

La Situación de la Seguridad Ciudadana en América Latina*

Aportes Andinos
Revista electrónica de derechos humanos
Programa Andino de Derechos Humanos (PADH)
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
No. 31, Seguridad y derechos humanos
Tema Central
Diciembre 2012

La Situación de la Seguridad Ciudadana en América Latina*

Gino Costa
Perú

1. Homicidios

El 2010 el Hemisferio Occidental tuvo el segundo mayor número de homicidios en el mundo (144 mil) después de África (170 mil), y muy por encima de Asia (128 mil), Europa (25 mil) y Oceanía (1200). Si se toma en cuenta la población, también ocupó el segundo lugar con una tasa de 15.6 homicidios por 100 mil habitantes frente a 17.4 de África y un promedio mundial de 6.9 (UNODC 2011: 19-21). Durante la última década los homicidios crecieron de manera sostenida en América Latina. Mientras que el 2000 la tasa era de 20 homicidios por 100 mil habitantes, el 2008 esa tasa llegó a 26, con un promedio de 22 para el período 2000-2008. Esta tasa oculta diferencias entre subregiones.

En México y Centroamérica,^[1] y en el área andina,^[2] la tasa promedio fue de 27, en tanto que en el Cono Sur^[3] fue solo de 9 (Costa 2011: 7-ss). Mientras que las dos primeras cuadruplican el promedio mundial de 6.9, la tercera es solo ligeramente superior. La mayoría de países latinoamericanos exceden largamente el límite de 10 homicidios por 100 mil habitantes, a partir del cual un país enfrenta una epidemia de violencia, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS). Durante el período la tasa en el Cono Sur se mantuvo estable, mientras que creció en México y Centroamérica de 21 a 32 y bajó en el área andina de 29 a 26 (Costa 2011: 7-ss).

Estas tasas agregadas ocultan diferencias importantes entre países de una misma subregión. México y Centroamérica cuentan con tres grupos de países claramente diferenciados. Por un lado, los del triángulo norte de América Central—Guatemala, Honduras y El Salvador—, con tasas promedio para la última década que oscilan entre 40 y 50 homicidios por 100 mil habitantes, las más altas de la región, junto con Colombia y Venezuela. En el otro extremo, un segundo grupo con tasas bajas no mayores de 12, integrado por Costa Rica (7), Nicaragua (12) y Panamá (12). Los homicidios en estos países se incrementaron lenta y sostenidamente entre el 2000 y el 2008, llegando a duplicarse en Costa Rica y Panamá. Entre ambos grupos se ubica México, que, paradójicamente, mostró una tendencia a la baja, pasando de 32 el 2000 a 24 el 2007, para volver a subir de manera sostenida a partir del 2008, en el marco de la ofensiva gubernamental contra el narcotráfico (Costa 2011: 10).

Los cinco países andinos se dividen en tres grupos. El primero constituido por Colombia (50) y Venezuela (41), con tasas promedio que están entre las más altas de la región. En el medio se encuentran Ecuador (16) y Bolivia (24). En el otro extremo Perú, con una tasa de 8, entre las más bajas de la región. Perú ha duplicado su tasa en la década, mientras que Ecuador la ha incrementado levemente y Venezuela de manera muy significativa, habiendo pasado de 33 el 2000 a 52 el 2008. A pesar de estos incrementos, la caída de la tasa promedio andina fue el resultado de la significativa reducción de los homicidios en Colombia, que pasaron de 64 a 36, y de Bolivia, que pasaron de 34 a 12, luego de una subida a 41 el 2004 (Costa 2011-: 12-13).

En el Cono Sur se distinguen dos grupos. Por un lado, Chile (2), Uruguay (6) y Argentina (7), con las tasas más bajas de América Latina, y por el otro, Paraguay (15) y Brasil (22). Mientras que Chile, Uruguay y Brasil han mantenido sus tasas estables, Argentina las ha reducido levemente y Paraguay, luego de un incremento importante, terminó el 2008 con la misma tasa que el año 2000 (Costa 2011-: 13-14).

Las diferencias dentro de los países también son importantes y dan cuenta que la violencia homicida se encuentra focalizada en ciertas ciudades, municipios e, incluso, localidades. Un ejemplo de esto es la alta concentración de los homicidios en el contexto de la lucha contra las drogas en México. En efecto, el 80% de los homicidios ocurridos entre diciembre del 2006 y julio del 2010 tuvieron lugar en el 7% de los municipios del país, ubicados principalmente en cinco de los 32 Estados de la Unión, a saber, Baja California, Chihuahua, Sinaloa, Michoacán y Guerrero. Mientras que los dos primeros se ubican en la frontera norte, Sinaloa hace frontera con Chihuahua y es atravesada por las principales rutas de la droga hacia Estados Unidos. Michoacán y Guerrero, asentados en el Pacífico, sirven para la recepción marítima hacia Estados Unidos (Guerrero 2010).

En Centroamérica, El Salvador, Guatemala y Panamá enfrentan fenómenos similares de concentración geográfica.

