

Estado y violencia criminal en América Latina

Reflexiones

*a partir del golpe
en Honduras*

El aumento de la criminalidad en Honduras no es resultado del golpe de Estado. Sin embargo, la asonada militar reveló que asociadas a las fuerzas de seguridad se encuentran personas que en muchos casos fueron denunciadas como responsables de las desapariciones y persecuciones en los años 80. El argumento central del artículo es que, en muchos países latinoamericanos, el Estado juega un papel primordial en la reproducción de la violencia criminal. No solo por la ineficiencia y negligencia de sus instituciones, sino porque en muchos casos es el Estado mismo, a través de sus instituciones y agentes, el responsable directo de los crímenes y actos de violencia que sufre la población. La crisis de Honduras confirma la necesidad de una reforma amplia y democrática de las instituciones estatales basada en el respeto a la legalidad y los derechos humanos.

JOSÉ MIGUEL CRUZ

El 2009 fue un mal año para Honduras. No solo fue el año en que se consumó el primer golpe de Estado en más de tres décadas; también los asesinatos en general crecieron 30%. Con un total de 5.253 homicidios durante 2009 y una tasa que supera las 58 muertes por cada

José Miguel Cruz: candidato a doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Vanderbilt. Ex-director del Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana (UCA) en San Salvador.

Palabras claves: criminalidad, violencia, Estado, América Latina, Honduras.

100.000 habitantes¹, sería fácil atribuir el aumento de la violencia a la inestabilidad política fruto del golpe. Pero lo cierto es que el número de homicidios se incrementó en proporciones parecidas en los otros países de la región, en El Salvador y Guatemala, durante el mismo año. Hay, sin embargo, un detalle ilustrativo en el caso hondureño: el golpe supuso la recomposición de las fuerzas policiales bajo la dirección de personas responsables de las desapariciones y persecuciones políticas de los años 80, según las denuncias de los activistas de derechos humanos².

Se ha convertido en un cliché decir que América Latina es una de las regiones más violentas del mundo, incluso la más violenta en términos de violencia criminal, y si no fuera por la gravedad que la problemática del crimen alcanza en algunos países, la repetición de las cifras no ilustraría nada nuevo. Pero lo cierto es que, año tras año, las estadísticas muestran indicios de empeoramiento.

Los últimos reportes consolidados de las tasas de homicidio basados en datos de 2005 sugerían que el promedio en la región superaba los 25 asesinatos por cada 100.000 habitantes³. Para 2008, siete países presentaban tasas por encima de esta cifra. En los países del triángulo norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), la violencia homicida parece estar fuera de control, con tasas que oscilan entre 50 y 70 homicidios por cada 100.000 habitantes⁴. Venezuela, Jamaica, Colombia y Belice registran tasas por encima de los 30 homicidios por cada 100.000 habitantes, mientras que Brasil, el país más poblado de América Latina, se encuentra apenas por encima del promedio regional, aunque en términos absolutos la violencia supera ampliamente la de cualquier otro⁵. Los países latinoamericanos más afectados por la violencia criminal registran muchas más muertes por asesinato que los países que se encuentran oficialmente en situación de conflicto. Por ejemplo, los 5.253 homicidios registrados en Honduras durante 2009 superan los 4.645 que hubo en Iraq en el mismo año⁶.

1. Norma Pineda: «Honduras: Homicidios diarios son ahora 14» en *La Prensa*, 20/1/2010, <www.laprensa.hn/Sucesos/Ediciones/2010/01/20/Noticias>.

2. Juan Carlos Rivera Torres: «Micheletti purga la policía de los mandos aún leales a Zelaya» en *El Público*, 21/7/2009, <www.publico.es/internacional/240159>.

3. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*, PNUD, San José de Costa Rica, 2009.

4. *Ibíd.*

5. «Brazil. Events of 2009» en Human Rights Watch, <www.hrw.org/en/node/87511>.

6. Iraq tiene una población de casi 29 millones de habitantes mientras que Honduras tiene solo siete millones. Ver <www.iraqbodycount.org/database/>.

Las explicaciones se han concentrado en cuatro grandes factores. Por el lado económico, varios estudios han apuntado al impacto de la desigualdad y la exclusión socioeconómica como los factores fundamentales que motivan la violencia criminal⁷. Variables de orden cultural también han sido frecuentemente mencionadas. Estas variables van desde el legado de la colonización hispánica hasta la existencia en la actualidad de normas y valores que promueven la violencia en cualquier circunstancia y el debilitamiento del capital social. En tercer lugar, los estudios identifican causas de orden más coyuntural: el crecimiento del narcotráfico y las redes del crimen organizado, la elevada circulación y disponibilidad de armas y el impacto de la migración de pandillas, maras y grupos delincuenciales⁸.

Hay, además, otro grupo de factores, relacionados con la corrupción y la ineficiencia de las instituciones del Estado⁹. La mayor parte de los análisis sobre la capacidad del Estado y su relación con la violencia criminal se reduce a la ineficiencia, la corrupción y la poca confianza pública en los sistemas de justicia criminal. Y aunque estos factores contribuyen, sin duda, a la prevalencia de la criminalidad en la región, es importante mencionar también otro factor que contribuye a explicar la situación: el Estado como actor fundamental de la violencia.

