

América Latina: Seguridad y violencia México y los espacios urbanos



Primera edición, agosto de 2022.

D. R. 2022, © UNIVERSIDAD MEXIQUENSE DE SEGURIDAD

Carretera libre México-Toluca km. 49.5, colonia la Merced el Calvario, C. P. 52006,
Lerma de Villada, Estado de México.

ISBN: 978-607-59301-1-4

Rodrigo Sigfrid Martínez-Celis Wogau

Tatiana Alcázar Carrasco

Nelson Arteaga Botello

EDITORES

Reyna I. Valencia López

DISEÑO EDITORIAL

Fernando Martínez Islas

CORRECCIÓN DE ESTILO

Copyright © 2022 De “Reducción de las vulnerabilidades mediante el diseño urbano: Intervenciones estratégicas y tácticas para generar resiliencia en comunidades en riesgo” por Diane E. Davis. Reproducido con el permiso de Taylor and Francis Group, LLC, una división de Informa plc. Este permiso no cubre una tercera parte de derechos de autor de cualquier trabajo que pueda aparecer en el material solicitado. El usuario es responsable por obtener el permiso de este material por separado de este permiso otorgado.

DECIPHRA Intérpretes y traductores

TRADUCCIÓN AL ESPAÑOL DEL ARTÍCULO

Prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos sin previa autorización de la Universidad Mexiquense de Seguridad. Las opiniones presentadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores, coordinadores o de la Universidad Mexiquense de Seguridad.

Publicación disponible para consulta en:

<https://sseguridad.edomex.gob.mx>

<http://ums.edomex.gob.mx/>

A stylized, 3D wireframe graphic of a cityscape, rendered in a dark teal color. The buildings are represented as rectangular blocks of varying heights and widths, creating a sense of depth and perspective. The background is a solid dark teal color.

América Latina: Seguridad y violencia México y los espacios urbanos







¿Existen políticas progresistas de seguridad ciudadana en América Latina?

FERNANDO CARRIÓN MENA¹

1. Académico de FLACSO-Ecuador y miembro del colectivo POLISTIC. Debo agradecer el apoyo recibido de Paulina Cepeda en la elaboración de los gráficos, como en sus comentarios al contenido del trabajo.

“

Si algo resulta claro en el continente latinoamericano es que todas las derechas que han gobernado fracasaron en la responsabilidad de aportar niveles razonables y estables de seguridad a las sociedades. La izquierda no afronta este desafío desde un vacío conceptual y de experiencia, sino desde una extraordinaria acumulación de experiencias fracasadas, cuyo signo común fue el intento de proveer respuestas totalizadoras y simplificadas a un problema complejo

Andreas Wille (FES-ILDIS).

”

INTRODUCCIÓN: EL APOLITICISMO

En este artículo se proponen algunos elementos que pueden aportar a la reflexión y discusión de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina. Para el efecto se parte de las siguientes preguntas necesarias y centrales para el debate actual en la región: *¿Existen políticas progresistas de seguridad ciudadana en América Latina? ¿Los gobiernos progresistas han hecho las mismas políticas que los gobiernos de derecha en América Latina? ¿Del balance de los resultados entre una óptica y otra, cuál es mejor evaluado?*

La pregunta se inscribe en la necesidad de desvirtuar el paradigma hegemónico que impide investigar y discutir *lo político en la violencia y en la seguridad ciudadana*; lo cual ha llevado a varios equívocos (Carrión, 2018). Esta doble “omisión” de lo político que ignora y oculta la existencia de actores que producen socialmente la violencia, así como las políticas de control de la misma, terminan concibiéndolo como un tema apolítico debido, según dicen, a su carácter eminentemente técnico.

La negación de la política en la seguridad ciudadana conduce —*ceteris paribus*— a invisibilizar principalmente las políticas

progresista (Constantino, 2015). En esta línea se esgrime el argumento de que todos deben hacer la misma política, porque la seguridad es una cuestión técnica y, por tanto, no deberían haber diversas políticas de seguridad ciudadana. Es la lógica del *pensamiento único*, tan extendida en la región en todos los campos desde fines del siglo pasado. Si se acepta esta tesis, se llegaría a un sin sentido: políticas similares de seguridad deberían conducir a resultados iguales;² cosa que no se puede corroborar por la heterogeneidad de violencias y de propuestas para contrarrestarlas.

Sin embargo, de un tiempo para acá se observa un cuestionamiento a este paradigma hegemónico,³ debido a que no ha producido los resultados ofrecidos y a que la violencia sigue creciendo. A pesar del incremento de recursos económicos y de una multiplicidad de instituciones, internacionales, nacionales y locales, públicos y, principalmente privadas (Carrión & Pinto, 2017a).

De manera simultánea se observa una renovación en la comprensión de la violencia (Imbusch, Misse & Carrión, 2011), proveniente de una pluralidad de perspectivas analíticas, que conducen a que el paradigma central esté en cuestión, tanto que se podría afirmar que se trata de un concepto *polisémico*; esto es, que tiene varios significados dependiendo de quién los enuncie. Por eso, ha empezado a producirse un saludable cuestionamiento a la posición hegemónica, porque niega la presencia de la *política en las políticas* de seguridad.

UNA CUESTIÓN DE MÉTODO: LA CONSTRUCCIÓN DE UN FETICHE

Hay un enfoque mayoritario en el que las violencias son analizadas desde tres orígenes diferenciados, aunque comunes a la perspectiva analítica causal. El primero proviene de una *visión natural* o biológica,

2. A Albert Einstein se le atribuye la siguiente frase: “No esperes resultados diferentes si siempre haces lo mismo”.

3. Thomas Kuhn (2009, p. 13) señala que los paradigmas son “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica”.

que se expresa a través de las corrientes patológicas;⁴ el segundo, nacido en la *trasgresión moral*, sea mediante la ruptura o el desconocimiento de las bases religiosas, de las costumbres o de las tradiciones culturales;⁵ y el tercero, concebido desde la *desviación legal*, sea como anomia (ausencia de orden) o como ruptura de la ley (crímenes).

Estas entradas a la violencia son propias de las corrientes etiológicas que la explican a partir de los factores de riesgo o de la tradición penal; las cuales terminan encapsuladas en el campo penal, desconociéndose a muchas de ellas por no estar tipificadas. Además, se sustentan en explicaciones causales, que no distinguen las diferentes matrices y la heterogeneidad de violencias⁶ (Carrión, 2018), lo cual desconoce la pluralidad de enfoques en este campo, y lo que es más complicado, ignora sus lógicas y dinámicas internas. Es decir, explicaciones deducidas de atributos y no de relaciones, con lo cual existe una sobredeterminación del proceso causal (factores de riesgo) que minimiza el carácter de su producción social cuando las violencias tienen precisamente esta condición.

Estas corrientes privilegian la información sobre el diagnóstico, lo cual ha conducido a la creación de una infinidad de observatorios del delito (BID) que compilan datos cuantitativos con dudosas tipologías analíticas, carentes de conocimientos explicativos de la realidad, impidiendo trazar certeras políticas públicas de seguridad. Por eso América Latina se llenó de observatorios y la violencia siguió su camino incontenible —y lo que es más evidente— llegó un rato en que los decisores de la política las dejaron de lado para tomar de manera directa la información de las encuestas de opinión pública que recogen el sentir de la víctima para imponerse como agenda política (populismo penal, mano dura).