En el primero, el 68% de los homicidios el 2008 tuvieron lugar en 30 de los 262 municipios, esto es, en el 11%. Ocho de ellos tuvieron tasas superiores a 100, para una tasa nacional de 52. Quezaltepeque, que encabezó la tabla con 154, tuvo cinco veces más homicidios que Santa Tecla, ubicado en el puesto treinta. En Guatemala, los quince municipios más violentos el año 2006 tuvieron tasas que fluctuaron entre 202 homicidios por 100 mil habitantes en San Benito Petén y 108 en Ciudad de Guatemala, para una tasa nacional de 47. En Panamá, las tasas provinciales el 2007 variaron entre 32 en Colón y 2 en Veraguas, con una tasa nacional de 13 (PNUD 2009-2010: 87-89).

La focalización territorial de los homicidios no escapó al área andina. El 2009 la tasa nacional en el Perú fue de 10, mientras que Arequipa – la segunda ciudad más grande – la triplicó y Huánuco, una región con presencia del narcotráfico, apenas tuvo un homicidio por 100 mil habitantes (Costa y Romero 2011: 43). El mismo año, Colombia, con una tasa nacional de 39, alcanzó simultáneamente tasas de 128 en San José del Guaviare, 70 en Cali, 29 en Medellín, 19 en Bogotá y 7 en Tunja (CIPC 2010: 19).

Las víctimas mayoritarias de los homicidios en América son hombres (90%), lo que supera la tendencia global (82%) (UNODC 2011: 63-64). México tiene un ratio de 6 víctimas masculinas a 1 femenina, Chile de 7 a 1 y Brasil y Colombia de 13 a 1 (OEA 2011: 18-19), mientras que ratios igualmente elevados corresponden a los países centroamericanos, que fluctúan entre 7 a 1 en Costa Rica y 15 a 1 en Panamá (PNUD 2009-2010: 129).

Los jóvenes son un grupo especialmente vulnerable. Si bien la tasa regional de homicidios no llega a 30 por 100 mil habitantes, la tasa para niños, niñas y jóvenes entre 15 y 29 años de edad es de 70 (CIDH 2009: 10), es decir, más del doble. El análisis desagregado para algunos países como Argentina, Brasil y Colombia corrobora esta situación. Así, mientras el

2008 Argentina tuvo una tasa de 6, su población entre 18 y 24 años tuvo una de 28, es decir, casi cinco veces mayor; en Brasil el 2006 la relación fue de 23 a 61 y en Colombia el 2007 de 39 a 70 (OEA 2011: 20). Más vulnerables aún son los jóvenes de ingresos medios y bajos, cuya tasa asciende a 90, en tanto que la de los jóvenes de ingresos altos es de tan solo 21 (CIDH 2009: 10). Los homicidios también están racialmente focalizados. En Brasil, por ejemplo, la tasa de homicidios de los jóvenes negros entre 15 y 34 años triplicó la de los jóvenes blancos el año 2007.^[5]

Se calcula que en América Latina existen entre 40 y 65 millones de armas de fuego. Probablemente esto explique su altísima tasa de homicidios asociados a ellas –15.5 por 100 mil habitantes–, frente a solo 7.5 en África y 3.9 en América del Norte (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano 2010: 11). En muchos países el porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego supera las tres cuartas partes del total. Es el caso de Honduras (96%), El Salvador (88%), Guatemala (84%), Colombia (80%) y Brasil (76%). Las dos terceras partes de los homicidios fueron cometidos con armas de fuego en Paraguay, Costa Rica y Panamá. Los países con porcentajes más bajos fueron Perú (20%), Argentina (40%) y Uruguay (50%) (OEA 2011: 17 y 21).^[6]

Establecer las causas de la violencia homicida en América Latina no es fácil. Primero, porque existe una gran diferencia entre subregiones y países, e incluso al interior de éstos. Segundo, porque establecer relaciones causales supondría contar con modelos analíticos bastante refinados y con series estadísticas más completas, extensas y detalladas de las que actualmente existen (PNUD 2009-2010: 155- 156). Lo que sí se puede hacer es discutir la incidencia de los principales factores de riesgo. Estudios de mayor profundidad tendrán que establecer de qué manera éstos inciden en los homicidios en la región.

Un estudio reciente del Banco Mundial (2011: 11-23) sobre la violencia en siete países de América Central identifica tres de sus causas, a saber, el tráfico de drogas, la violencia juvenil y la disponibilidad de armas de fuego. Para determinar su peso relativo remite a los resultados del modelo econométrico desarrollado por Cuevas y Demombynes el 2009. Según éstos, el tráfico de drogas es un importante promotor de los homicidios, pues los puntos calientes del narcotráfico tienen tasas que duplican las de baja intensidad de tráfico.