El argumento de este artículo es que, en muchos países latinoamericanos, el Estado juega un papel primordial en la reproducción de la violencia criminal. No solo porque la ineficiencia y negligencia de sus instituciones contribuyen a reproducir y mantener

El Estado juega un papel primordial en la reproducción de la violencia criminal. No solo porque la ineficiencia y negligencia de sus instituciones contribuyen a reproducir y mantener sistemas de impunidad, sino también porque en muchos casos es el Estado mismo el responsable directo de los crímenes y actos de violencia que sufre la población ■

7. Alexandra Heinemann y Dorte Verner: «Crime and Violence in Development. A Literature Review of Latin America and the Caribbean», *World Bank Policy Research Working Paper*, Banco Mundial, Washington, DC, 2006.

8. Oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Crimen (UNODC): *Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire*, Naciones Unidas, Nueva York, 2007.

9. Juan E. Méndez: «Problems of Lawless Violence: Introduction» en J.E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo S. Pinheiro (eds.): *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1999.

sistemas de impunidad, sino también, y sobre todo, porque en muchos casos es el Estado mismo, a través de sus instituciones y agentes, el responsable directo de los crímenes y actos de violencia que sufre la población. Puede parecer una afirmación exagerada por dos razones. En primer lugar, porque la mayor parte de los regímenes en América Latina se consideran democráticos o semidemocráticos¹⁰. Desde luego, el reciente golpe de Estado en Honduras y los signos de autoritarismo en varios países hacen dudar de la calidad y robustez de las instituciones políticas, pero lo cierto es que la escalada de violencia de las últimas dos décadas comenzó en simultáneo con las transiciones a la democracia. En segundo lugar, porque, después de todo, existe suficiente evidencia en el sentido de que buena parte de la violencia criminal es causada por narcotraficantes, pandilleros, bandas de crimen organizado y ciudadanos comunes: aun cuando aceptemos la participación de agentes estatales en ella, la proporción atribuible a ellos no es más grande que la que corresponde a otros actores.

Sin embargo, el Estado y sus instituciones no son actores corrientes en la dinámica de la violencia. No es lo mismo un asesinato cometido por un ciudadano común que uno perpetrado por un policía; no es lo mismo una red de extorsión conducida por una banda de pandilleros que una formada por un grupo de fiscales y policías; y no es lo mismo una operación de narcotráfico encubierta por

La participación de agentes estatales en actividades delincuenciales amplía las repercusiones del delito, convierte a las instituciones en cómplices de la violencia, reproduce la impunidad y afecta la legitimidad del régimen, especialmente si es democrático ■

un empresario que una protegida por un jefe policial o un comandante militar. La participación de agentes estatales en actividades delincuenciales amplía las repercusiones del delito, convierte a las instituciones en cómplices de la violencia, reproduce la impunidad y afecta la legitimidad del régimen, especialmente si es democrático.

En este artículo se exploran algunas de las formas en las cuales el Estado participa de la violencia criminal en América Latina. Se parte de la noción

de que, para comprender los elevados índices de violencia en la región, es necesario volver nuestra mirada hacia el papel del Estado y sus instituciones.

10. Scott P. Mainwaring y Frances Hagopian: «The Third Wave of Democratization in Latin America» en S.P. Mainwaring y F. Hagopian (eds.): *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005.

Esto implica ir más allá de las consideraciones sobre las leyes, los programas, las reformas de profesionalización de las policías y las instituciones de justicia. El problema no tiene que ver solo con políticas públicas mal diseñadas o con policías poco profesionales y mal entrenadas, sino con gobiernos que, a pesar de las reformas de las transiciones democráticas, han seguido marcados por las prácticas autoritarias del pasado y que, en algunos casos, han mantenido o restablecido a los viejos responsables de la violencia política al frente de la seguridad pública del presente. En Honduras, la recomposición de las fuerzas de seguridad tras el golpe de Estado no parece haber incidido en la escalada de violencia, pero sí hizo evidente el control de las instituciones de seguridad por parte de los protagonistas del ciclo autoritario del pasado. El golpe de Estado fue respaldado e impuesto en las calles por policías que durante años han sido señalados como responsables de ejecuciones extrajudiciales y abusos a los derechos humanos.

■ El Estado en el ejercicio directo de la violencia

La violencia ejercida desde el Estado se divide en tres tipos, dependiendo del apego al marco legal existente y del carácter abiertamente criminal o no de las actividades. En primer lugar, existe un tipo de violencia que es ejercida en el marco de políticas o campañas especiales contra el crimen. Esta violencia se lleva a cabo dentro de los márgenes de la ley, usualmente con la excusa de enfrentar el crimen en periodos de emergencia. En muchos casos, ello ha supuesto la transformación de los marcos legales para otorgar más margen de discrecionalidad a las instituciones de seguridad. Las políticas de «tolerancia cero» aplicadas en varios países latinoamericanos son un ejemplo de este tipo de programas. En segundo lugar, subsiste una violencia cometida por agentes del Estado que sobrepasa los marcos legales vigentes para la lucha contra el crimen. Estas acciones se realizan muchas veces con la connivencia de las autoridades políticas: suponen la ejecución de sospechosos, el uso de la tortura en el curso de las investigaciones y la formación de escuadrones de «limpieza social» con el propósito de eliminar delincuentes o adversarios políticos y personales. Los frecuentes casos de ejecuciones extrajudiciales cometidas por la policía militar de Río de Janeiro son un ejemplo de este tipo de violencia. Finalmente, se puede mencionar un tipo de violencia cometida por representantes del Estado, de carácter abiertamente criminal. Se trata de una violencia ejercida por funcionarios que se valen de su posición de poder para conducir, cometer y encubrir actividades claramente criminales. La participación de policías mexicanos en el narcotráfico es un ejemplo de este tipo de crímenes.

