

PAZ Y SEGURIDAD

# VIOLENCIA, ESTADO Y SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA

**Ignacio Cano / Bernardo Arévalo**

Marzo 2020



Los estados latinoamericanos enfrentan una crisis de seguridad, al menos en la percepción de la ciudadanía.



Las reacciones a esta han sido diversas. La respuesta más común ha sido el endurecimiento de la legislación y la militarización de la seguridad: la atribución a las fuerzas armadas de funciones de seguridad pública.



Algunas recomendaciones: hay que abandonar la idea de que la violencia y la criminalidad se resolverán solo enfrentando la pobreza y la exclusión; y ofrecer propuestas de políticas que conjuguen el respeto al estado de derecho y a los derechos humanos con medidas efectivas para reducir la violencia y la inseguridad.



Históricamente los estados latinoamericanos han sido oligárquicos, débiles, con baja capacidad recaudatoria e incapaces de lograr un alto grado de cohesión social entre los grupos sociales que los integran. En consecuencia, la violencia nunca fue totalmente eliminada de las relaciones políticas y sociales internas de nuestros países. Por otro lado, la retirada de los militares como factor de gobernabilidad interna para concentrarse en la defensa exterior, como sucedió en muchos países del mundo a lo largo de los siglos diecinueve y veinte, enfrentó resistencias y reveses en América Latina.

El resultado de estos procesos son estados que no consiguieron desarrollar orgánicamente la capacidad para cumplir sus funciones básicas. Con grados de presencia y eficacia variables en el territorio, los estados latinoamericanos enfrentan crisis de gobernabilidad que permiten explosiones de violencia desde lo político hasta lo social. A inicios del siglo veintiuno, no se puede decir que los estados de la región sean aún simples estructuras autoritarias que fomentan la violencia en la sociedad por el recurso a la coerción en aras de la gobernabilidad ni tampoco meros instrumentos de las élites. Sin embargo, tampoco es posible concluir que sean estructuras plenamente democráticas capaces de mediar efectivamente intereses diversos en la construcción de un contrato social satisfactorio ni que cuenten con burocracias sólidas para controlar la violencia que surge desde la conflictividad social o desde la delincuencia.

En la segunda mitad del siglo veinte, América Latina pasó por un periodo especialmente turbulento con altos niveles de violencia política, enmarcada en la guerra fría. Guerras civiles en América Central y dictaduras militares represivas en el Cono Sur produjeron millares de víctimas y profundas cicatrices sociales y políticas. En la última década del siglo, cuando la guerra fría terminó y la violencia política fue disminuyendo rápidamente, existía la expectativa de conseguir sociedades seguras y pacíficas.

Desgraciadamente, la expectativa no se cumplió de forma general. En algunos casos, como El Salvador, la tasa de homicidios en años recientes superó la que se registraba durante la guerra. En muchos países, la violencia originaria de conflictos interpersonales y de actividades criminales generó altas tasas de victimización y, sobre todo, una percepción de inseguridad generalizada.

A lo largo del siglo veinte los países de la región se urbanizaron de forma acelerada y desordenada a partir de intensos procesos migratorios de poblaciones jóvenes que fueron del campo a la ciudad, y de ciudades menores a los grandes centros, generando periferias urbanas con escasos servicios urbanos y precarias condiciones de vida donde el control social tradicional propio de las sociedades rurales ya no existía. En el contexto de estados desinteresados y débiles para la formulación de políticas públicas que enfrentaran el fenómeno de manera efectiva, este hábitat fue el caldo de cultivo de una violencia cada vez más urbana.