4. Este caso se basa en las premisas de la superioridad de lo natural-biológico sobre lo social; un ejemplo es el suicidio, que Durkheim (2004) lo calificara como un hecho social, produciendo un cambio de paradigma en su concepción.

5. Hace referencia a la llamada “pérdida de los valores”.

6. Matrices de la violencia como la política, discriminatoria, común, mafiosa que pueden verse en: <https://bit.ly/2LJzn0B>

En otras palabras, la violencia ha sido entendida principalmente desde un conjunto de atributos denominados *factores* de riesgo,⁷ que en última instancia expresan un determinismo lineal, ausente de relaciones. Esta metodología se construyó sobre la base de una concepción tecnocrática, inscrita en el denominado pensamiento único, propio en las corrientes positivistas, que poco han aportado a la reflexión y al debate de la violencia en la región.

De esta concepción se debe transitar a otra que no privilegie los atributos o factores (causas), sino relaciones sociales originadas en el conflicto históricamente determinado (Carrión, 2018) y, por tanto, venida de *una compleja construcción social y política* (Sozzo, 2008) que se cristaliza en un territorio y en un tiempo específico. En otras palabras, no hay una causa para una violencia, ni tampoco múltiples causas para múltiples violencias, porque ese determinismo unívoco no existe.

El elemento fundamental de este enfoque se presenta desprovisto de relaciones sociales y, por tanto, de actores y sujetos con intereses explícitos —principalmente económicos y políticos— así como de las circunstancias, lugares, cualidades culturales y sociales que configuran la *condición histórica de la producción social del hecho violento*. No se consideran los sujetos sociales que la producen, ni tampoco la sociedad particular en la que se inscriben, con lo cual se concibe a la violencia como un hecho natural y no como un *proceso de producción históricamente determinado*. Más aún, cuando nunca un hecho de violencia es individual (crimen organizado), único (delitos plurales) y aislado (integrados socialmente).

Esta estructura de pensamiento, desprovista del contenido social, debe interpretarse como fetichismo *de la violencia*; esto es, de la negación del marco de la sociedad en la que se producen los hechos violentos, bajo una doble dimensión: el ocultamiento de sus autores directos e indirectos como sujetos inscritos en relaciones sociales conflictivas, y la negación de su producción históricamente determinada. Esto produce un problema metodológico complejo: hacer aparecer a los factores de riesgo —no a los actores sociales organizados— como el origen de la violencia, con lo cual los sujetos desaparecen y el hecho social se diluye; o, lo que es lo mismo, se

7. Según el DRAE, factor es: “Elemento o causa que actúa junto con otros. El factor que más influyó en la decisión fue su preparación académica”.

licuan las condiciones sociales de su producción, con lo cual la violencia termina siendo algo externo a lo social y el violento un antisocial.

Otra forma de construir este fetichismo proviene de la distancia entre la ocurrencia de los hechos de violencia y los modelos de políticas públicas, los cuales tienen dos vertientes:

1.- La primera, referente a la expropiación del objeto de estudio mediante el *colonialismo metodológico*, en tanto se interpreta la violencia de aquí con la información de allá y se actúa acá con las políticas de allá. Según la literatura producida en los centros de pensamiento mundiales, existe lo que podría denominarse un *itinerario cultural*, que no es otra cosa que la utilización del material bibliográfico de ciertos casos de política originados en otro lugar para legitimar las acciones en el territorio donde se actúa.

Las mismas podrían ubicarse bajo dos variantes: Por un lado, los estudios de violencia en la región parten de textos genéricos alrededor de temas como: las reformas institucionales del sistema penal⁸ (policía, justicia, cárcel), las víctimas (jóvenes, mujeres), los mercados ilegales (narcotráfico, tratos), los tipos de delitos (homicidios, robos, secuestros) y las políticas públicas (prevención, mano dura), entre otros, con lo cual se unifica el pensamiento y la práctica de la seguridad por fuera de la realidad social en la que se desenvuelve.

Y por otro, la relacionada con la adopción de políticas provenientes de tres ámbitos institucionales privilegiados:

- La cooperación internacional, a partir de los llamados *casos exitosos, experiencias prometedoras o lecciones aprendidas* — nacidas en un lugar distinto al que se aplican — son el inicio de la transferencia de conocimientos, de la adquisición de tecnologías (cámaras de video, comunicaciones, armas); de la contratación de consultores que van y vienen; de la imposición directa de políticas (ventanas rotas, prevención comunitaria, tolerancia cero, seguridad humana), ninguna de las cuales circulan evaluadas previamente y mucho menos estudiadas para su adaptabilidad, porque simplemente vienen con los carteles de “exitoso”, “prometedora” o “lecciones”. Si no hay buenos diagnósticos de la inseguridad,

8. De allí proviene lo que se ha llegado a denominar reformas de la policía y la cárcel bajo esquemas de privatización y de la justicia con el sistema oral acusatorio.

mucho menos existen evaluaciones de las políticas, estrategias y acciones desarrolladas.

En esta perspectiva se enmarca una comunidad paradigmática, que viene de las entidades que financian proyectos bajo los modelos del estado mínimo o de la soberanía del consumidor, entre los que están el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Adicionalmente, se encuentran la Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud y La Organización Panamericana de la Salud que son las instancias de difusión de las políticas de seguridad ciudadana en los distintos foros políticos que han creado y en los distintos niveles de gobierno (nacional o local). De esta manera, América Latina se convierte en un catálogo o menú de proyectos importados desde fuera.⁹

- La presencia de ciertos países y ciudades que han sido considerados modelos de estas políticas, que operan como *cabezas de puente* para difundir este pensamiento por la región. Probablemente dos sean los más significativos: Colombia —con las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali— considerada como un punto de partida de la llamada *epidemiología de la violencia*, que posteriormente fue absorbida por la fallida *seguridad democrática* inscrita en el Plan Colombia, que se regó por el continente bajo la influencia de las políticas norteamericanas¹⁰ y del *efecto globo*. Sin embargo, ninguna de estas dos propuestas dio resultados positivos en Colombia, hasta que bajo una lógica de seguridad distinta se tuvieron resultados sorprendentes: el proceso de Paz con las FARC, que disminuyó la tasa de homicidios a la que tenía Colombia 42 años atrás.¹¹

9. Nos referimos, por ejemplo, a las propuestas de Giuliani y Bratton para Nueva York, inscritas en las tesis de tolerancia cero o ventanas rotas, para ser aplicadas en las ciudades de América Latina.

10. En este contexto se profundizó en la región la llamada “guerra a las drogas” y, de manera particular, el denominado Plan Mérida, para México y Centroamérica, con resultados más bien precarios. Colombia recibió de los EEUU 700 millones de dólares anuales, México con el Plan Mérida 500, Centro América 100 y El Caribe otro tanto. Estos dineros, según el Subsecretario de Defensa de los Estados Unidos están dirigidos al control del narcotráfico, el crimen organizado y las pandillas. Por otro lado, el BID distribuyó 244 millones de dólares en los últimos diez años; frente al BM, OEA y demás instituciones multilaterales que lo hacen en montos insignificantes, pero que imponen sus propuestas.