Con frecuencia, estos tipos de violencia están vinculados entre sí. Por ejemplo, grupos de limpieza social compuestos por policías entrenados para operaciones especiales aprovechan las cruzadas en contra de la delincuencia para perpetrar ejecuciones extrajudiciales, al tiempo que establecen vínculos con el crimen organizado para obtener más recursos. En los siguientes apartados se realiza un examen más detallado de la violencia ejercida por el Estado, su impacto en la prevalencia general del crimen y las condiciones que posibilitaron su desarrollo actual en varios países latinoamericanos.

■ La violencia legal

El Estado sigue siendo la mayor fuente de violencia legítima en las sociedades contemporáneas, aunque ya no pueda reclamar –y quizás en la práctica nunca lo hizo– el monopolio exclusivo de la misma¹¹. Históricamente, los límites

El Estado sigue siendo la mayor fuente de violencia legítima en las sociedades contemporáneas, aunque ya no pueda reclamar –y quizás en la práctica nunca lo hizo– el monopolio exclusivo de la misma ■

a la violencia ejercida por el Estado han sido establecidos por la relación particular entre las elites económicas y las fuerzas de seguridad interna, usualmente en manos de los militares. En varios países latinoamericanos, esa relación implicaba que las tareas fundamentales de seguridad estaban destinadas principalmente a la protección de los intereses económicos oligárquicos y al mantenimiento de las relaciones de subordinación de buena parte de la población. A pesar de la existencia

de marcos legales y constitucionales, el uso de la fuerza para garantizar el orden y la seguridad quedaba en poder de los militares, quienes controlaban las instituciones de seguridad y, en muchos casos, el régimen político. Las leyes eran frecuentemente reformadas o ignoradas para adecuarlas a la necesidad de someter a los rivales políticos y controlar las amenazas al orden establecido.

Las transiciones a la democracia no solo removieron a los militares del poder, sino que también generaron un cambio de paradigma en el ejercicio de la seguridad pública¹². En teoría, eso supuso que los nuevos límites al uso

11. David H. Bayley y Clifford D. Shearing: «The Future of Policing» en *Law and Society Review* vol. 30 N° 3, 1996, pp. 585-606.

12. Hugo Fruhling: «Police Reform and the Process of Democratization» en H. Fruhling, Joseph Tulchin y Heather Golding (eds.): *Crime and Violence in Latin America. Citizen Security, Democracy, and the State*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2003.

de la fuerza por parte del Estado ya no estaban definidos por las necesidades de la seguridad nacional, la contención de la amenaza comunista o la protección arbitraria de los intereses de las elites, sino por el establecimiento del Estado de derecho¹³.

Sin embargo, las transformaciones en los regímenes políticos estuvieron acompañadas por el incremento de la inseguridad ciudadana. En algunos casos, ese incremento era producto de un aumento objetivo de los niveles de criminalidad, pero en otros era resultado de una mayor sensibilidad ante los cambios sociales generados por las transiciones a la democracia. A eso se sumó, en el plano internacional, una mayor preocupación de Estados Unidos ante las amenazas del narcotráfico, el crimen organizado transnacional y el terrorismo. Como consecuencia, los Estados latinoamericanos se enfrascaron en prácticas ambiguas y erráticas con respecto a la seguridad pública y la justicia. Las transformaciones de los sistemas de justicia criminal, las reformas policiales y la aprobación de nuevas leyes y códigos penales implementadas como parte de las transformaciones democráticas se vieron entorpecidas por las iniciativas para endurecer las normas en la lucha en contra del crimen.

En varios casos, estas iniciativas generaron una fuerte resistencia a las transformaciones de los aparatos de seguridad por parte de los operadores del antiguo régimen, los cuales utilizaban el miedo y la inseguridad como argumento para socavar las reformas o para limitar la protección de los derechos fundamentales. Es en este contexto en el que comienzan a aplicarse los programas de cero tolerancia en varios países de la región. Estos programas, inspirados en las políticas de mantenimiento del orden en Nueva York a principios de los años 90, se basan en la idea de que, para imponer el orden y la seguridad, es necesario hacer cumplir la ley de manera estricta¹⁴. La experiencia neoyorquina fue utilizada en muchos países como argumento en favor de leyes y programas más severos, que no solo incluían un aumento en las penas sino también la criminalización de algunas conductas y la restricción de ciertas libertades. En algunos casos, como en Perú, las políticas de seguridad pública fueron redefinidas como políticas de seguridad nacional¹⁵ y, siguiendo los pasos de Washington en la guerra contra el terror, delitos de crimen

13. Guillermo O'Donnell: «Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion» en J.E. Méndez, G. O'Donnell y P.S. Pinheiro (eds.): ob. cit.

14. John E. Eck y Edward R. Maguire: «Have Changes in Policing Reduced Violent Crime? An Assessment of the Evidence» en Alfred Blumstein y Joel Wallman (eds.): *The Crime Drop in America*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006.

15. Carlos Basombrío: «The Militarization of Public Security in Peru» en H. Fruhling, J. Tulchin y H. Golding (eds.): ob. cit.

organizado o en contra del orden público fueron clasificados como delitos de terrorismo.