Si la derecha y la izquierda política compartían esa expectativa, posteriormente frustrada, de que el final de la violencia política pacificara la sociedad, los sectores progresistas albergaban también otra esperanza, la de que la reducción de la exclusión social y la pobreza provocarían, casi de modo automático, el fin de las violencias social y criminal. Una vez más, la esperanza no sobrevivió por mucho tiempo. Países como Venezuela o Brasil, que experimentaron procesos sostenidos de reducción de la pobreza, tuvieron que convivir con expansiones paralelas de la violencia y la criminalidad. En Brasil, por ejemplo, los estados del nordeste fueron los que más se beneficiaron de los programas de transferencia de renta y de reducción de la pobreza durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006, 2007-2010) y el primer gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014) y, en este mismo periodo, las tasas de homicidio se multiplicaron justamente en estas regiones, hasta el punto de que hoy son muy superiores a las registradas en las metró-

polis del sudeste, como Río y São Paulo. Por otra parte, en Guatemala y en Honduras, cuyas tasas de violencia se encuentran entre las más elevadas de la región, las zonas rurales indígenas, que son las más afectadas por la pobreza, registran índices de violencia significativamente menores que regiones más desarrolladas del país. Esto no significa que las dimensiones estructurales no tengan nada que ver con la violencia; al contrario, pues en prácticamente todos los países las víctimas preferenciales de la violencia letal son siempre jóvenes de sexo masculino y baja escolaridad que residen en áreas periféricas de las ciudades. Sin embargo, esta vinculación entre pobreza y violencia no significa que una disminución de la pobreza se traduzca de modo inmediato en una caída de la violencia. De hecho, algunos estudios revelan que indicadores socioeconómicos locales pueden estar relacionados con las tasas de homicidios registradas diez, quince o veinte años después, cuando los nacidos en el primer momento alcancen las cohortes de mayor riesgo.

En suma, América Latina enfrenta en los últimos años lo que podríamos denominar como una *crisis de la seguridad*, cuando menos en la percepción de una ciudadanía que, según las encuestas, vive con temor a ser víctima de crímenes o actos violentos. Este fenómeno, aunque tenga particularidades propias en cada contexto, ocurre tanto en países con altas tasas de victimización, por ejemplo Venezuela o Brasil, como en países con una incidencia de violencia relativamente baja, como es el caso de Chile o Costa Rica.

Obviamente, no es posible afirmar que sea apenas un problema de percepción, en la medida en que América Latina se convirtió de hecho en la región con mayor tasa de homicidios del mundo. Casi todos los países que encabezan el ranking de dichas tasas son latinoamericanos y aproximadamente uno de cada cuatro homicidios en el mundo sucede en solo cuatro: Venezuela, México, Colombia y Brasil. Solo el extremo meridional de África tiene tasas comparables, aunque menores, a las de América Latina. Además, mientras en la mayoría de los continentes se observa una tendencia a la reducción de homicidios en las últimas décadas, la evolución en nuestra región se ha dado en sentido contrario. En algunos países, como los del Triángulo Norte de América Central, los homicidios adquieren un carácter epidémico, con au-

mentos y disminuciones de gran intensidad en breves periodos, mientras que en otros países de la región la violencia letal es endémica, aunque más estable. Con todo, la inseguridad no es provocada apenas por los altos niveles de victimización, puesto que ella se da, como hemos visto, también en países con tasas moderadas o bajas.

A consecuencia de todo ello, la seguridad se convirtió en un problema esencial para la sociedad, escalando hasta los primeros lugares en las listas de preocupaciones de los ciudadanos, y en un asunto central del debate político, presente en las campañas electorales y en el discurso de los gestores públicos.

Uno de los pocos consensos que ese escenario regional ha generado es el de que las respuestas tradicionales del sistema de justicia criminal son insuficientes para revertir la situación y acabar con la crisis. Esto está relacionado también con la incapacidad de la mayoría de los procesos de democratización de promover un fortalecimiento institucional del Estado en general y del aparato de seguridad y justicia en particular. Esta efectividad limitada, por su parte, contribuye a mantener niveles relativamente bajos de apoyo a la democracia, que facilitan la persistencia de discursos autoritarios.

Las reacciones ante la crisis de la seguridad han sido diversas. Por un lado, han surgido algunas iniciativas de reforma del sistema, como la introducción de un sistema penal acusatorio o la reforma policial en algunos países. En la práctica, estas reformas han sido limitadas o abortadas y han sufrido diversas críticas; de cualquier forma, no han conseguido acabar con el problema de la inseguridad.