11. Ver: <https://bit.ly/2MpoCkn>

Y el otro país es Chile, gracias a su promoción como modelo exitoso de desarrollo económico y a su histórica baja tasa de homicidios. En este caso posicionaron tres componentes fundamentales de política: desregulación del Estado (privatización), prevención (situacional, comunitaria, social) y los enfoques institucionalistas de reforma del sistema penal (justicia, policía, cárcel), promocionándolos como ejemplo de políticas de “seguridad pública”.¹²

- A ello se deben añadir un conjunto de *intelectuales orgánicos* que actúan en entidades públicas nacionales, locales, universitarias y no gubernamentales que circulan constantemente por todas estas organizaciones, reproduciendo las mismas prácticas y metodologías.

2.- La segunda, relacionada con la negación de la presencia de una pluralidad de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, decantada a través de una diversificación de países que prefiguran tres tendencias claras:

- De *centro*, sustentada en la etiología de la violencia para ofrecer la prevención en sus tres dimensiones: situacional, comunitaria y social (Sozzo, 2008). La causalidad convierte a la política de seguridad en un tema sectorial, donde en el mejor de los casos, se incorporan los programas sociales para eliminar las causas. Desgraciadamente esta posición entra en contradicción con las demandas poblacionales de las víctimas, que configuran una agenda pública que se transforma en agenda política. También asumen las reformas institucionales en el ámbito penal: la policía se moderniza, el sistema carcelario mejora sus infraestructuras y administración, y la justicia entra en la lógica oral.
- De *derecha*, inscrita metodológicamente en un marco teórico deductivo que define, entre otros, tres ejes de políticas: a). La inscripción en la reforma del Estado mediante el fortalecimiento del mercado con los procesos de privatización de toda la cadena productiva de la seguridad (tecnología, policía, inteligencia) y del sistema penal (policía, cárcel, justicia). De esta manera se posiciona el postulado del *eficientismo* —propio del neoliberalismo— en términos de reducir el gasto corriente y de afirmar que el tema está diagnosticado, requiriéndose en el mejor de los casos información para actuar.

La implantación del ideario de mano dura y represión, originadas en el derecho de la víctima (venganza), como demanda de la

12. En Chile se define a la seguridad ciudadana más como seguridad pública.

población (populismo),¹³ que se expresa en la imposición del control y el disciplinamiento con tecnología (video vigilancia o panóptico), militarización de las policías (reforma policial) y policialización de los militares (reforma militar). En términos jurídicos, se impone el populismo penal que contempla el aumento de los tipos de delitos, penas más altas (acumulativas) y edad mas baja de la imputabilidad penal, entre otras.

La perspectiva cultural, que se inscribe en la cuestión valórica de la familia, la tradición y la propiedad, que son impulsadas mediante campañas publicitarias y la educación.

- Los *gobiernos progresistas* le asignan un peso mayor a la comprensión de la realidad a través de las fuerzas sociales de producción del hecho violento, en el marco del fortalecimiento del papel del Estado y de las acciones de seguridad denominadas democráticas, ciudadanas y garantistas. Se distancian del peso que la derecha le asigna a la policía y al sistema penal en su conjunto, por su carácter represivo que vulnera los derechos humanos y no rehabilita (sobre todo la cárcel).

La diversidad de las políticas públicas ha conducido a un incremento de las instituciones y los presupuestos para enfrentar la violencia. Si antes era suficiente con las del sistema penal, hoy esta realidad ha sido ampliamente desbordada, al incrustarse en todo el aparato estatal y buena parte de instituciones privadas. Sin embargo, hay ciertos países y ciudades progresistas que muestran tendencias interesantes que bien vale sistematizarlas.

¿EL GIRO A LA IZQUIERDA EN AMÉRICA LATINA PRODUCE POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA DISTINTAS?

Desde los años ochenta del siglo pasado dos hechos cambiaron la sociedad latinoamericana: por un lado, el proceso de *Reforma del Estado* que introdujo la descentralización (autonomías), el retorno a la democracia y su ampliación territorial (elección de alcaldes), en contraposición con la desregulación del mercado (privatización), el ajuste fiscal (recortes sociales) y la apertura económica (tratados

13. Con el aumento y diversificación de la violencia se ha instaurado el denominado *derecho de la víctima* que genera una respuesta a las demandas sociales de mano dura.

de libre comercio). Y por el otro, llegó con fuerza el proceso de *globalización* que redujo los territorios distantes y construyó un nuevo modelo de acumulación planetario, apalancado en la revolución científico-tecnológica en el campo de las comunicaciones.

Este proceso general introdujo nuevos delitos (ciberdelitos, delitos informáticos, *deep web*¹⁴) e inéditos delincuentes (red global del crimen).¹⁵ Pero también la penetración de las propuestas neoliberales en el sector seguridad, que debilitaron las instituciones públicas en su conjunto y particularmente las del sistema penal, así como ampliaron la dinámica mercantil que potenció las desigualdades sociales en las relaciones global locales (Borja & Castells, 2002).

Todo ello incidió en el incremento y transformación de la violencia (Carrión, 2019), configurando una nueva *coyuntura delictiva* en América Latina, que puso en crisis las políticas de seguridad, tanto por los resultados negativos en el control de la violencia, la deslegitimación institucional, como por la ingente cantidad de recursos económicos usados.

Un elemento central de la política de seguridad ciudadana ha sido la mercantilización del sector (desregulación), que muy poco se discute en la región y que llegó a las instituciones tutelares del sistema penal, inscritas en la lógica del modelo neoliberal de la economía y del Estado. Así se tiene, entre otros, la llamada reforma de la policía que escondió su principal componente: la privatización, conduciendo a un promedio regional de cuatro policías privados por uno público (Frigo, 2003), siendo el principal demandante el sector público. Y la otra institución del sistema penal que siguió la misma suerte fue la cárcel, bajo las llamadas asociaciones público/privadas en Chile, Brasil y México, entre otros países.

Con la llegada del nuevo siglo tiende a romperse la hegemonía de un solo proyecto político de desarrollo y de seguridad en América Latina, inscrito en el llamado Consenso de Washington. En 1999 llega a Venezuela la Revolución Bolivariana, emergiendo lo que algunos autores han llamado el posneoliberalismo (Sader, 2008), el progresismo (Gaudichaud, Webber & Modonesi, 2019) o el giro a la izquierda (Arditi, 2007).

14. Ver: <https://bit.ly/2XsKO3g>

15. El concepto de "Crimen Organizado" consagrado en la Convención de Palermo queda en desuso, para dar paso al de la "Red Global del Crimen" (Carrión, 2015).

Este fenómeno se riega por la región con los triunfos electorales de Hugo Chávez (PSUV) en Venezuela en 1999; Luiz Inácio Da Silva (PT) en Brasil y Néstor Kirchner (FPV-PJ) en Argentina, ambos electos en el año 2003; Tabaré Vázquez (FA) en Uruguay en 2005; Evo Morales (MAS) en Bolivia en 2006; Daniel Ortega (FSLN), que llega en Nicaragua, y Rafael Correa (AP) en Ecuador en el año de 2007; Fernando Lugo, en 2008, en el Paraguay, Mauricio Funes (FFLN), en 2009, en El Salvador; y el último, Andrés Manuel López Obrador (Morena), en México, en 2018. Es un proceso en el que se han inscrito diez países, entre los cuales están las tres naciones más grandes de la región (Brasil, México y Argentina).