Las áreas de mayor violencia juvenil experimentan mayores niveles de homicidios, al igual que aquellas con un mayor porcentaje de hombres jóvenes de 15 a 34 años; lo mismo ocurre con las áreas que tienen un elevado número de hogares dirigidos solo por mujeres, probablemente porque los hombres jóvenes son menos vigilados. El estudio también indica que no existe un vínculo significativo entre los conflictos armados del pasado y los homicidios actuales. Entre los factores señalados, el narcotráfico es cuantitativamente el más importante. En efecto, un aumento en el tráfico de drogas que convierta un área en punto caliente ocasionaría un incremento del 111% en la tasa de homicidios, mientras que un aumento del 10% en la población de jóvenes de 15 a 34 años llevaría a un aumento de solo el 9% de los homicidios y un aumento del 10% en los hogares dirigidos solo por mujeres los elevaría en apenas 1%.

El ranking de las cincuenta ciudades con mayor violencia homicida en el mundo corrobora la importancia del narcotráfico como su más importante elemento causal. En efecto, el 2010 treinta y cinco de las cincuenta ciudades fueron latinoamericanas: trece mexicanas,^[7] siete brasileñas,^[8] seis colombianas,^[9] cinco centroamericanas,^[10] y cuatro venezolanas.^[11] Es interesante notar que Bagdad (Irak) aparece en el puesto 50 con una tasa de 20 homicidios por 100 mil habitantes (Seguridad, Justicia y Paz 2011: 3-4).

Salvo Brasil, el resto de países se ubican todos en la ruta de la droga de la zona andina a los Estados Unidos.

De los factores de riesgo que analiza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD 2009- 2010: 153-ss) en los siete países centroamericanos, las armas de fuego en manos de la ciudadanía es el que tiene mayor correspondencia con los homicidios. Los países del triángulo norte –El Salvador, Honduras y Guatemala– tienen mucho más armas por habitantes que los del triángulo sur –Nicaragua, Costa Rica y Panamá–. Asimismo, los primeros tienen peores indicadores sociales básicos –Índice de Desarrollo Humano, Producto Bruto Interno per cápita y pobreza– que los segundos, a excepción de Nicaragua. No se encuentra correlación directa con los otros indicadores –porcentaje de población joven, desempleo juvenil, población urbana, consumo de alcohol y coeficiente Gini–. Otro informe del Banco Mundial (World Bank 2011), resultado de cinco investigaciones llevadas a cabo entre los años 2008 y 2009 en comunidades violentas de Fortaleza (Brasil), Puerto Príncipe (Haití), Johannesburgo (Sudáfrica), Nairobi (Kenia) y Dili (Timor Oriental) llega a interesantes conclusiones sobre la violencia urbana. Primero, las distintas formas de violencia están más interrelacionadas de lo que con frecuencia se sospecha. Se establecieron, por ejemplo, relaciones muy directas entre la violencia en el hogar y la callejera. Segundo, las respuestas ante el crimen son principalmente individuales y suelen tener un impacto negativo sobre el capital social, como optar por el silencio, armarse o depender de grupos ilegales para la seguridad. Tercero, las deficiencias en la infraestructura urbana –insuficientes espacios públicos para reunirse, calles estrechas y sin iluminación, y servicios limitados– tienen un impacto importante. Cuarto, es muy extendida la percepción ciudadana de que el desempleo, especialmente juvenil, es el motor de la violencia, aunque la literatura especializada no es concluyente al respecto.

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC 2011), los homicidios están asociados con cuatro factores principales. Primero, los niveles de desarrollo humano, que incluyen crecimiento económico y equidad. Países con alto nivel de desarrollo suelen tener tasas de homicidios bajas y viceversa. Segundo, el Estado de Derecho. Donde éste es fuerte las tasas de homicidios son bajas y viceversa. Varios países de América Central y del Sur que experimentaron un crecimiento de sus homicidios también vieron caer este índice. Tercero, la disponibilidad de armas de fuego, problema grave en el hemisferio, corroborado por el altísimo número de homicidios con armas de fuego (74%) frente a un promedio global del 42%. Cuarto, el tráfico ilícito de drogas y otras formas de delincuencia organizada transnacional. Los homicidios asociados a la actividad del crimen organizado en el hemisferio son cinco veces mayores que en Asia y diez veces mayores que en Europa.

2. Victimización

Entre 1995 y el 2010 el Latino barómetro midió la victimización por hogares para América Latina a partir de la pregunta “¿Ha sido usted o algún pariente asaltado, agredido o víctima de un delito en los últimos doce meses?”.

El indicador da cuenta de los delitos contra el patrimonio– robo y hurto– y en menor medida contra la persona– agresión, violación y secuestro–. Pasó del 29% en 1995 al 43% el 2001 y cayó desde entonces para llegar al 32% el 2006. A partir del 2007 subió y bajó ligeramente en dos oportunidades, llegando al 31% el 2010. Si se comparan los períodos 1995-1998, 2001-2005 y 2006-2010, se constata que el indicador se mantuvo estable entre los dos primeros (37% y 38%) para luego caer durante el tercero (34%).

A diferencia de los homicidios, que se incrementaron durante la década, la victimización experimentó una favorable evolución a la baja, que probablemente esté asociada al crecimiento económico que experimentó la región sobre todo desde el 2004 y a la consiguiente reducción del desempleo, la pobreza y, en algunos países, aunque levemente, la desigualdad.