Políticas de este tipo se implementaron en Argentina, Brasil y México, por mencionar solo a los países más importantes. Sin embargo, algunos de los ejemplos más notorios de este tipo de políticas y de su impacto contraproducente en los niveles de criminalidad se hallan en los países del norte de Centroamérica, especialmente en Honduras y El Salvador, donde las políticas de tolerancia cero, conocidas también como de «mano dura», fueron desarrolladas desde los gobiernos nacionales. En estos países, así como también en Guatemala, los programas de seguridad se dirigieron a combatir a las pandillas juveniles o maras, las cuales fueron identificadas como la mayor amenaza a la seguridad del país¹⁶. En Honduras, por ejemplo, la estrategia se basó en la reforma a un artículo del Código Penal para criminalizar la pertenencia a grupos considerados como pandillas, que permitía la detención sin orden judicial y ampliaba los poderes de la policía¹⁷. Tal estrategia fue implementada mediante masivos operativos policiales en los cuales también participaban unidades del Ejército, en algunos casos con vehículos artillados de asalto. En El Salvador, donde este tipo de políticas alcanzó probablemente el nivel más alto de sofisticación, se sancionó la Ley Antimaras: al igual que en Honduras, penalizaba la pertenencia a pandillas –independientemente de si existía evidencia o no de delito–, permitía la aplicación de penas a personas menores de 18 años y otorgaba poderes a la policía para detener a discreción a cualquier persona con la sospecha de ser pandillera. Reformas adicionales restringían los derechos de los detenidos y limitaban la capacidad de los jueces para ordenar medidas provisionales distintas de la detención. Los planes de mano dura también incluyeron la formación de escuadrones especiales de la policía para realizar operativos y redadas masivas contra los pandilleros¹⁸.

En términos más políticos, estos planes estuvieron acompañados de un discurso que justificaba el uso de la fuerza excesiva por parte del Estado como el eje fundamental de la provisión de seguridad y que incluía un menosprecio de

16. J.M. Cruz: «Government Responses and the Dark Side of Suppression of Gangs in Central America» en Tom C. Bruneau, Lucía Dammert y Jeanne Giraldo (eds.): *The Maras and Security Challenges in Central America and the us*, University of Texas Press, Austin, en prensa.

17. Mark Ungar: «Policing Youth in Latin America» en Gareth Jones y Dennis Rodgers (eds.): *Youth Violence in Latin America. Gangs and Juvenile Justice in Perspective*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2009.

18. J.M. Cruz y Marlon Carranza: «Pandillas y políticas públicas. El caso de El Salvador» en Javier Moro (ed.): *Juventudes, violencia y exclusión. Desafíos para las políticas públicas*, Magna Terra Editores, Guatemala, 2006.

la observancia de los derechos humanos en el proceso de combate al crimen. Frases como «Bandido bueno es bandido muerto», utilizada por un diputado estadual brasileño en su campaña electoral en Río de Janeiro¹⁹, se volvieron comunes en los discursos oficiales y proselitistas en la región.

En la guerra contra las maras en Honduras, en un lapso de poco más de dos años, más de 5.000 personas fueron capturadas bajo la sospecha de pertenecer a pandillas, de las cuales más de 1.500 terminaron con penas de prisión²⁰. En El Salvador las cifras son descomunales: en los primeros dos años de la aplicación del Plan Mano Dura, la policía salvadoreña efectuó más de 31.000 arrestos de pandilleros. Dadas las provisiones de la ley, los pandilleros eran arrestados una vez, liberados luego de un par de semanas y arrestados nuevamente, solo para ser liberados de nuevo. En este ciclo, algunos jóvenes fueron capturados hasta cinco veces mientras duraron estas políticas²¹.

Como consecuencia, los abusos de autoridad y la superpoblación carcelaria se multiplicaron. Las organizaciones de derechos humanos denunciaron un incremento de los casos de maltrato policial y un deterioro sensible de las condiciones de los centros penales²². Para mediados de la década había más de 10.000 pandilleros en las cárceles del norte de Centroamérica. Los motines y masacres –en algunos casos perpetrados por los mismos guardias– se hicieron frecuentes en las cárceles hondureñas, salvadoreñas y guatemaltecas. Las maras, que a inicios de la década eran un problema secundario de

En la guerra contra las maras en Honduras, en un lapso de poco más de dos años, más de 5.000 personas fueron capturadas bajo la sospecha de pertenecer a pandillas, de las cuales más de 1.500 terminaron con penas de prisión ■

19. Ignacio Cano: «Policía, paramilitares y escuadrones de la muerte en América Latina» en Klaus Bodemer, Sabine Kurtenbach y Klaus Meschkat (eds.): *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 2001, p. 229.

20. Tomás Andino y Guillermo Jiménez: «Violencia juvenil, maras y pandillas en Honduras» en Políticas Públicas para Prevenir la Violencia Juvenil (Poljuve): *Informe para la discusión*, Interpeace, Tegucigalpa, 2009.

21. Jeannette Aguilar y Lissette Miranda: «Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador» en J.M. Cruz (ed.): *Maras y pandillas en Centroamérica. Las respuestas de la sociedad civil organizada*, UCA Editores, San Salvador, 2006.