Desgraciadamente, la tendencia más común en la región, y no solo dentro de ella, puede ser definida a partir de dos ideas básicas: el *endurecimiento de la legislación y de las condiciones penitenciarias*; y la *militarización de la seguridad*. Este endurecimiento penal y penitenciario es lo que usualmente se conoce por populismo punitivo. Así, muchos países han modificado sus códigos penales para aumentar las penas, han creado nuevos y más duros regímenes penitenciarios o han endurecido los existentes, y han estimulado intervenciones más agresivas

por parte de los agentes de la ley. El ejemplo más extremo lo constituyen las políticas de mano dura (o *mano-durismo*) en América Central. El Salvador, por ejemplo, llegó a aprobar leyes inconstitucionales, como fueron declaradas posteriormente por los tribunales, que permitían encarcelar a personas por meras sospechas o por tener tatuajes. El fracaso de estas políticas en reducir la violencia, lejos de restarles impulso, acabó muchas veces provocando su intensificación, como en los planes llamados súper-mano-dura.

Paralelamente al endurecimiento penal y en conexión con él, asistimos a un proceso de creciente militarización de la seguridad en la región. Este fenómeno se manifiesta de diversas formas, como la subordinación de las policías a las Fuerzas Armadas, el nombramiento de oficiales militares como jefes de organizaciones policiales o la incorporación de características militares por parte de estas últimas. Pero la manifestación más clara y de impacto más inmediato es la atribución a las fuerzas armadas de la función de seguridad pública, convocándolas a una misión de lucha contra el crimen, particularmente el crimen organizado. En los países en los que la criminalidad organizada llega a ejercer control territorial sobre algunas áreas, como en México o Brasil, se refuerza el llamado a adoptar una visión militarizada de la seguridad según la cual, en un momento de crisis, solo el ejército estaría capacitado para enfrentarla.

Este escenario de endurecimiento penal y militarización tiende a debilitar los controles legales sobre la actuación de los agentes del Estado y a estimular las violaciones de los derechos humanos y, en algunos casos como el mexicano, la propia letalidad de las agencias de seguridad. En ocasiones, como sucede en Brasil bajo el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-) y gobiernos estatales afines, los abusos a los derechos humanos vienen acompañados de un discurso frontalmente contrario a la propia concepción de derechos humanos y de tentativas de modificación legal para eliminar restricciones a la actuación de los agentes del Estado.

En todo este proceso se registra *una difuminación progresiva de los límites ideológicos entre políticas conservadoras y progresistas en el área de seguridad*. Así, la llamada a los ejércitos a combatir el crimen fue realizada

tanto por gobiernos conservadores, como el de Felipe Calderón (2006-2012) en México, como por gobernantes supuestamente de izquierdas, caso de Nicolás Maduro (2013-2018, 2018-) en Venezuela. No podemos olvidar que tanto el populismo penal, de ahí su nombre, como en menor medida la militarización, tienden a suscitar un apoyo popular significativo, lo cual genera una inercia que les hace inmunes a cambios ideológicos en los gobiernos. Un buen ejemplo de esta indiferenciación lo constituye el caso del *manodurismo* en El Salvador, pues el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se manifestó contra esta opción en las campañas electorales, pero acabó desarrollando una política parecida durante el gobierno posterior de Salvador Sánchez Cerén (2014-2019). De hecho, algunos de los estados cuyos agentes provocan un mayor grado de letalidad en la región son o han sido presididos por gobiernos de izquierda, como Venezuela y El Salvador.

En esta coyuntura, los grupos de defensa de los derechos humanos y las organizaciones progresistas que defienden las banderas tradicionales acaban situadas en una posición defensiva, señalando los abusos de las medidas oficiales pero con escasa capacidad de proponer políticas alternativas. Además, diversos estudios muestran que las políticas de prevención social, que tienen el potencial de reducir la violencia y promover los derechos humanos simultáneamente, pueden tardar muchos años en producir sus efectos, como ya se mencionó. Estos impactos a largo plazo son incompatibles con la urgencia de las demandas de seguridad, que reclaman efectos inmediatos, y no encajan en los ciclos electorales que proponen políticas públicas que acompañan a los mandatos gubernamentales de cuatro o seis años.