La victimización por hogares en América Latina, que llegó al 31% el 2010, es alta si se le compara con el 16% promedio que arrojó la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y

Victimización 2004-2005 (Enicriv/Enicris), realizada en 30 países desarrollados de América del Norte, Europa Occidental y Japón. Las tasas más elevadas entre estos países correspondieron a Nueva Zelanda (22%), Reino Unido (21%), Países Bajos (20%), Suiza (18%), Estados Unidos (18%) y Canadá (17%), y las más bajas a España (9%), Japón (10%) y Portugal (10%). Alemania, Francia e Italia contaron con tasas promedio ligeramente más elevadas, entre 12% y 13%.

El Latino barómetro solo ofrece información desagregada por países para los años 2003, 2007, 2008 y 2010. Durante esos años los países andinos contaron con el promedio más elevado (36%), seguido muy de cerca por México y Centroamérica, y el Cono Sur, con el 34% cada uno. Si se analizan estos resultados por años veremos que las tres subregiones tenían el 2003 la misma victimización (35%- 36%). Mientras que la subregión México y Centroamérica bajó hasta el 31% el 2008 para volver a subir a su punto de partida en 35%, el área andina y el Cono Sur subieron hasta el 41% el 2007 y luego bajaron al 31% y 27%, respectivamente, el 2010. El mejor resultado del último año fue el del Cono Sur.

Cada subregión cuenta con países con altas y bajas tasas de victimización. En México y Centroamérica se distinguen tres grupos. El Salvador, con el promedio más alto de toda la región (47%), seguido de cerca por México (43%). En el otro extremo se encuentra Panamá (18%). En el medio están el resto de países, que fluctúan entre 29% y 35%. Los países con más altas tasas de victimización coinciden, grosso modo, con los de mayor violencia homicida y viceversa.

En el área andina hay dos grupos. Uno constituido por Venezuela, con un promedio del 43% y el segundo integrado por el resto de países, que fluctúan entre 33% y 37%. Es curioso que Colombia tenga la victimización más baja (33%), pese a sus altas tasas de homicidio. En sentido contrario, también lo es que el Perú tenga una victimización alta con bajos niveles de violencia homicida.

El Cono Sur cuenta hasta con tres grupos diferentes. Primero, Argentina, con un promedio del 41%, el cuarto más alto de toda América Latina, que contrasta con sus bajas tasas de homicidios. En el otro extremo se ubica Uruguay, con la segunda victimización más baja de la región (27%). En el medio se ubican Chile, Paraguay y Brasil. La última encuesta del Barómetro de las Américas del 2010 ofrece información valiosa sobre las víctimas. Al igual que en los homicidios, los hombres son significativamente más propensos a ser víctimas del delito que las mujeres. Los encuestados con educación universitaria tienen el doble de probabilidades de ser víctimas que aquellos menos educados.

La victimización se incrementa ligeramente en función del nivel socioeconómico de la víctima: la tasa es del 17% en los niveles más bajos y del 24% en los más altos. El tamaño del lugar de residencia también importa. Los que viven en áreas metropolitanas son más vulnerables que quienes viven en ciudades medianas o pequeñas, o en las zonas rurales. La victimización fue del 25% en las áreas de mayor tamaño y solo del 14% en ciudades pequeñas o zonas rurales (Seligson y Smith 2010: 68-69).

3. Percepción de inseguridad

El 2008 y el 2010 el Barómetro de las Américas evaluó por primera vez el temor en todos los países de la región a partir de la siguiente pregunta: "Hablando del lugar donde usted vive, y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿se siente muy seguro, algo seguro, algo inseguro o muy inseguro?". El índice de temor se configura de la suma de quienes respondieron sentirse algo o muy inseguros.

La cifra promedio para América Latina fue del 43%, cifra alta si se le compara con el 23% de los Estados Unidos y Canadá. Los países andinos cuentan con los índices más elevados –

arriba del 45%—, seguidos de cerca por el Cono Sur, con un temor superior al 40%, y México y Centroamérica un poco más atrás.

En la subregión México y Centroamérica se distinguen dos grupos. Uno con índices superiores al 40% y otro con índices entre el 30% y el 40%. Entre los primeros se incluyen México, Guatemala y El Salvador, países con las más altas tasas de homicidios y de victimización de la subregión. Entre los segundos se encuentran Nicaragua, Costa Rica y Panamá, que coincidentemente cuentan con los homicidios y la victimización más bajas de la subregión.

El caso de Honduras es curioso, pues su nivel de temor es bajo pese a sus altas tasas de homicidios y de victimización.

En el área andina el Perú es el país con mayor temor, con un promedio del 53%, el segundo más alto de América Latina, mientras que Colombia es el que tiene menos temor (39%). En estos casos no parece haber relación alguna entre el temor y la violencia homicida, aunque sí entre el temor y la victimización, pues Colombia la tiene baja y Perú alta. Es probable que también contribuya a ello la mejora significativa de las condiciones de seguridad en Colombia, que experimentó una caída importante de su tasa de homicidios.