Hay que resaltar la continuidad de la propuesta en Venezuela con los recambios electorales de Hugo Chávez a Nicolás Maduro; en Brasil de Lula Da Silva a Dilma Rousseff; en Argentina de Néstor Kirchner a Cristina Fernández; en Uruguay de Tabaré Vázquez a José Mujica y luego nuevamente a Vázquez; en El Salvador de Mauricio Funes a Salvador Sánchez Cerén y en Ecuador de Rafael Correa a Lenin Moreno.

Este proceso de los países progresistas no es homogéneo, lo cual produjo una forma plural de expresión alrededor de dos vías. Una, desde la existencia de dos izquierdas, una buena y otra mala según Castañeda (2006); y la otra desde la presencia de múltiples izquierdas que abren o refundan un nuevo orden político (Cameron & Hershberg, 2010).

En el contexto de estos gobiernos se observa un cambio sustancial en las políticas y las doctrinas de seguridad en América Latina, partiendo del importante cuestionamiento a la seguridad nacional que siguió en algunos de los países con su revisión total hasta dejarla totalmente a un lado.¹⁶ Esto significó una modificación profunda de la función de las Fuerzas Armadas y de la propia doctrina de seguridad nacional (Vargas, 2008).

La seguridad pública se expresó con matices distintos, teniendo los puntos más altos en Venezuela, Chile y Colombia,¹⁷ que incluso,

16. La salida del Comando Sur de Panamá también fue un elemento importante, así como los atentados terroristas de 2001 en Estados Unidos, tanto que redefinieron las nuevas amenazas alrededor de las migraciones, los terroristas y el narcotráfico.

17. Las policías en los tres países están militarizadas, en tanto dependen de los ministerios de Defensa y son consideradas parte de las Fuerzas Armadas de cada uno de ellos.

en la actualidad, con las *explosiones sociales* han cobrado mayor relevancia. Esta sobrevaloración de la seguridad pública hizo que la seguridad ciudadana pase a un segundo plano. El caso de Venezuela quizás sea el más extremo, porque la necesidad de la supervivencia del proyecto político condujo, primero, a un régimen cívico-militar-policial y, segundo, a subordinar la seguridad ciudadana a la seguridad pública. El caso del modelo económico de Chile se rebeló con el estallido social vivido en octubre de 2019, porque la desigualdad social se transparentó en lo económico y lo político, mostrando a la policía de Carabineros --ejemplo en otras épocas-- su real rostro represor propio de la seguridad pública (corrupción incluida). Y en Colombia, el peso de la seguridad pública se impuso gracias al conflicto interno que dura más de medio siglo, lo cual ha conducido a tener un pie de fuerza policial-militar cercano al millón de personas, el más grande de la región.

La seguridad pública tiene por objetivo el mantenimiento del orden público del Estado, por tal motivo su enfoque ha sido principalmente militar, policial y penal. Por eso, muchos países que salieron de dictaduras militares aún lo sostienen (Chile). Mientras la seguridad pública se encarga del “enemigo interno”, la seguridad nacional lo hace del “enemigo externo”, y la seguridad ciudadana, en cambio, se refiere al derecho que tiene la población a la protección.

Con el “giro a la izquierda” se cierra el ciclo del peso asignado a la seguridad nacional nacida en el contexto de la guerra fría —bajo influencia norteamericana— y se cuestiona la seguridad pública originada en el marco de las dictaduras militares. Frente a ello aparece la reivindicación de las políticas de seguridad ciudadana, como respuesta pública a un derecho clave y elemental: la protección. Sin duda que este punto de partida revela claramente la diversidad de políticas públicas entre gobiernos de derecha y de centro con respecto a los progresistas.

LA SEGURIDAD EN EL GIRO A LA IZQUIERDA: UN DEBATE IMPRESCINDIBLE

Se debe reiterar que no hay políticas homogéneas de seguridad ciudadana en la región, como se puede verificar cuando se hace política comparada de los casos de los países de América Latina.

Si se toma en cuenta el corte político de las políticas de seguridad, se pueden observar claramente dos visiones opuestas, entre los regímenes de derecha y los progresistas. De allí que negar la existencia de una propuesta progresista de enfrentar la violencia, no sólo que se enmarca en el fetichismo de la violencia que niega lo político en la política de seguridad, sino que también impide entender las políticas impulsadas por estos procesos.

Mientras los gobiernos progresistas parten de la realidad de la violencia para encontrar las salidas a la misma, los países de derecha se anclan en estructuras de pensamiento preexistente, sea inscrita en la relación economía/sociedad (privatización), en las lógicas de la mano dura (populismo penal, represión), en los casos exitosos (lecciones aprendidas), o en las vertientes de la epidemiología de la violencia (factores de riesgo).

Por eso es importante entrar en una dinámica analítica inductiva, caso por caso y país por país, para calificar los rasgos dominantes de las políticas públicas de seguridad. Para ello, partiremos con el Cuadro 1, donde se puede observar el comportamiento de los promedios anuales de las tasas de homicidios por cien mil habitantes de los países de América Latina, en estos últimos 20 años, respecto de su posición política (derecha e izquierda).

Primero, se debe decir que en el siglo XXI ha habido una pequeña reducción de la tasa promedio de homicidios en la región, que es del orden de 1.87 por cien mil habitantes, porque se pasó de 19.85 en el año 2000 a 17.98 por cien mil en el 2019. Este pequeño descenso muestra la tendencia a la estabilización de la curva de la tasa regional de homicidios, porque se observa una baja oscilación en los años intermedios —tanto al alza como a la baja— no mayor a 4 homicidios por cien mil habitantes. Este comportamiento revela, en el período analizado, que la violencia se ha convertido en un problema estructural, con una condición adicional: tiene una tasa muy alta comparada con las de los otros continentes: tres veces más al promedio mundial y casi seis veces al de Europa.

Cuando se ve la conducta de la tasa de homicidios por territorios nacionales y regionales, se observa una actuación muy desigual: por países, en el extremo más alto está Venezuela con 60.3 homicidios por cien mil en 2019 y el más bajo es Chile con 2.6 (¡la diferencia es de 24 veces!). Si se mira por regiones, el Cono Sur tiene las más bajas

Cuadro 1. Tasa de homicidios promedio por tendencias políticas

PAÍS \ AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Derecha	19.04	24.06	24.63	24.78	27.66	22.91	25.63	25.88	28.97	28.45
Izquierda	19.05	18.65	21.85	20.70	18.18	15.56	15.10	11.76	16.24	21.42
Izquierda sin Venezuela	6.50	5.40	5.60	13.05	11.93	10.15	9.12	10.94	11.65	18.37
Total promedio	19.05	24.25	24.32	23.87	25.35	21.16	22.24	20.24	23.25	24.94

Fuente: Base de datos de Estadísticas de homicidios internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Elaboración: Paulina Cepeda.

y el Triángulo Norte de Centroamérica las más altas (Honduras, El Salvador y Guatemala).

