaratando mitos, trabajando con líderes, apoyándose en tutores, etc. Una vez que analiza varias de estas experiencias, el autor concluye que sus resultados permiten asegurar que vale la pena invertir en prevenir la violencia juvenil disminuyendo la participación en pandillas y el consumo de drogas.

Lucía Dammert elabora un capítulo en el que analiza los resultados de las reformas policiales que han tenido lugar en diversos países de América Latina. Ofrece un panorama amplio que contrasta las circunstancias a pesar de las grandes diferencias que existen en las policías latinoamericanas. Señala que, en la mayoría de los casos, se han emprendido procesos parciales e insuficientes de reformas a las policías, pero que no se han llevado a cabo reformas que impliquen las transformaciones a fondo que se requieren. Hacen falta, apunta, procesos de reforma de mayor calado, que logren permanecer a lo largo del tiempo pues las políticas y las reformas que se han emprendido no se hallan a la altura, dice, del reto que implica la ola de criminalidad que enfrentan los países latinoamericanos.

Por su parte, Peter Finkenbusch analiza la reforma policial y la Iniciativa Mérida en México. Apunta que los principales problemas de la policía mexicana son la ineffectividad, la corrupción, los abusos y la falta de confianza por parte de los ciudadanos. Los resultados de la reforma a la policía en México, señala, han sido cuando menos “disparos”, aunque, en su opinión, la Iniciativa Mérida ha fortalecido la capacidad técnica de la policía pero sin haber logrado la participación y la confianza por parte de la sociedad civil. Refiere también el incremento de la participación de los militares en las tareas de seguridad así como la militarización de las instituciones de policía.

Otto Argueta analiza la reforma policial en Guatemala como un proceso paralelo a la democratización del país después de la lucha armada. El argumento es que existe un patrón institucional que ha sido configurado por los cambios en el contexto político al tiempo que ha orientado la función policial a la protección de

las élites políticas y económicas. Señala que la limitada implementación de los Acuerdos de Paz ha generado la continuidad del desplazamiento de la seguridad pública hacia el ejército así como ha propiciado la privatización de la seguridad. Realiza, asimismo, un recuento histórico del papel de la policía en los diferentes periodos de la historia de Guatemala y analiza cómo la policía derivó hacia la protección mafiosa de grupos criminales mientras otras corporaciones se convirtieron en carteles. Posteriormente hubo una depuración de las policías y 1 200 agentes fueron expulsados. Se refiere también a la intervención de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala y sus resultados ya que lograron someter a proceso a exministros, directores de policía y agentes vinculados con estructuras criminales, todo lo cual dio un nuevo impulso a la reforma policial. Es interesante hacer notar cómo este trabajo logra proporcionar una imagen muy clara de la historia política de Guatemala en los últimos años a través del análisis pormenorizado de la reforma a la policía.

Por su parte, Wim Savenije describe las experiencias de policía comunitaria que han tenido lugar en Centroamérica. Apunta el fracaso de las políticas de mano dura contra las pandillas y la necesidad de ensayar otras alternativas más allá de la represión. Analiza la situación y las experiencias de policía comunitaria en Nicaragua, Honduras y El Salvador. Entre ellos Nicaragua es el país que cuenta con una policía que goza de mayor prestigio y confianza entre los ciudadanos y que ha resultado exitosa para evitar la formación de maras aun en un contexto que comparte similitudes con los países vecinos donde las maras han sido un problema importante.

Linn Hammergren presenta un capítulo sobre la reforma al sistema de justicia y su relación con la violencia y el delito en Latinoamérica. Apunta que el proceso de reforma judicial se inició desde los años ochenta con la intención de mejorar a las instituciones de justicia en un momento cuando aún no había estallado la crisis de la delincuencia y la violencia en la región. Se buscaba contar con sistemas más transparentes, respetuosos de las garantías y del debido proceso, así como mejorar su capacidad para investigar los delitos. Había asimismo importantes fallas en las defensorías.

Estos procesos de reforma se han visto fortalecidos por el apoyo importante de recursos internacionales aunque las prisiones siguen siendo la parte olvidada y más deteriorada de los sistemas de justicia.

La tercera y última parte del libro, denominada “Democracia y ciudadanía”, contiene dos capítulos. En el primero de ellos, Ricardo Córdova hace un análisis de los índices de victimización y de la percepción de la inseguridad en América Latina y el Caribe. El autor menciona que, debido a la ausencia de series estadísticas confiables en algunos países, una manera homogénea de contrastar datos es a través de los resultados de las encuestas de victimización; dedica así el capítulo al análisis de los resultados del Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt. Entre los resultados que destacan, se encuentra que, en promedio, 41% de la población de 23 países latinoamericanos considera que el problema más grave que enfrenta su país es de tipo económico, seguido por el 30% que señala que la violencia, la delincuencia y la inseguridad son los problemas más importantes. La tasa de victimización en promedio es de 19.6%, aunque, entre los países que reportaron tasas por encima del promedio se encuentran: Perú, Venezuela, México, Colombia, El Salvador y Guatemala. Y, entre los que reportaron tasas por debajo del promedio, se encuentran: Chile, Honduras, Brasil y Panamá. El autor subraya que uno de los datos más interesantes que arrojó la encuesta es que no existe correspondencia directa entre el porcentaje de la población que ha sido victimizada y el porcentaje que percibe elevados niveles de inseguridad. Así, mientras que, en promedio, sólo 19.6% de la población ha sido victimizada, 41.7%, en promedio, percibe que en su país existen elevados niveles de inseguridad. Ello permite concluir que la percepción de inseguridad no es el resultado directo y único de la victimización por el crimen, sino que hay otros factores que intervienen y configuran dicha percepción.