El alto temor en el Cono Sur se explica por su alta victimización. Es de notar que los dos países más temerosos son Argentina, con el índice de victimización más alto de la región (55%), y Chile (45%), ambos con tasas de homicidios muy bajas. Brasil, por el contrario, con las tasas de homicidios más altas de la subregión, cuenta con los índices de temor más bajos (40%), aunque relativamente parecidos a los de Uruguay y Paraguay.

Otra forma de medir la percepción de inseguridad es indagando por la importancia relativa de la delincuencia entre los problemas nacionales. Esto es lo que ha venido haciendo el Latino barómetro desde 1995, al comparar la preocupación ciudadana por la delincuencia con otros problemas como el desempleo, la situación económica, la pobreza y la corrupción. Hasta el 2007 el desempleo constituyó el problema más importante, fluctuando entre el 20% y el 30%. La delincuencia, que comenzó en el 5%, fue subiendo sostenidamente hasta superar al desempleo como problema principal el 2008. El 2010 la delincuencia alcanzó el 27%, su valor más alto hasta entonces, muy por encima del 19% que obtuvo el desempleo.

Doce de los dieciocho países latinoamericanos encuestados el 2010 por el Latino barómetro consideraron la delincuencia como el problema principal. Dos terceras partes de los encuestados en Venezuela y más de la mitad en El Salvador, Panamá y Guatemala la consideraron como tal.

Algo parecido ocurrió con países con desempeños comparativamente buenos, como Uruguay, Chile y Costa Rica.

El salto de la delincuencia a principal preocupación ciudadana en América Latina da cuenta de la magnitud de los desafíos de la seguridad. No parece ser el resultado de un súbito aumento de la violencia y el delito, pues en los últimos años mientras que los homicidios aumentaron ligeramente, la victimización caía ligeramente. Mas bien estaría asociado a la subsistencia de elevadas tasas en ambos indicadores, así como en percepción de inseguridad, en un contexto en el que otros problemas —desempleo, situación económica y pobreza— experimentaron mejorías importantes, gracias al crecimiento económico derivado de los buenos precios de nuestros productos de exportación.

4. Confianza en las policías

La confianza en nuestras policías es relativamente baja. Así lo han expresado las encuestas

realizadas por el Latino barómetro a partir de 1996, según las cuales la confianza en las policías osciló entre el 29% y el 39%, con un promedio anual del 34%. Se trata de niveles de confianza muy bajos, pues alrededor de las dos terceras partes de la población latinoamericana –entre el 61% y el 71%– expresaron de manera sostenida poca o ninguna confianza.

En la Unión Europea los niveles de confianza policial se ubican alrededor del 65%, casi el doble que en América Latina (Dammert, Alda y Ruz 2008: 33). Los últimos años vieron una leve mejoría. La confianza pasó de un promedio del 32% entre 1996 y el 2000 al 36% durante el quinquenio 2006- 2010. Esto podría estar asociado a la ligera caída de la victimización por hogares y al esfuerzo de profesionalización de los cuerpos policiales, que con más o menos éxito ha tenido lugar en algunos países de la región.

En el ranking del Foro Económico Mundial sobre credibilidad policial, elaborado en base a encuestas a empresarios, las policías latinoamericanas se ubican en el cuarto inferior de la tabla. La comparación con Estados Unidos y Canadá es especialmente desventajosa. No obstante, se percibe una muy leve mejoría, habiendo avanzado de un puesto promedio de 106 entre 134 países el 2008 al puesto 100 entre 139 países el 2010.

La confianza varía de acuerdo a las subregiones. Mientras que el 2010 las policías del Cono Sur se ubicaron en el puesto 78, las mexicanas y centroamericanas lo hicieron en el 100, y las andinas en el 116.

En la subregión México y Centroamérica las policías peor evaluadas el 2010 fueron las de Guatemala (133) y México (132), seguidas por Honduras (106), en tanto que Costa Rica y Panamá terminaron en los puestos 49 y 82, respectivamente. Nicaragua –que se ubicó en el puesto 56 el 2008– perdió posiciones, terminando en el 101 el 2010, año en el cual El Salvador alcanzó el puesto 99, después de haber estado en el 77 un año antes.

Las policías andinas son las peor evaluadas. Las venezolanas y la boliviana ocuparon el último y penúltimo lugar en el mundo durante los tres últimos años. No muy lejos se ubicaron las de Perú y Ecuador. La colombiana superó la mitad de la tabla, pasando del puesto 77 el 2008 al 64 el 2010. Las policías del Cono Sur son, de lejos, las mejor evaluadas en la región y mejoraron su ubicación significativamente entre el 2008 y el 2010, gracias a los progresos de Brasil (de 117 a 74), Uruguay (90 a 56) y Chile (16 a 5), que compensaron con creces los pobres resultados de Argentina (130 a 121) y Paraguay (133 a 136).

En resumen, las policías mejor ubicadas y que avanzaron más fueron las de Brasil, Uruguay y Chile en el Cono Sur; Colombia en el área andina; y, Costa Rica y Panamá en Centroamérica. Las peor evaluadas fueron las de Venezuela y Bolivia en los Andes; México y Guatemala en el norte de América Latina; y, Paraguay en el Cono Sur.