22. Amnistía Internacional: «Carta abierta sobre la Ley Antimaras», 2003, <www.amnesty.org/en/library/asset/AMR29/009/2003/en/39095b6f-d65d-11dd-ab95-a13b602c0642/amr290092003es.pdf>.

seguridad, aprovecharon su presencia en las prisiones para tomar el control de estas, incrementar su cohesión interna, establecer vínculos con el crimen organizado y desarrollar grandes redes de extorsión. Hacia finales de la década, y como producto de las políticas de mano dura, la Mara Salvatrucha y la Pandilla de la Calle Dieciocho (*Eighteenth Street Gang*) no han desaparecido; por el contrario, se han convertido en poderosas mafias con capacidad de extorsionar a amplios sectores de la población. Algo similar ha ocurrido en Brasil con la formación de grupos como el Comando Vermelho en Río de Janeiro, surgido durante la dictadura militar²³, y el Primer Comando de la Capital (pcc) nacido en San Pablo en plena era democrática²⁴.

En resumen, la severidad de los programas en varios países de la región, llevados a cabo por instituciones fundamentalmente débiles, con poca transparencia y escasos mecanismos de rendición de cuentas, creó las condiciones para el agravamiento de la violencia y el deterioro de las condiciones de seguridad pública²⁵. Muchos gobiernos buscaron legitimidad declarando una «guerra total» contra el crimen, las pandillas y la delincuencia²⁶. Al hacerlo, no solo justificaron el uso excesivo de la violencia por parte del Estado y desconocieron libertades fundamentales y derechos humanos; también crearon las condiciones para que las bandas criminales legitimaran sus propias acciones de violencia. El mejor ejemplo de esta idea fue la serie de

**En el norte de
 Centroamérica, luego
 de la implementación
 de los planes de mano
 dura, las tasas de
 homicidio aumentaron
 hasta 70% ■**

ataques a gran escala llevados a cabo por el pcc en mayo de 2006 en San Pablo. Estos ataques, que paralizaron la ciudad por diez días y produjeron centenares de víctimas, fueron una respuesta al endurecimiento de las políticas de encarcelamiento²⁷. En el norte de Centroamérica, luego de la implementación de los planes de mano dura, las tasas de homicidio aumentaron hasta 70%²⁸. Muchos

23. Carlos Amorim: *Comando Vermelho: A História Secreta do Crime Organizado*, Record, Río de Janeiro, 1993.

24. Graham Denyer Willis: «Deadly Symbiosis? The pcc, the State, and the Institutionalization of Violence in São Paulo» en G. Jones and D. Rodgers (eds.): ob. cit.

25. Diane E. Davis: «El factor Giuliani: delincuencia, la ‘cero tolerancia’ en el trabajo policiaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la ciudad de México» en *Estudios Sociológicos* vol. 25 N° 75, 2007, pp. 639-681.

26. Nelson Arteaga Botello: «Administrar la violencia, racionalidad, populismo y desincorporación de la punición en México» en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* vol. 8 N° 24, 2002.

27. G.D. Willis: ob. cit.

28. J.M. Cruz: «Government Responses and the Dark Side of Suppression of Gangs in Central America», cit.

Estados latinoamericanos extendieron los límites legales del ejercicio de su violencia legítima a tal punto que terminaron deslegitimando su propia función de proveer seguridad a la población.

■ La violencia extralegal

Aun cuando muchos gobiernos han ampliado los límites de la violencia legítima hasta el punto de vulnerar la integridad de los ciudadanos, existe otro tipo de violencia, ejercida por agentes del Estado, que claramente excede cualquier marco legal, incluso aquellos establecidos de forma extraordinaria durante las cruzadas contra el crimen. Esta violencia extralegal se expresa de diversas maneras, pero las más significativas pueden sintetizarse en tres tipos de actividades. En primer lugar, las ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes estatales. En segundo lugar, la actividad de grupos de limpieza social o escuadrones de la muerte integrados por policías y militares en servicio activo. Y en tercer lugar, la promoción activa pero encubierta de grupos de vigilantes y milicias conformadas por individuos sin vínculo formal con las instituciones oficiales. En la práctica, estos tipos de acciones se traslapan entre sí. Los policías que ejecutan sospechosos de manera sistemática suelen tener también participación en grupos ilegales de limpieza social o fomentar la formación de estos.

El carácter criminal de este tipo de violencia cometida por representantes gubernamentales ha hecho que este tipo de acciones y operaciones no sean vistas como un problema del Estado, sino como un problema de corrupción de algunos agentes de las instituciones de seguridad. Sin embargo, en algunos países estas prácticas son tan generalizadas que su persistencia sugiere un patrón de tolerancia y permisividad dentro de las instituciones estatales que muchas veces puede alcanzar los niveles gubernamentales más altos.

Las ejecuciones extrajudiciales por parte de policías y miembros de las Fuerzas Armadas son probablemente el fenómeno más visible de este tipo de violencia. De acuerdo con cifras de Amnistía Internacional, entre 1999 y 2004, la policía cometió alrededor de 9.000 asesinatos en los estados de Río de Janeiro y San Pablo, en Brasil²⁹, la gran mayoría de los cuales fueron justificados como

29. Citado por Mercedes Hinton: «Police and State Reform in Brazil: Bad Apple or Rotten Barrel?» en M. Hinton y Tim Newburn (eds.): *Policing Developing Societies*, Routledge, Nueva York, 2009.