Todo ello ayuda a consolidar la visión de que los defensores de los derechos humanos solo protegen a los criminales e ignoran las necesidades de seguridad de la población. Y ayuda también a solidificar la percepción de que existe una disyuntiva inevitable entre ser eficaz contra el crimen y respetar los derechos de los ciudadanos, por más que las políticas más agresivas hayan fracasado en su propósito de limitar la violencia.

## RECOMENDACIONES

En función de lo relatado se ofrecen las siguientes propuestas de recomendaciones para discusión:

1. La izquierda debe *abandonar definitivamente la visión de que la violencia y la criminalidad se resolverán simple y rápidamente a partir de la lucha contra la pobreza y la exclusión social*. Por un lado, la realidad, como ya se discutió, no ha validado esta teoría. Por otro, la reiteración de esa propuesta no responde a la urgencia de las demandas de la población por seguridad y deja a la izquierda en una posición políticamente incómoda, como si estuviera sorda ante las demandas sociales. Adicionalmente, esta demanda de seguridad, e incluso de “orden”, no proviene solo de las clases medias-altas sino con frecuencia de los sectores sociales a los que la izquierda defiende y que son frecuentemente las principales víctimas de la violencia.
2. En función del punto anterior, la izquierda debe hacer un *esfuerzo reflexivo y doctrinario para ofrecer propuestas de políticas de seguridad que conjuguen el respeto al estado de derecho y a los derechos humanos con medidas efectivas para reducir la violencia y la inseguridad*. En este sentido, no basta decir lo que el Estado no puede o no debe hacer contra la criminalidad, una agenda básicamente negativa, es necesario proponer medidas concretas que muestren una agenda positiva que defienda a la vez el respeto a los derechos y la eficacia en el combate al crimen. El llamado que se escucha con alguna frecuencia para que la política de seguridad sea considerada como una política de Estado y no de gobierno, por lo tanto al margen de disputas partidarias (tal como debería suceder con la política de seguridad o la política exterior de un país), seguirá cayendo probablemente en oídos sordos. En otras palabras, la seguridad seguirá en el centro de la agenda política de muchos países y será difícil ser competitivo en las elecciones sin tener propuestas concretas que vayan más allá de las críticas a los excesos del populismo punitivo.
3. Relacionado con el punto precedente, *la percepción de inseguridad necesita ser tratada como un problema político y como un objetivo de primera magnitud para las políticas públicas*, y no como un mero epifenómeno atribuido a la visión sesgada de algunos grupos sociales o a la manipulación de la prensa. De hecho, la percepción de seguridad depende de diversos factores que exceden con mucho la incidencia criminal, pero esto no significa que no sea un problema social de gran relevancia, en la medida en que produce un gran deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos y en la medida también en que se constituye en tema central de la agenda política.
4. La *agenda positiva de seguridad* a la que se alude en el punto 2 debe *combinar medidas de prevención social*, indispensables para mejorar el escenario a largo plazo, *con medidas relacionadas con las instituciones del sistema de justicia criminal y de otro tipo, que puedan conseguir impactos a corto o mediano plazo*. Así, la meta es que los ciudadanos puedan sentir la mejora en el día a día y tiendan a apoyar esta nueva agenda. Estas medidas de corto y mediano plazo deben incluir una represión al crimen que sea eficiente y respetuosa de los derechos humanos. En este sentido, sería conveniente que la izquierda abandonase su reticencia a utilizar el término represión, en contraposición a la prevención, como si la represión estuviese necesariamente asociada a la opresión, la injusticia o la arbitrariedad.

5. La izquierda debe esforzarse, desde el punto de vista doctrinario, para *conectar la reflexión sobre los déficits democráticos y sobre desigualdad social con la seguridad pública*, considerando que las víctimas más comunes, especialmente de la violencia letal y a menudo de los crímenes violentos en general, son justamente los sectores más desfavorecidos. Llevar a cabo políticas públicas basadas en evidencias empíricas y en índices confiables, por ejemplo, en vez de priorizar algunos crímenes de gran visibilidad en los medios de comunicación, acabaría siendo no solo una estrategia más eficaz, sino también un mecanismo de combate a la desigualdad. Este tipo de conexiones rara vez son explicitadas.
6. En el contexto regional de debilidad de los estados, *cabe iniciar una reflexión sobre el papel complementario que la sociedad civil puede desempeñar tanto en la génesis como en la resolución del problema de la inseguridad.*

## ACERCA DE LOS AUTORES

**Bernardo Arévalo de León.** Ph.D. por la Universidad de Utrecht. Asesor principal de Consolidación de la Paz en el Equipo de Asesoría Internacional (IPAT) de la organización internacional Interpeace, y diputado electo al Congreso de la República de Guatemala (2020-2024) por el partido Movimiento Semilla. Es autor de libros y artículos sobre seguridad, relaciones civiles-militares, construcción de paz y democratización.