Según el Latino barómetro 2010 el principal problema que enfrenta la Policía para combatir la delincuencia es la corrupción; así lo percibe el 31% de los encuestados. Otros problemas mencionados son la falta de personal (22%), la insuficiente capacitación (17%), la escasez de recursos (13%) la baja cooperación ciudadana (8%) y la obsolescencia de sus equipos (6%). A pesar de la desconfianza, los latinoamericanos consideran que la mejor respuesta ante la inseguridad es contar con un mayor número de policías en las calles. La confianza en el Poder Judicial es aún peor, habiendo oscilado entre 20% y 36%, con un promedio anual del 31% la última década y media. La desconfianza en la justicia fluctuó, por tanto, entre el 64% y el 80%. En la Unión Europea los niveles de confianza en el sistema judicial ascienden al 46%, bastantes más altos que los de América Latina (Dammert, Alda y Ruz 2008: 33).

5. La situación penitenciaria

Durante la última década la población penal se incrementó significativamente en todos los países de América Latina. El indicador que mejor grafica esto es la población penal por 100 mil habitantes, que creció en todos los países menos en Bolivia y Guatemala. Los incrementos más importantes tuvieron lugar en Brasil, que pasó de tener 134 internos por 100 mil habitantes el 2000 a 259 el 2010; Chile, de 216 el 2001 a 315 el 2008; Uruguay, de 154 el 2001 a 244 el 2008; Ecuador, de 63 el 2001 a 105 el 2009; y, Perú, de 101 el 2001 a 152 el 2009. En Argentina, Colombia y Venezuela el indicador creció en una tercera parte, mientras que en México en una cuarta parte^[12] (OEA 2011: 124).

La población penal latinoamericana llegó el 2008 a un poco más de 993 mil internos para una capacidad de albergue de casi 637 mil, lo que arroja una sobrepoblación del 56%. Las peores tasas de sobrepoblación fueron las de El Salvador (132%), Ecuador (128%), Perú (86%), Brasil (82%), Chile (55%), Bolivia (55%) y Panamá (53%). Las mejores fueron las de Paraguay (9%), Guatemala (12%), Uruguay (17%) y Colombia (25%). Si se tiene en cuenta sus altos niveles de violencia homicida y la reducción de su capacidad de albergue en 12% entre los años 2006 y 2010, la baja tasa guatemalteca llama mucho la atención (Dammert y Zuñiga 2008: 49-50). También sorprende el caso de Brasil, que –no obstante la persistencia de una alta tasa de sobrepoblación– ha llevado a cabo un notable esfuerzo para ampliar su capacidad de albergue, que pasó de 136 mil plazas a 282 mil entre el 2000 y el 2010, un incremento de más del 100% (OEA 2011: 138).

El porcentaje de población penal sin sentencia se incrementó en Brasil del 35% el 2000 al 43% el 2010 y se redujo en Colombia y Perú, del 42% y 70% el 2004 al 32% y 60% el 2010, respectivamente (OEA 2011: 133). Una de las bondades de la reforma procesal penal es precisamente la reducción de los presos sin condena, lo que daría cuenta de las caídas mencionadas y las bajas tasas de Chile (23%), Costa Rica (26%), Nicaragua (28%) y El Salvador (35%) (OEA 2011: 133).

De no adoptarse cambios importantes en las políticas aplicadas en los últimos años, la situación de los sistemas penitenciarios de América Latina será cada vez peor, aún si se persiste en ampliar la capacidad de albergue. En Chile se han construido varias nuevas cárceles privadas pero el problema de sobrepoblación no ha sido resuelto debido al sostenido crecimiento de la población penal. El 2010 Colombia concluyó siete nuevas cárceles que ampliaron su capacidad en 13 mil plazas; el mismo año la población penal se incrementó en 7,700 internos, lo que indica que a este ritmo de crecimiento su nueva capacidad de albergue quedará colmada en solo dos años. Uruguay cuenta actualmente con un déficit de 2,300 plazas. Para subsanarlo ha iniciado la construcción de una cárcel en Montevideo para 2 mil internos; el 2014, cuando abra sus puertas y esté plenamente ocupada, su déficit seguirá siendo el mismo, debido a que los nuevos internos al año ascienden a 650.

6. A modo de balance

Una lectura de conjunto de estos indicadores arroja un cuadro regional de altas tasas de homicidios, alta victimización, alta percepción de inseguridad, por un lado, y muy baja confianza en las instituciones de la seguridad y la justicia, por el otro. ¿Qué relaciones se pueden establecer entre estos indicadores?

Existen dos patrones de relación entre los homicidios y la victimización. Uno, aquel donde ambos tienen tasas altas. Es lo que ocurre con México, el triángulo norte de Centroamérica y Venezuela. Dos, aquel donde no hay correspondencia entre ambos indicadores. Es lo que ocurre en el Cono Sur –especialmente en Argentina, Chile y Uruguay–, así como en Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Perú, que tienen baja violencia homicida y alta victimización. Lo inverso sucede en Colombia. Esto indicaría que los elementos causales de ambos fenómenos son diferentes, así como sus dinámicas.