«defensa personal». Ignacio Cano y otros investigadores encontraron que en el pasado estas ejecuciones se habían incrementado en Río de Janeiro bajo el impulso de los premios por «bravura», que aumentaban los salarios hasta 150% y eran concedidos preferentemente a los agentes que participaban en enfrentamientos armados con sospechosos³⁰. A pesar de que esas políticas cesaron en 1998, las ejecuciones extrajudiciales siguen siendo frecuentes en Río: más de 2.000 civiles fueron asesinados por la policía militar entre 2004 y 2005³¹. Brasil se destaca porque es uno de los países en los cuales más se ha documentado este tipo de prácticas. Sin embargo, la existencia de estas actividades ha sido señalada también en Colombia, México, Guatemala, Honduras y Argentina.

La recurrencia de los asesinatos por parte de agentes policiales y militares está relacionada muchas veces con otra expresión de violencia extralegal: la conformación de grupos de limpieza social, escuadrones de la muerte y paramilitares ■

La recurrencia de los asesinatos por parte de agentes policiales y militares está relacionada muchas veces con otra expresión de violencia extralegal: la conformación de grupos de limpieza social, escuadrones de la muerte y paramilitares. A pesar de que no son creados legal y abiertamente por instituciones estatales,

son integrados –y, algunas veces, promovidos– por policías, militares y políticos, como una forma de llevar a cabo el trabajo sucio que las instituciones de seguridad pública no pueden hacer legalmente.

En El Salvador, por ejemplo, un estudio de la Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Universidad de Harvard encontró que muchos pandilleros eran asesinados por grupos de limpieza social integrados por civiles y policías³². José Miguel Cruz y Marlon Carranza sostienen que las actividades de estos grupos se incrementaron a partir de los planes de mano dura³³. En Honduras, organizaciones de derechos humanos han señalado que 42% de los asesinatos registrados en 2005 contra personas menores de 23 años fueron cometidos siguiendo los patrones de ejecuciones perpetradas por escuadrones de

30. I. Cano: ob. cit., p. 230.

31. M. Hinton: «Police and State Reform in Brazil: Bad Apple or Rotten Barrel?», cit.

32. *No Place to Hide: Gang, State, and Clandestine Violence in El Salvador*, Human Rights Program, Harvard Law School, Cambridge, MA, 2007.

33. «Pandillas y políticas públicas. El caso de El Salvador», cit.

la muerte³⁴. En 2002, la jefa de la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Preventiva implicó directamente al Ministerio de Seguridad por el asesinato de jóvenes acusados de pertenecer a pandillas y señaló la existencia de escuadrones dentro de la policía. La oficial fue suspendida dos meses después³⁵. Diversas organizaciones de derechos humanos han denunciado la existencia de grupos armados clandestinos enquistados en las estructuras de poder en Guatemala, los cuales van desde el ya desmantelado Estado Mayor Presidencial hasta agentes de la policía y antiguos miembros de las Patrullas de Auto-defensa Civiles (PAC), algunos de los cuales desempeñan cargos en gobiernos locales y comunidades³⁶. Estos grupos llevan a cabo asesinatos que a simple vista parecen producto de la delincuencia común, pero cuyo patrón sugiere la selección sistemática de personas relacionadas con el trabajo de derechos humanos o que han denunciado la impunidad en Guatemala. A pesar de las acciones impulsadas por el actual gobierno para combatir a estos grupos, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias en Guatemala alertó en 2009 de un incremento de las ejecuciones extrajudiciales³⁷.

Los grupos ilegales muchas veces son impulsados y promovidos por instituciones y agentes del Estado, aunque no siempre participen directamente de ellos. Por ejemplo, a mediados de la década de los 90, el gobierno hondureño anunció la creación de grupos de vigilancia comunitaria destinados a apoyar el trabajo de la policía. Algunos de estos grupos recibieron armas y equipo militar y se convirtieron rápidamente en escuadrones de limpieza social, que se hacían llamar «Los Lobos». En respuesta al escándalo, fueron desmantelados rápidamente. Sin embargo, existen sospechas de que no fueron completamente desmontados³⁸.

El apoyo de ciertas estructuras estatales a la formación y el desarrollo de grupos de limpieza social y paramilitares en plena democracia ha sido también

34. Casa Alianza Honduras: «Informe de ejecuciones y muertes violentas de niños, niñas y jóvenes durante la administración del Presidente Ricardo Maduro, enero 2002-enero 2006», Casa Alianza, Tegucigalpa, 2006.

35. Ismael Moreno: «Honduras: En el primer año de Maduro el agua encendió el fuego» en *Envío* N° 249, 12/2002; M. Ungar: «Policing Youth in Latin America», cit.

36. Susan C. Peacock y Adriana Beltrán: «Hidden Powers. Illegal Armed Groups on Post-Conflict Guatemala and the Forces Behind Them», *WOLA Special Report*, WOLA, Washington, DC, 2003.

37. Radio ONU, <www.unmultimedia.org/radio/spanish/detail/139561.html>.

38. Douglas Kincaid y Eduardo Gamarra: «Disorderly Democracy: Redefining Public Security in Latin America» en Roberto P. Korzeniewicz y Will C. Smith (eds.): *Latin America in the World Economy*, Greenwood Press, Westport, 1996.

ampliamente documentado en Brasil³⁹, Colombia y México⁴⁰. En todos los casos, así como en otros menos publicitados, se trata de grupos que operan bajo la protección de poderosos elementos de las instituciones de seguridad y de la clase política. El objetivo es combatir el crimen. Sin embargo, en la práctica, estos grupos solo contribuyen a debilitar las instituciones, mantener la impunidad en los sistemas de justicia y reproducir la violencia con fines políticos.