En lo relacionado con el comportamiento de las tasas de homicidios por regímenes políticos se puede afirmar que los gobiernos progresistas han tenido un mejor desempeño que los de derecha a lo largo de este siglo, sobre todo desde los primeros años hasta 2014, cuando la tasa de homicidios en Venezuela sufre un crecimiento considerable de 8.1 homicidios en un solo año — que coincide con el cambio de gobierno de Hugo Chávez a Nicolás Maduro— fenómeno que se mantiene hasta la actualidad. Sin embargo, cuando se le excluye a Venezuela de la condición de país progresista,¹⁸ las tasas promedio de estos países son claramente positivas a lo largo de todos los 20 años. Esta exclusión se realiza por dos razones: porque es evidente que metodológicamente distorsiona los promedios generales de toda la región y, principalmente, de los gobiernos progresistas, y porque su condición de país progresista ha sido ampliamente cuestionada (Stefanoni, 2020; Dietrich, Hans¹⁹).

En cuanto a las tasas regionales de homicidios, se observa una tendencia a la estabilización, donde los países progresistas aportan con el descenso de sus tasas de homicidios a este equilibrio. Entre

18. El manejo de la economía, los derechos humanos y lo social en Venezuela no corresponden a la denominación de progresista, además de que las políticas de seguridad ciudadana pasan a un segundo plano frente al peso que se le asigna a la seguridad pública (mantenimiento del orden público) por parte del régimen civil-militar-policía: 11 ministros son militares en el gabinete de Maduro y también lo son 11 de los gobernadores de los 23 estados. La empresa estatal de petróleo (PDVSA) es enteramente manejada por la milicia.

19. Ver: <https://cnn.it/2XsaLjy>

Continuación Cuadro 1.

PAÍS \ AÑO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Derecha	26.23	26.28	25.48	22.98	20.66	20.31	19.70	19.39	18.25	17.67
Izquierda	20.42	21.01	18.78	19.07	22.09	26.40	23.30	22.91	29.37	21.69
Izquierda sin Venezuela	17.69	18.02	14.89	14.72	17.11	22.46	19.62	18.74	20.70	15.26
Total promedio	23.46	23.77	22.29	21.30	21.26	23.21	21.41	20.32	21.85	17.86

estos países se deben resaltar: Cuba, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Argentina y El Salvador que provienen del Caribe, Centroamérica y Suramérica. Cuando nos adentramos en las tasas de homicidios de los países del llamado Giro a la Izquierda en América Latina, se pueden encontrar las siguientes características, tal como se describe en el Cuadro 2 de tasas de homicidios en este siglo:

Cuba

Este país caribeño ha tenido tradicionalmente bajas tasas de homicidio desde hace mucho tiempo; sin embargo, muestra un comportamiento interesante en este siglo, porque baja aún más la violencia: en 1995 tenía 7.8 homicidios por cien mil habitantes, para llegar en 2019 a 5.2; esto es una disminución del 33 por ciento en 25 años y si se compara desde el 2000 al 2019 existe una gran estabilidad. Esta reducción se hace más interesante cuando se compara su comportamiento en el marco del Caribe, que es una región con tasas más bien altas.

La política de seguridad ciudadana en Cuba se ha anclado significativamente en las organizaciones populares (CDR) y en el conjunto de las instituciones estatales con las que han desarrollado acciones integrales a nivel comunitario. Sin duda que la policía y las Fuerzas Armadas han jugado una función crucial, así como la estructura pública del Estado (Barroso, 2016).

Ecuador

Este país equinoccial es aleccionador dentro del progresismo en las políticas de seguridad ciudadana en América Latina. En 2010 llega

Cuadro 2. Tasas de homicidios por países en el S. XXI

Fuente: Base de datos de Estadísticas de homicidios internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Elaboración: Paulina Cepeda.

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	19.85	24.26	24.32	23.87	29.28	21.98	22.24	20.24	23.25	24.94	23.48	23.77	22.29	21.20	21.28	22.21	21.41	20.22	21.81	17.94
Colombia	5.3	5.4	5.9	5.7	5.9	6.1	5.1	5.0	4.6	5.0	4.5	4.7	4.5	5.0	5.2	5.4	5.0	5.0	5.2	5.2
Venezuela	32.8	31.9	27.8	43.8	26.9	37.2	45	17.8	51.8	48.0	45.1	47.8	53.8	53.6	61.0	61.0	66.3	66.3	61.4	62.3
Brazil	23.7	24.7	29.3	24.7	24	23.3	23.9	23.4	23.8	22.8	22	24.2	26.5	26.8	26.6	26.4	29.7	30.8	26.0	19.7
Argentina	7.2	8.2	9.2	7.6	5.9	5.5	5.3	5.2	5.8	5.5	5.8	5.1	5.3	7.3	7.5	6.5	6.0	5.1	5.2	5.9
Uruguay	8.4	9.9	8.9	9.9	9.9	8.7	5.1	6.8	9.6	8.7	6.1	5.9	7.9	7.6	7.8	8.8	7.8	8.2	11.2	9.8
Bolivia	14.9	22.8	22.8			5.2	5.2	8.2	8.6	8.4	12.8	12.3	11.9	9.0	8.9	6.3	6.3	6.3	6.3	6.0
Nicaragua	9.5	10.5	10.7	12.1	12.2	13.6	13.2	12.9	13.2	14.2	13.7	12.7	11.9	10.9	8.7	8.0	7.4	7.4	7.4	7.5
Ecuador	14.5	12.9	14.8	14.6	17.7	15.4	17.1	18.0	18.0	17.9	17.6	15.4	13.5	11.9	8.3	6.9	5.9	5.9	5.7	4.7
El Salvador	40.5	40.8	47.7	46.2	44.9	44.4	44.8	42.5	42.0	41.4	44.7	46.7	47.6	41.7	46.2	42	100.4	83.1	61.8	51.0
Paraguay	18.8	24.3	24.9	22.9	21.2	15.3	12.6	13.1	13.8	13.4	11.9	10.4	10.2	9.3	8.8	9.3	8.8	8.9	8.9	5.1
Chile	2.0			3.2		3.0	3.6	3.7	3.5	3.7	3.2	3.7	2.5	3.2	3.0	3.4	3.4	4.3	2.7	2.6
México	10.6	18.0	9.7	9.5	8.7	9.1	9.5	7.9	12.3	17.1	22	22.9	27.5	18.8	16.1	16.5	19.3	24.8	25.8	27.9
Costa Rica	9.9	9.9	11.9	11.5	9.4	10.9	9.5	8.1	14.0	15.7	12.9	14.8	16.9	17.3	15.5	11.9	10.0	8.7	9.8	11.2
Perú	3.2					2.9					5.4	5.4	6.5	6.6	6.7	7.2	7.7	7.7	7.8	8.5
Guatemala	6.3	6.4	6.3	7.3	6.7	7.9	6.1	8.4	11.9	11.7	11.9	10.3	8.7	8.7	10	11.8	11.9	12.3	11.7	11.0
Honduras	24.9	27.1	29.7	29.9	26.2	40.8	43.8	42.7	44.9	46.4	40.7	38	33.8	33.7	31.4	29.4	27.3	26.1	22.4	21.6
Jamaica	48.7	52.1	52.8	57.9	50.5	49.6	41.2	48.8	56.6	60.7	76.1	81.7	84.3	74.2	68.9	67.5	66.8	41.7	40.0	41.2
Rep. Dominicana	33.8	42.5	38.8	34.9	53.9	61.0	64.5	57.1	50.0	60.0	51.4	40.0	38.7	42.1	35.1	42.1	42.0	47.0	47.0	47.4
Brasil	14.1	12.6	14.5	21.2	24.6	23.9	22.9	22.2	24.8	24.3	28.0	25.1	22.3	19.2	17.4	24.5	19.2	11.3	10.4	9.5
Paraguay	4.5					5.1		5.1	5.1	6.1	6.8	9.0	10.0	10.2	9.3	10.0	9.5			9.0

a tener una tasa de 17.6 —que venía con una tendencia alcista desde el año 2000— para desde ese año revertir la tendencia, llegando en 2017 a la tasa de 5.8, justo cuando deja el Gobierno Rafael Correa; esto es, en ocho años se logra una reducción de un 67 por ciento.