Mientras que los homicidios parecen estar asociados principalmente al tráfico de drogas y al fácil acceso a las armas de fuego, la victimización tendría más que ver con las variables económicas y sociales y con el desempeño de las instituciones de la seguridad y la justicia. No parece haber relación estrecha entre homicidios y percepción de inseguridad, aunque sí existiría correspondencia entre ésta y la victimización. El temor expresa principalmente vulnerabilidad frente al delito patrimonial, que es lo que mide la victimización. También se ve afectado por los niveles de confianza en las instituciones, sobre todo policiales, porque son ellas las llamadas a prevenir los delitos y a investigarlos cuando ocurren. Si la confianza en la capacidad de las policías de cumplir sus funciones es baja, la sensación de peligro será alta. En la medida que el temor está condicionado simultáneamente por la victimización y la confianza policial, su variación dependerá de ambos.

Las altas tasas de sobrepoblación penal pueden reflejar dos cosas enteramente distintas, o que no hay cárceles suficientes en América Latina o que hay un uso excesivo de la privación de libertad por la justicia penal. Lo que queda claro es que, dado el rápido crecimiento de la población penal, cualquier esfuerzo de ampliación de la capacidad de albergue parece condenado al fracaso si no va acompañado de medidas que reduzcan el recurso a la prisión preventiva, promuevan sanciones alternativas a la cárcel y flexibilicen la dureza de la legislación penal. Todo ello resulta políticamente difícil, considerando los altos niveles de temor y la presión ciudadana por respuestas duras frente a la delincuencia, principal problema en las dos terceras partes de los países de la región.

Revertir los negativos indicadores de seguridad solo será posible con políticas e instituciones más eficientes y más confiables, lo que demanda su profesionalización, modernización y democratización. Ese esfuerzo debe tener su correlato en el ámbito hemisférico, donde sin más cooperación no será posible detener y revertir los fenómenos de criminalidad transnacional que, en medida importante, explican muchos de los problemas descritos.

Entre éstos, el desafío más importante es el del narcotráfico, una de cuyas consecuencias más graves es la pila de muertos que deja a su paso. Diversos estudios recientes le atribuyen la principal responsabilidad por la violencia homicida en la región. Lo que mejor grafica la correlación entre narcotráfico y homicidios es el listado de las ciudades más violentas del mundo, las cuales se encuentran en su mayoría en las rutas de la droga al principal mercado del hemisferio.

Los esfuerzos más serios hechos por Colombia y México para enfrentar el narcotráfico no han sido suficientes para detener la producción, el flujo y el consumo de las drogas. Las leyes del mercado parecen ser más fuertes que los esfuerzos nacionales e internacionales para acabar con un negocio que no solo deja muerte a su paso, sino que corroe, penetra y destruye las instituciones democráticas de los países por los que pasa. Por ello, no debe llamar la atención que los presidentes Santos y Calderón, cuyo compromiso en la lucha contra el narcotráfico nadie puede poner en cuestión, hayan planteado la necesidad de iniciar un debate al más alto nivel sobre la política prohibicionista implementada hasta ahora.

Al hacerlo, han hecho eco del mismo llamado de la Comisión Global de Políticas de Drogas, integrada entre otros por los expresidentes Cardoso (Brasil), Zedillo (México) y Gaviria (Colombia), quien también fue secretario general de la Organización de Estados Americanos, así como por el exsecretario general de Naciones Unidas Kofi Annan, el exsecretario de Estado de los Estados Unidos George Schultz, el ex alto representante de la Unión Europea para Política Exterior Javier Solana, y los escritores Mario Vargas Llosa (Perú) y Carlos Fuentes (México).

Pero la evidencia disponible también indica que el narcotráfico no es el único elemento causal. Si bien la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito encuentra una altísima correlación entre criminalidad organizada y homicidios en el hemisferio, superior a la

que existe en otras áreas del mundo, solo una cuarta parte de los homicidios está asociada a ella (UNODC 2011: 49). ¿Cuáles son los móviles detrás de los restantes? ¿Delincuencia común, violencia interpersonal, violencia intrafamiliar o abuso estatal? Antanas Mockus y Rodrigo Guerrero, alcaldes de dos de las más violentas ciudades colombianas a principios de los noventa, no pierden ocasión para sostener que el principal móvil de los homicidios en Bogotá y Cali no era el narcotráfico, como ellos sospechaban al asumir funciones, sino la violencia interpersonal. Un estudio reciente sobre los homicidios en Lima la última década concluyó que la violencia interpersonal e intrafamiliar fue responsable de más homicidios que la criminalidad común y organizada juntas (Gushiken, Costa, Romero y Privat 2010: 48). Está por determinarse cuáles son los vasos comunicantes entre el narcotráfico y otras formas de criminalidad organizada con la violencia cotidiana, que incluye la delincuencia común como la violencia interpersonal.