■ La violencia criminal

La participación de instituciones y agentes estatales en la promoción y el encubrimiento de operaciones ilegales analizada en la sección anterior es criminal por naturaleza. Sin embargo, existe otro tipo de violencia perpetrada por agentes del Estado cuyo fin último no es la provisión retorcida del orden y la seguridad, sino el desarrollo de economías criminales. Esto es lo que aquí llamaremos «violencia criminal» para diferenciarla de los otros tipos de violencia efectuados por agentes del Estado. En la práctica, sin embargo, la evidencia señala que este tipo de violencia está frecuentemente vinculada a estructuras legales e ilegales creadas originalmente para combatir de

El involucramiento directo de agentes estatales en actividades criminales va más allá de la integración formal en bandas de violencia organizada. Alcanza un amplio espectro de actividades, que van desde los actos de corrupción callejera hasta la dirección de redes de narcotráfico y sicariato desde las comandancias y los escaños parlamentarios ■

manera extraordinaria el crimen o eliminar a opositores políticos y amenazas insurgentes. Muchos grupos que comenzaron como escuadrones especiales en contra del crimen y el narcotráfico degeneraron en mafias de crimen organizado tan violentas como los grupos criminales que combatían. Como ejemplos, se pueden mencionar los paramilitares colombianos y los zetas mexicanos.

No obstante, el involucramiento directo de agentes estatales en actividades criminales va más allá de la integración formal en bandas

de violencia organizada. En realidad, alcanza un amplio espectro de actividades, que van desde los actos de corrupción callejera hasta la dirección de

39. I. Cano: ob. cit.

40. Julie Mazzei: *Death Squads or Self Defense Forces? How Paramilitary Groups Emerge and Challenge Democracy in Latin America*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2009.

redes de narcotráfico y sicariato desde las comandancias y los escaños parlamentarios. Uno de los mejores indicadores de la gravedad de este problema es la percepción de los ciudadanos de que la policía participa en actividades delincuenciales. El Barómetro de las Américas, elaborado por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt, analiza esas percepciones en la región. De acuerdo con los resultados de 2008, 44% de los latinoamericanos afirmó que la policía está involucrada en el crimen. En muchos países las percepciones son aún mayores: en Guatemala, Venezuela, Bolivia y Argentina, más de 60% de los ciudadanos perciben a la policía involucrada en actividades criminales. Solamente en Belice, Chile y Haití el porcentaje de personas que acusa a la policía de tener vínculos con el crimen es menor a 25% (ver gráfico de la página siguiente).

Estos datos complementan lo que diversos estudios nacionales han señalado sobre las actividades criminales de algunas policías de la región. En Guatemala, al igual que en México, Honduras y El Salvador, altos oficiales de la policía aparecen repetidamente involucrados en los carteles de narcotráfico y en bandas de crimen organizado⁴¹. En Venezuela, miembros de la Policía Metropolitana de Caracas han sido vinculados a bandas de secuestradores, impulsando la creación de una Comisión Nacional para la Reforma Policial⁴². En Bolivia, entre 1982, año de la transición a la democracia, y 2007, 18 comandantes policiales han sido removidos de sus cargos por su vinculación con crímenes y encubrimientos⁴³. En Argentina, 20% de la población teme más a la policía que a los criminales⁴⁴.

La evidencia sobre la vinculación entre agentes del Estado y la criminalidad en varios países de la región es tan abundante que es imposible resumirla en un artículo. Es más: los destapes a través de la prensa y las denuncias de las organizaciones de derechos humanos son tan frecuentes que es imposible argumentar que el problema se restringe al mal comportamiento de algunas personas enquistadas en las instituciones gubernamentales. A pesar de que no todos los países sufren el mismo nivel de descomposición y que, aun en

41. Adriana Beltrán: «The Captive State. Organized Crime and Human Rights in Latin America», *WOLA Special Report*, WOLA, Washington, DC, 2007.

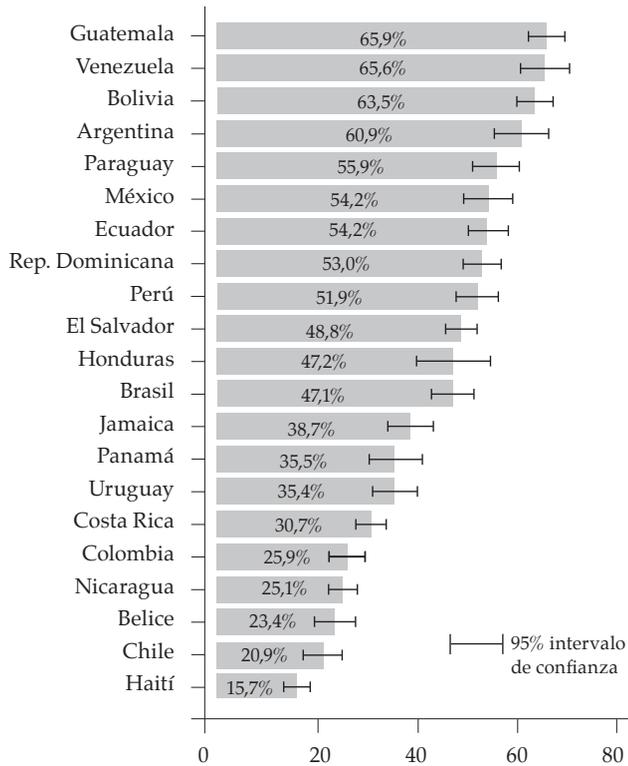
42. Christopher Birbeck y Luis Gerardo Gabaldón: «Venezuela: Policing as an Exercise of Authority» en M. Hinton y T. Newburn (eds.): *ob. cit.*

43. M. Ungar: «Latin America's Police: Advancing Citizen Security?» trabajo presentado en la conferencia «Violence and Citizen in Post-Authoritarian Latin America», Universidad de Princeton, 7 de marzo de 2008.