El último capítulo del libro es de Günther Maihold, el cual se titula “Inseguridad, crimen y democracia en América Latina”. Este capítulo constituye un importante esfuerzo de síntesis tanto de las ideas del propio autor como de buena parte de la literatura especializada en esto temas, pues logra plantear los principales problemas y retos que hoy enfrenta el combate al crimen organizado al

igual que los caminos posibles de solución. El autor inicia el capítulo destacando que la preocupación de los ciudadanos por la inseguridad ha hecho que este tema sea uno de los que con frecuencia son utilizados en las campañas electorales para posicionar a las distintas fuerzas políticas que a menudo se colocan en los extremos entre las políticas de “mano dura” y los de aquellos que proponen atender las causas de estos fenómenos con resultados más bien en el largo plazo. Debido a la creciente participación del ejército en tareas que corresponden a las policías en países como Brasil, Colombia, Guatemala y México, entre otros, el dilema que se plantea es cómo recuperar la fuerza del Estado sin perder los logros del Estado democrático no militarizado. Maihold recoge aquí las propuestas de diversos autores que apuntan que la democracia en América Latina se ve afectada en diversas dimensiones: en la deslegitimación de las instituciones del Estado, en la mayor propensión de los ciudadanos a optar por soluciones anti-democráticas y en efectos degenerativos en la sociedad civil.

El autor vuelve a señalar que la vulnerabilidad institucional para hacer frente a la penetración del crimen se acrecienta por la falta de coordinación o de estrategias transnacionales de combate a la criminalidad. Recoge también las propuestas de varios autores que consideran que las organizaciones del crimen organizado pueden concebirse como actores empresariales multidimensionales que actúan tanto en los mercados legales como ilegales de bienes y servicios así como en los mercados de la violencia y la política, propuesta que Maihold analiza de manera detallada. Asimismo, hace referencia a diferentes tipologías que se han construido para explicar los distintos niveles de penetración y colaboración entre el crimen y el Estado.

Este capítulo ofrece un panorama muy claro y muy completo que sitúa los retos que enfrentan los Estados democráticos y los ciudadanos para tratar de contener el avance del crimen organizado. Hace referencia al financiamiento de partidos y candidatos y, en el caso extremo, a la existencia de Estados paralelos o a otros donde prevalece la disfunción de los sistemas de justicia. También apunta el problema del encogimiento de la sociedad civil por la pérdida de confianza en las instituciones. Asimismo describe otro



extremo posible, el de los “Estados criminales” o “Estados sombra”, y hace notar la enorme capacidad de presión que pueden llegar a ejercer algunos grupos del crimen organizado para desviar y corromper las actividades del Estado.

Menciona también estrategias diferentes que los grupos criminales han ensayado en la región como el caso de las autodefensas en Colombia que intentaron penetrar al Poder Legislativo o las de La Familia Michoacana, interesadas en penetrar los cuerpos de seguridad y las instituciones de justicia. Se encuentran también los intentos de grupos criminales por substituir bienes y servicios que el Estado debe proveer.

El autor señala que el reto principal consiste en combatir al crimen organizado pero dentro de un marco de respeto de las reglas básicas de la democracia. Y, frente a un panorama lleno de retos y de riesgos, apunta como una de las salidas el fortalecimiento de los ciudadanos y de los lazos de confianza con sus instituciones de seguridad. Los costos de la inseguridad han sido estimados en la región entre 5 y hasta 11.5% del PIB en el caso de El Salvador.

Apunta que una de las tentaciones más recurrentes son las políticas de mano dura que reducen significativamente los derechos de los ciudadanos y terminan sosteniendo regímenes autoritarios. Otro problema es la reducción de los espacios públicos para la convivencia así como las restricciones a la libertad de informar por las amenazas y ataques a periodistas o bien el control de las calles y el comercio por la extorsión. Un riesgo más lo constituye el cambio en las relaciones cívico-militares por la creciente participación de los militares en tareas de seguridad pública con el consecuente incremento en las ejecuciones extrajudiciales y el deterioro en los derechos humanos.

Dentro de este panorama, no es de extrañar que sólo entre 25 y 30% de los ciudadanos en América Latina se muestren convencidos de que los sistemas democráticos tienen la capacidad suficiente para hacer frente al crimen.

Como conclusión, Günther Maihold menciona las tres tareas pendientes que considera más importantes: recuperar el Estado, fortalecer la democracia y reconstruir a la sociedad.

Este es libro es así una compilación de textos que nos ofrecen una mirada compleja, diversa, integral y bien sustentada de uno de los problemas que más preocupan hoy en día a la sociedad de los países latinoamericanos.

ELENA AZAOLA