Si solo el narcotráfico explicara los homicidios, no entenderíamos por qué Perú, hoy el principal productor y exportador de cocaína en el mundo, tiene una de las tasas más bajas de homicidios en la región. Algo parecido ocurre con Bolivia. ¿Por qué estos países, que al igual que Colombia constituyen el primer eslabón de la cadena de las drogas, tienen, a diferencia suya, tasas tan bajas? ¿Será que impera una “paz mafiosa”? Los estudios disponibles sobre la dinámica del tráfico en el Perú dan cuenta de la existencia de muchos clanes familiares dedicados a la producción y el transporte en cada uno de los más de diez valles cocaleros.

¿Está su actividad regulada por un solo gran cartel o, como se sospecha, son varios los carteles y clanes que se abastecen en el Perú? Si esto último es así, ¿por qué conviven tan pacíficamente cuando en Centroamérica o en México se encuentran enfrentados a muerte? El fortalecimiento de las instituciones de seguridad colombianas, con gran apoyo internacional, explica sus avances en la reducción de la violencia la última década, mientras que la debilidad de la institucionalidad venezolana coincide con un gravísimo deterioro de sus condiciones de seguridad.

Aquí, la fortaleza institucional, que es lo opuesto a la impunidad frente al crimen, aparece como la variable determinante. Es la misma variable que explicaría por qué Estados Unidos, principal mercado de drogas en el mundo, tiene tasas de homicidios significativamente menores que sus vecinos latinoamericanos.

Con las armas de fuego ocurre algo parecido. El fácil acceso a ellas es otra de las principales causas de la alta violencia homicida en la región. La evidencia al respecto ha sido presentada. Sin embargo, ¿por qué Estado Unidos, principal mercado global de armas y aquel en el que comprar un arma es más fácil, cuenta con tasas de homicidios menores a las de sus vecinos latinoamericanos? Nuevamente la respuesta es por la fortaleza de su Estado de Derecho. Éste es especialmente vulnerable en el triángulo norte de América Central, donde la capacidad para investigar el delito es muy frágil, al punto que en Guatemala ya tiene algunos años operando la comisión de las Naciones Unidas contra la impunidad, que busca suplir las carencias del sistema de justicia penal de ese país. Tanto Honduras como El Salvador han expresado su deseo de contar con una comisión de este tipo, sin que hasta el momento la comunidad internacional haya respondido a esta solicitud.

En un contexto en el que parece difícil una revisión a fondo de la política contra las drogas de Estados Unidos en el mediano plazo y son limitados los recursos y el liderazgo para fortalecer la cooperación regional en el ámbito de la seguridad, los próximos años no parecen ofrecer cambios sustantivos al panorama descrito, salvo en lo que se refiere al protagonismo de nuevos actores como Colombia y Chile en el ámbito de la cooperación policial.



* Tomado de Inter American Dialogue, febrero

2012, <www.thedialogue.org/PublicationFiles/GinoCostaSpanishFINAL.PDF>

[1] Incluye Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

[2] Incluye Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

[3] Incluye Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil.

[4] La información oficial del Ministerio del Interior de Chile no presenta la problemática en su completa dimensión, ya que solo da cuenta de aquellas muertes que son definidas como homicidios por Carabineros. Muchas otras son consignadas como “hallazgo de cadáver” o “muerto”, que tienen altas probabilidades de transformarse en homicidio una vez que se inicia la investigación judicial. Ellas hacen referencia a un estudio de la Fundación de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile de 1999-2001 que muestra que los casos de homicidio en los tribunales superaban en seis veces la cifra oficial del Ministerio del Interior (Dammert y Arias 2007).

[5] Información proporcionada por Julita Lemgruber, del Centro de Estudios de Segurança e Cidadania (CESeC).

[6] Las cifras utilizadas corresponden al 2007, a excepción de Paraguay (2008) y Costa Rica (2006).

[7] Ciudad Juárez (229 homicidios por 100 mil habitantes), Chihuahua (113), Mazatlán (89), Culiacán (88), Tepic (80), Durango (78), Torreón (68), Tijuana (53), Acapulco (51), Reynosa (36), Nuevo Laredo (35), Cuernavaca (35) y Matamoros (28).

[8] Vitoria (76 homicidios por 100 mil habitantes), Recife (48), Salvador (42), Curitiba (39), Río de Janeiro (26), Brasilia (26) y Porto Alegre (24).

[9] Medellín (87 homicidios por 100 mil habitantes), Cali (80), Pereira (59), Cúcuta (56), Barranquilla (43) y Cartagena (26).

[10] San Pedro Sula y Distrito Central en Honduras, con 125 y 109 homicidios por 100 mil habitantes, respectivamente, Ciudad de Guatemala (96), San Salvador, El Salvador (83) y Ciudad de Panamá (32).

[11] Caracas (119 homicidios por 100 mil habitantes), Ciudad Guayana (69), Barquisimeto (50) y Maracaibo (30).

[12] La tasa para México el 2001 se puede consultar en Dammert y Zuñiga 2008: 124.

Programa Andino de Derechos Humanos, PADH
Toledo N22-80, Edif. Mariscal Sucre, piso 2
Apartado Postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfono: (593 2) 322 7718 • Fax: (593 2) 322 8426
Correo electrónico: padh@uasb.edu.ec