En la Revolución Ciudadana se produce un cambio significativo en las políticas públicas de seguridad ciudadana a dos niveles: por un lado, se transforma el marco jurídico con la aprobación de una nueva Constitución en 2008, donde la seguridad ciudadana, la policía y los militares adquieren nuevas condiciones, y la sanción de un nuevo Código Penal (COIP) en 2014. Por otro lado, se crea un inédito marco institucional (normas, instituciones, recursos) con el nacimiento de los ministerios del Interior para que la policía esté vinculada al mando civil, el de Justicia para que regente el sistema penitenciario y el ministerio Coordinador de la Seguridad para que defina y coordine la política de seguridad ciudadana. Además, de esta reforma institucional existe una reducción importante de pobreza y de desigualdad social, así como una significativa inversión pública en materia de seguridad (Carrión & Pinto, 2017).

Desgraciadamente el cambio de Gobierno en 2017 invirtió la tendencia: si en 2017 hubo una de 5.7, para 2019 llegó a 6.7; esto es, en dos años se incrementó en un 17%, debido al desmonte de la estructura institucional constituida y a la aplicación de la noción del Estado mínimo.

Bolivia

Este país andino reduce la tasa de homicidios del 14.9%, en 2000, al 6.0 en 2019; esto es, una reducción de 59%. Sin embargo, esta disminución en las dos décadas en el período conducido por Evo Morales hay dos momentos: uno primero, que tiene un ascenso de 5.2 en 2005 a 12.8 en 2010 (46%), y otro posterior en que se invierte la tendencia con un importante descenso a 6.0 en 2019, lo cual significa una reducción del 53%.

¿Qué se hizo para que estos datos se modifiquen tan significativamente? En 2012 se crea una nueva institucionalidad con la aprobación de una Ley de Seguridad Ciudadana y una reforma de la policía, con especialización por tipos de delitos (narcotráfico, género, común) y una desconcentración por Departamentos; además, se contempla la participación social a través de Servicio Civil Voluntario

de los Grupos de Apoyo Civil a la Policía y la incorporación de tecnología. Adicionalmente a la participación ciudadana y al control social se crea una comisión interministerial conformada por varios ministerios y un consejo de coordinación sectorial, donde lo público recobra espacio (Roncken & Chacin, 2014).

El Salvador

Luego de dos gobiernos seguidos de Arena, uno que ofreció *mano dura* y otro *súper mano dura*, con resultados significativamente negativos, llega en 2009 el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional al poder, cuando la tasa de homicidios era de 64.7, cosa que para 2019 se reduce a 36.0, teniendo un pico muy alto en 2015 con 105.4 homicidios. La reducción en el período es significativa: 44.3% en los 9 años, cuestión que muestra una tendencia positiva clara.

En la República de El Salvador se conformó un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, como instancia de diálogo político entre el Gobierno y el amplio espectro de actores sociales, entre los que se encontraban las maras o pandillas, con quienes lograron negociar varias treguas con resultados interesantes, como el de los años 2012-2013. Se formuló el “Plan El Salvador Seguro” con un enfoque integral y no sectorial, bajo la dinámica del Gobierno civil de la seguridad, la policía, los militares y el liderazgo. Un importante aporte fue el de la negociación, que reconoce actores de lado y lado, aunque con resultados intermitentes (Amaya, 2019).

Nicaragua

Cuando en el año 2007 llega al poder el Frente Sandinista de Liberación Nacional, bajo el liderazgo de Daniel Ortega, el país tenía una tasa de 12.9 homicidios por cien mil habitantes, cuestión que para 2019 bajó a 7.5, representando una reducción del 41.8% en 13 años, un cambio estructural incontestable.

Antes de 1979 la seguridad ciudadana estaba subordinada a las tesis de la seguridad nacional, pero con el triunfo de la revolución sandinista, la Guardia Nacional fue sustituida y se separaron las funciones de defensa de las de seguridad ciudadana. En 2006 se diseña una estrategia de seguridad regida por principios preventivos, proactivos y comunitarios, inscritos en cambios estructurales con dos ejes: el retorno de lo público y la redistribución del ingreso y la

riqueza. En ese contexto la policía de comunidad se desarrolló de forma sectorizada en los territorios y según tipos de delitos (Espinoza, 2016).

Paraguay

Cuando Fernando Lugo asume la presidencia de la República en 2008, la tasa de homicidios era de 13.8, cuestión que se reduce a 10.2 en 2012, cuando es derrocado mediante un golpe de Estado, paradójicamente, por un hecho de violencia en el campo. Esto significa una importante reducción del 26.1% en el periodo de su gobierno.

La seguridad ciudadana se inscribió en un cambio del paradigma, en el sentido que hubo un tránsito de la seguridad pública a la ciudadana, sobre la base de una estrategia integral, multisectorial y con una variedad de actores estatales y sociales. Se estableció un acuerdo entre el Gobierno nacional y los locales, así como mecanismos de participación ciudadana.

Argentina

El caso de Argentina con los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (tres períodos) es interesante, porque en el período que va desde 2003, con una tasa de 7.6, a 2016, con 6.0 homicidios por cien mil habitantes; existe una reducción de 21% en 13 años con una tendencia decreciente.

La política pública en este período de 13 años estuvo enmarcada en una propuesta de estrategia de seguridad ciudadana donde hubo una visión integral, esto es, que va más allá del sistema penal y que integra a la población bajo esquema de participación. Al ser un país federal, también existieron políticas descentralizadas para reducir la violencia en esos espacios.

Colombia

El caso de este país es muy interesante porque el presidente Juan Manuel Santos -heredero de las políticas del Plan Colombia y de la seguridad democrática de Álvaro Uribe- no encarna precisamente una propuesta progresista sino todo lo contrario. Sin embargo, Santos decide entrar al proceso de Paz con las FARC, debido a las demandas sociales -nacionales e internacionales- y, sobre todo, al

desangre vivido durante el conflicto interno, irresuelto por más de 60 años.²⁰ De esta manera el presidente de derecha asume una posición progresista de seguridad ciudadana, gracias a que las FARC, como fuerza guerrillera de izquierda, la más antigua del continente, presiona por detener la violencia histórica. En otras palabras, las FARC entablan un diálogo con el Gobierno de Santos -a pesar de la oposición uribista por torpedear el proceso, porque siempre creyeron en una salida militar²¹-, logrando reducir significativamente la violencia en Colombia.