**Ignacio Cano.** Doctor en sociología, con especialización en psicología social, por la Universidad Complutense de Madrid. Desde 1996 ha trabajado en Brasil en el área de violencia, seguridad pública y derechos humanos y en el área de la educación. Actualmente es profesor asociado de metodología de investigación en la Universidad Estatal de Río de Janeiro y coordinador del Laboratorio de Análisis de violencia (LAV) de la misma universidad. En los últimos años ha trabajado como investigador, consultor y evaluador en proyectos de seguridad pública y derechos humanos en Brasil y varios países de América Latina.

## SOBRE ESTE PROYECTO

Este documento es un producto del proyecto de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), *Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible*, formada por expertos internacionales provenientes de los ámbitos de la política, la academia, la diplomacia, el sector de seguridad y las organizaciones de sociedad civil. La Red se creó como un espacio permanente de discusión sobre los desafíos a la paz y la seguridad que enfrenta América Latina y sus im-

## PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

### Responsable

Kristina Birke Daniels

Directora del Proyecto Regional de Seguridad  
y representante de la FES Colombia

Catalina Niño

Coordinadora de proyecto  
[catalina.nino@fescol.org.co](mailto:catalina.nino@fescol.org.co)

### Bogotá, marzo de 2020

pactos sobre la democracia en la región. Para alimentar esas discusiones, la Red organizó el primer Congreso de seguridad incluyente y sostenible, el 18 y 19 de octubre de 2019. Los autores de este documento son miembros de la Red y participaron en el Congreso.

Para más información, consulte

<https://www.fes-colombia.org/fes-seguridad/>



## VIOLENCIA, ESTADO Y SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA



Los estados latinoamericanos no han logrado consolidar la capacidad para cumplir sus funciones básicas y hoy enfrentan crisis de gobernabilidad que permiten explosiones de violencia política y social. América Latina enfrenta una crisis de seguridad, al menos en la percepción de una ciudadanía que vive con temor a ser víctima de crímenes o actos violentos. Frente a ello las respuestas del sistema de justicia criminal son insuficientes para revertir la situación. Algo relacionado con la incapacidad de la mayoría de los procesos de democratización de promover el fortalecimiento institucional, en particular del aparato de seguridad y justicia.



Las reacciones ante la crisis han sido diversas. Por un lado, han surgido iniciativas de reforma del sistema, como la introducción de un sistema penal acusatorio o la reforma policial, que en la práctica no han conseguido acabar con el problema de la inseguridad. Por otro, la respuesta más común ha sido el endurecimiento de la legislación y de las condiciones penitenciarias, conocido como populismo punitivo, y la militarización de la seguridad cuya manifestación más clara es la atribución a las fuerzas armadas de funciones de seguridad pública, por parte tanto de gobiernos conservadores, como supuestamente de izquierdas.



Frente a esta situación se plantean algunas recomendaciones: 1) la izquierda debe abandonar la visión de que la violencia y la criminalidad se resolverán simplemente enfrentando la pobreza y la exclusión social; 2) debe ofrecer propuestas de políticas de seguridad que conjuguen el respeto al estado de derecho y a los derechos humanos con medidas efectivas para reducir la violencia y la inseguridad; 3) la percepción de inseguridad debe ser tratada como un problema político y como un objetivo central de las políticas públicas; 4) una agenda positiva de seguridad debe combinar medidas de prevención social, de largo plazo, con otras que tengan impactos a corto o mediano plazo; 5) iniciar una reflexión sobre el papel complementario que la sociedad civil puede desempeñar tanto en la génesis como en la resolución del problema de la inseguridad.