44. Catalina Smulovitz: «Citizen Insecurity and Fear: Public and Private Responses in Argentina» en H. Fruhling, J. Tulchin y H. Golding (eds.): *ob. cit.*

Gráfico

América Latina: percepción de que la policía está involucrada en actividades criminales



Fuente: Barómetro de las Américas 2008.

los países más problemáticos, no todos los funcionarios son corruptos, la evidencia sugiere que el problema es de orden estructural. Las instituciones encargadas de la seguridad pública y del combate al crimen carecen de sistemas eficientes de transparencia, control y rendición de cuentas. Estas deficiencias se originan en la conformación misma de su institucionalidad y se explican por el hecho de que las personas que debían construir esos sistemas de control están a menudo implicadas en el mantenimiento de la impunidad.

Bajo la justificación de que es necesario contar con personal experimentado, muchos operadores policiales y militares de los antiguos gobiernos autoritarios

lograron permanecer en las instituciones y amoldarlas a sus viejas prácticas. Pero estos agentes no solo acumulaban experiencia en la lucha contra el crimen, sino también conocimientos y conexiones para cometer delitos. En Guatemala y Honduras, por ejemplo, algunos de los mismos militares que participaron en las guerras contrainsurgentes protagonizaban negocios de crimen organizado y narcotráfico⁴⁵. Cuando las transiciones políticas exigieron el retiro de los militares de la seguridad pública, ellos cambiaron sus casacas militares por uniformes de policías civiles y siguieron haciendo negocios.

■ Conclusión

Es imposible comprender la magnitud del problema de la violencia en América Latina sin tomar en cuenta el rol que juega el Estado en ella. No se trata solamente de cómo el Estado ha enfrentado el problema de la delincuencia, sino también de cómo sus agentes e instituciones han sido partícipes en ella. Esto no significa que factores como la desigualdad, la pobreza, la persistencia de patrones culturales, la presencia de armas y el auge del narcotráfico no sean importantes. Pero el panorama estará incompleto si no incluimos al Estado en la reproducción misma del crimen y la violencia.

El problema de la seguridad pública en la actualidad va más allá del debate acerca de si los militares deben participar o no de las tareas de seguridad interna o si la policía es profesional y cuenta con las leyes adecuadas. El problema es que las instituciones de seguridad siguen adoleciendo de mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas. Estas debilidades no son producto de la introducción de las reglas democráticas en las tareas de seguridad, como muchas veces se ha argumentado. Por el contrario, son legados de las estructuras autoritarias del pasado.

El argumento de que las instituciones de seguridad pública han sido penetradas por el crimen organizado y el narcotráfico es muchas veces engañoso. En realidad, como afirma Adriana Beltrán, las instituciones ya eran presas del crimen cuando fueron creadas, transformadas o dejadas intactas durante las transiciones a la democracia⁴⁶. La expansión de los mercados criminales como resultado de la globalización solo creó nuevas oportunidades para operaciones más sofisticadas. Dado que los mismos responsables de las violaciones a

45. A. Beltrán: «The Captive State. Organized Crime and Human Rights in Latin America», cit.; Mark B. Rosenberg: «Narcos y Políticos: The Politics of Drug Trafficking in Honduras» en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* vol. 30 N° 2-3, 1988, pp. 143-165.

46. «The Captive State. Organized Crime and Human Rights in Latin America», cit.

los derechos humanos del pasado estaban enquistados en las instituciones de seguridad y justicia, las transformaciones nunca se llevaron a cabo con el mismo celo con el cual se reformaron otras instituciones. Aun en los casos considerados como exitosos, como el salvadoreño, la policía se enfrentó desde el inicio con el desafío de la cooptación y la manipulación por parte de los operadores del antiguo régimen autoritario, los cuales debilitaron los mecanismos de control y rendición de cuentas y redujeron el alcance de las reformas en el sector de justicia.

Esto es en parte producto del predominio de una visión schumpeteriana en el desarrollo de las transformaciones políticas, que privilegió las reformas en el ámbito electoral y limitó la participación de los militares en la política, en el entendido de que un buen sistema de competencia electoral era suficiente para introducir controles, pesos y contrapesos en el régimen democrático y sus instituciones. A la luz de lo que ha sucedido en muchos países latinoamericanos, esta visión no puede estar más equivocada. El caso de Honduras es elocuente: la eficiencia mostrada por la policía en suprimir las protestas y hacer cumplir el estado de sitio decretado por el gobierno de facto no es precisamente la misma que ha alcanzado en el combate al crimen y la corrupción interna.

La reforma de las instituciones de seguridad y justicia para convertirlas en estructuras sujetas a la observancia de los derechos humanos y los mecanismos de transparencia sigue siendo una empresa pendiente en muchos países latinoamericanos. De lo contrario, el fantasma de otro golpe de Estado consumado con la protección y la participación de las fuerzas de seguridad pública seguirá vigente. Honduras puede haber restablecido el orden político luego de las elecciones, pero las amenazas fundamentales a la democracia y la seguridad de la población siguen presentes en sus propias instituciones. ☒