Colombia tenía una de las tasas más altas de violencia de la región a principios de este siglo, cuestión que se modifica con el proceso de la firma de la Paz en 2016. Si en el año 2000 Colombia tuvo una tasa de 65.7 homicidios por cien mil habitantes, cuando se logra el acuerdo de Paz baja a 24.9 (62%) esto es, una reducción de la tasa de homicidios a la que tenía 42 años atrás. Un logro sin par (Valencia, & Ávila, 2017).

Sin embargo, con la llegada de Iván Duque a la Presidencia del República —con orientación uribista— las tasas de homicidios vuelven a subir, en este caso a 25.4 homicidios por cien mil en un solo año, además de la comisión de un conjunto de asesinatos selectivos hacia los líderes sociales y miembros de las FARC.

Los casos de excepción, dentro de los gobiernos progresistas, son Venezuela, de forma absolutamente marcada, y Uruguay, que tiene una tendencia alcista, aunque mantenga tasas de un dígito.

Venezuela

La Revolución Bolivariana es un caso de excepción dentro de los países con políticas progresistas de seguridad ciudadana. En este caso, se tiene una evolución incremental de las tasas de homicidios desde que Hugo Chávez llega al poder, que tendencialmente se incrementa con el arribo de Nicolás Maduro a la presidencia hasta llegar a la tasa de 60.3, la más alta de América Latina. Así se tiene que

20. Según el Centro Nacional de la Memoria Histórica, “El total de víctimas fatales fueron 261,619 y están divididos así: 214,584 civiles, 46,675 combatientes y 360 personas sin información”.

21. Álvaro Uribe fue presidente de Colombia durante 2002 hasta 2010 y en ese período se llevó a cabo el denominado Plan Colombia (1999 y 2016) con una inversión norteamericana reconocida en más de 10 mil millones de dólares, que según especialistas en el tema, en realidad fueron no menos del doble de esa cantidad.

en 2000 la tasa fue de 32.8 y la de 2019 de 60.3, lo cual significó un incremento relativo del 83.8 por ciento en el período.

La explicación de este proceso tiene que ver con la prioridad puesta en la seguridad pública (defensa del orden público interno y del Estado) por encima de la seguridad ciudadana; tanto que, según Maduro, se considera un régimen cívico-militar-policial. El volumen del poder militar se percibe en las asimetrías con respecto a la seguridad ciudadana: las Fuerzas Armadas Bolivarianas tienen 260,000 efectivos militares, la Guardia Nacional Bolivariana cuenta con 70,000, la Policía Nacional 30,000 miembros y las Milicias Bolivarianas cerca de 500,000 personas armadas. Por otro lado, las estructuras de inteligencia y contrainteligencia con el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional y la Dirección General de Contrainteligencia Militar. La brecha entre el número de efectivos de la Policía Nacional frente a los militares es considerable.

Uruguay

Otro caso de excepción es Uruguay, que incrementa sus tasas de homicidios de 5.7 en 2005 a 9.8 en 2019; esto es un aumento de 71.9 por ciento en los 15 años de Gobierno del Frente Amplio, pero que en términos absolutos aún es relativamente bajo, porque se mantiene con una cifra de un solo dígito.

Más extraño este proceso si Uruguay tuvo un importante crecimiento económico (el PIB se cuadruplicó), redujo el desempleo y el subempleo y, además, mantuvo la presencia del estado de bienestar. Hay autores que plantean que la prosperidad no vino sola: llegó con violencia;²² una hipótesis por comprobarse.

ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES A PARTIR DE LOS CASOS

Con esta mirada inductiva de los países, se observa que las políticas progresistas para contrarrestar la violencia terminan siendo más interesantes que las de la derecha, porque arrojan resultados

22. “Siempre creímos que el crecimiento económico combatía la inseguridad. Los hechos nos están probando lo contrario, lo que nos obliga a buscar nuevas formas de combatir el virus. Y no lo digo yo, este aserto está fundamentado en el ensayo del experto criminólogo Marcelo Bergman, “*More Money, More Crime*” Fasano, 2019).

positivos y abren la posibilidad de nuevas líneas de política pública en seguridad ciudadana. ¿Qué hubo de común en estos países?

Los casos presentados muestran políticas plurales en materia de seguridad ciudadana, negando el pensamiento único. Claramente, las políticas aplicadas por los países de derecha y los progresistas son distintas, como también los resultados. La corriente progresista de seguridad ciudadana ha sido más eficaz en detener la violencia que la derecha: los países con mayor reducción de las tasas de homicidios han sido los progresistas, comparativamente con los de derecha, pero no todos de la misma manera e intensidad. Adicionalmente, antes y después de los períodos progresistas se observan tasas más altas de homicidios.

No se puede negar que existen países que “confirman la regla”, como son Uruguay y, sobre todo, Venezuela. Uruguay es particular porque es el primer país de América Latina en plantear explícitamente una salida distinta a la llamada “guerra a las drogas”, cuando despenalizó el consumo de marihuana y la concibió como un tema de salud pública (diciembre de 2013). Más aún cuando el crecimiento económico ha sido claro y el fortalecimiento institucional también. El caso de Venezuela es muy preocupante porque distorsiona los promedios regionales, así como de los países progresistas, por la magnitud de su violencia. Adicionalmente hay varios autores que cuestionan si puede ser considerado un país progresista, incluso por priorizar la seguridad pública sobre la ciudadana.

Se debe remarcar, adicionalmente, la existencia de comportamientos diversos de los países grandes y pequeños dentro de esta corriente. En el grupo de países pequeños, los resultados han sido más significativos que en los grandes, entre los que se pueden ubicar a Cuba, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, El Salvador y Paraguay. En Ecuador, el peso estuvo centrado en el fortalecimiento de la institucionalidad (normas, órganos y recursos); en El Salvador, en la negociación con las maras, y en Bolivia y Nicaragua en el fortalecimiento de la sociedad civil. En Cuba, la combinación de la institucionalidad y las formas de participación en los CDR.

Por el lado de los países grandes, se observa una tendencia a la estabilización estructural: en Brasil, con un comportamiento casi similar de los homicidios al inicio y al fin del período “petista”: Lula recibió con una tasa de 24 homicidios y Rousseff terminó su mandato

con 25, luego de 13 años; aunque en el periodo que va de 2012 con 26.5 al 2016 con 29.7, el incremento fue importante, aunque al final del período progresista bajó a 25. Colombia con el proceso de Paz reduce las tasas de homicidios y avanza a una visión distinta a la *guerra a las drogas*, pero desgraciadamente el uribismo liquidó esa opción.²³ México, con la presencia de Andrés Manuel López Obrador, que todavía tiene poco tiempo en el ejercicio de gobierno, mantiene altas tasas de homicidios. Buena parte de la violencia mexicana pasa por el narcotráfico y en esa perspectiva, por su vínculo con Estados Unidos –primer país consumidor del mundo–, lo cual le convierte en un caso muy particular por la complejidad.

Tal cual se pueden mirar en los países abanderados por el progresismo, ha habido políticas de seguridad con matices distintos, pero también con elementos en común, tal como se pueden observar:

- Un aspecto central de las propuestas progresistas, a diferencia de la derecha (con la ortodoxia económica), es la relativa al carácter de lo público que prima sobre lo privado y a la construcción de nuevos marcos jurídicos e institucionales. En otras palabras, se enmarcan en el retorno de lo público en el Estado y en la seguridad ciudadana.
- Los países progresistas definieron planes o estrategias nacionales de seguridad ciudadana bajo dos ópticas: la regulación del mercado y la recuperación del sentido de la planificación, que en muchos lugares entró en crisis o, incluso, desapareció.
- La políticas progresistas tuvieron presente la participación social, que en muchos casos se vio expresada en mecanismos de negociación directa con los actores sociales del hecho violento: los casos más significativos son los de Colombia, con las FARC, y de El Salvador, con las maras. La idea de la participación está presente desde una doble óptica: la incorporación de la comunidad a las instituciones públicas y viceversa (policía comunitaria), y la territorialización de las políticas de gobierno (nivel central, intermedio y local).

23. El punto 4 de los acuerdos de Paz contemplaban una nueva política antinarcóticos no sólo para Colombia sino también para la región, gracias a la presencia de un representante norteamericano en los diálogos.

- En los países progresistas la violencia ha sido concebida estructuralmente, por eso la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales, así como el incremento del empleo, enmarcadas en lógicas de la justicia social. Se trata de un modelo socialmente solidario que busca una sociedad más igualitaria con justicia social, redistribución equitativa de la riqueza y proactivo con la participación de la comunidad.
- En los países de esta tendencia hubo un cuestionamiento a la *seguridad nacional*, con la finalidad de recuperar la soberanía nacional, originada en las relaciones de los EEUU con Latinoamérica, en el contexto de la guerra fría. Por otro lado, mutaron las prioridades de la política pública en materia de seguridad, desterrando la seguridad nacional (soberanía), disminuyendo el peso de la seguridad pública (del Estado, heredera de las dictaduras) y jerarquizando la seguridad ciudadana (protección).
- Entró con fuerza la seguridad ciudadana por tipos de violencias, tomado fuerza dos matrices de la violencia: la *matriz mafiosa*, vinculada a los mercados ilegales (estupefacientes, drogas), donde sobresalen las propuestas de Uruguay con la legalización de la marihuana y de Colombia alrededor de los acuerdos de Paz (punto 4 del acuerdo). Adicionalmente ha cobrado mucho peso la *matriz discriminatoria*, relacionada con la violencia de género y el sentido patriarcal de la organización de la sociedad, así como con la xenofobia (por la migración), el racismo (sociedades multiculturales), los grupos etarios, las preferencias sexuales, el fútbol y la aporofobia, que han conducido a cambios en los marcos legales, fortalecimiento institucional, participación y transversalidad.


Los paradigmas y doctrinas de seguridad progresistas son diferentes a los de la derecha; pero lo fundamental está en que muestran diversidad de opciones y, dentro de ellas, las progresistas se han mostrado ser mejores si se atienden a los resultados. Sin embargo, las que se han posicionado como únicas y hegemónicas son las que provienen de la derecha. Por eso es muy importante entrar en este debate, porque a la larga ayudará a reducir la violencia en la región.*

Bibliohemerografía

- Amaya, E. (2019), “Cuatro desafíos claves de las políticas de seguridad ciudadana para El Salvador”, *Justicia en las Américas, Blog de la Fundación para el Debido Proceso*.
- Arditi, B. (2009), “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?” *Ciências Sociais Unisinos*, 45 (3), Universidade do Vale do Rio dos Sinos, pp. 232-246.
- Barroso, J. L. (2016), “El control social comunitario en Cuba y sus implicaciones para la seguridad pública”, *Revista Policía y Seguridad pública*, 6(1), pp. 127-164.
- Borja, J., & Castells, M. (1998), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- Cameron, M., & Hershberg, E. (2010). *Latin American Left Turns: politics, policies, and trajectories o change*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Carrión, F. (2015). *La red global del narcotráfico*, Quito, Ed. FES-ILDIS-FGE.
- _____. (Ed.). (2018). *La política en la violencia y lo político de la seguridad*, Quito, Ed. FLACSO.
- _____. (2019). *Seguridad y construcción de ciudadanía*, Morelos, Ed. Universidad Autónoma de Morelos, “La política un elemento gravitante en la violencia y la seguridad ciudadana”, pp. 29-53.
- Carrión, F., & Pinto J. P. (2017). *Violencias, articulaciones delictivas y gobierno de la seguridad en el Ecuador del siglo XXI*, Quito, Ed IDRC-FLACSO.
- _____. (2017a). *Quito: un ensamble de violencias*, Washington, Ed. Wilson Center.
- Castañeda, J. (2006), “Latin America’s Left Turn”, *Foreign Affairs*, 85(3), pp. 28-43.
- Constantino, G. (2015). “El juego estratégico de la seguridad ciudadana en Argentina (1996-2011)”, *Cuadernos de Gobierno y Administración pública*, 2 (1), pp. 29-49.
- Durkheim, É. (2004), *El suicidio*, Buenos Aires, Ed. Losada.
- Espinoza, B. (2016), “La seguridad ciudadana en Nicaragua: un proyecto que se consolida”. *Revista Jurídica IUS Doctrina*, N°15, pp. 1-31.
- Fasano, F. (2019). “Seguridad era la de antes. ¿Está seguro?”, *La Red21*. Montevideo.
- Frigo, E. (2003). *Hacia un modelo de seguridad privada en América Latina*. Ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad Privada, 24-26 de septiembre. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2U3Ckxp>

- Gaudichaud, F., Webber J., & Modonesi, M. (2019). *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica*. Ciudad de México: Ed. UNAM.
- Imbusch, P., Misse, M., & Carrión, F. (2011), "Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review", *International Journal of Conflict and violence*, 5, pp. 87-154.
- Kuhn, Thomas. (2009), *La estructura de las revoluciones científicas*, Buenos Aires: Ed. FCE.
- Roncken, Th., & Chacin, J. A. (2014), "Los alcances de la Seguridad Ciudadana en Bolivia como bien público y tarea de todos", *Cuestiones de Sociología*, N°10. Buenos Aires.
- Sader, E. (2008). *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires, Ed. CLACSO.
- Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*, Quito, Ed. FLACSO-IMQ.
- Stefanoni, P. (2020). "La izquierda latinoamericana frente a Venezuela", *Nueva Sociedad*. Ed. NUSO- FES.
- Valencia, L., & Ávila, A. (2017), *Terminó la guerra, el postconflicto está en riesgo. A un año del acuerdo de paz*, Buenos Aires, Ed. CLACSO- Paz.
- Vargas, A. (2008). "Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina", *Revista Nueva Sociedad*, N °213, Ed. NUSO-FES.





*América Latina:
Seguridad y violencia. México
y los espacios urbanos*
se terminó de imprimir en
agosto de 2022 por
Atril, excelencia editorial
y digital S.A. de C.V.;
Ciudad de México, 04330.
La impresión se realizó sobre
papel bond eucalipto
alta blancura de 90g.
Las familias tipográficas
utilizadas fueron Helvética Neue
y Acumin Variable.

