

## Desafíos y dilemas en la política de seguridad pública en la América Central del siglo XXI

### Challenges and dilemmas in public security policy in Central America in the 21st century

*Michał Stelmach*<sup>1</sup>

UNIVERSIDAD DE ŁÓDŹ

ŁÓDŹ, POLONIA

✉ m.stelmach@uni.lodz.pl

#### RESUMEN

*El objetivo de este artículo es la presentación de un diagnóstico referente al fenómeno de la delincuencia, así como la indicación de los desafíos más importantes en el campo de la política de seguridad pública, frente a los que se hallan actualmente los gobiernos de los países de América Central. El artículo comienza con el análisis del estado actual de la seguridad en los Estados de la región. En su parte fundamental, el autor viene a identificar los fallos en los sistemas nacionales y las estrategias de la seguridad pública. Se concentra en algunos asuntos cruciales. En primer lugar, en el frágil funcionamiento de las principales instituciones del sistema de seguridad – policía y administración de justicia; en segundo lugar, en el populismo penal, en el cual se basan el endurecimiento del código penal y la militarización de la seguridad; y en tercer lugar, en el fenómeno de la privatización de la seguridad.*

**PALABRAS CLAVE:** *violencia, criminalidad, seguridad pública, América Central.*

#### ABSTRACT

*The aim of the article is to present a diagnosis of the phenomenon of crime and identify the most important challenges facing the current governments of Central*

---

<sup>1</sup> Graduado de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas de la Universidad de Łódź. En 2011 en la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas defendió su tesis doctoral titulada *La posición y el papel de las fuerzas armadas en Guatemala y en Perú durante la guerra y en tiempo de paz. Estudio comparativo de la antropología política*. Es un miembro de la Sociedad Polaca de Estudios Latinoamericanos y Sociedad Polaca de Estudios Internacionales. Sus intereses de investigación se centran en dos áreas. La primera área temática se refiere al estudio de las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad durante las dictaduras militares, los conflictos sociopolíticos y los procesos de transición del autoritarismo a la democracia y de la guerra a la paz en América Latina. La segunda se refiere al estudio de la criminalidad y política de seguridad pública en los países latinoamericanos.

*America in the field of public security policy. The article commences with an analysis of the current state of the security in the countries within the region. The essential part identifies the shortcomings of national security systems and failures of the strategies of public safety. It focuses on several crucial problems. Firstly, the imperfect functioning of the main institutions of the security system – the police and the judiciary; secondly, on punitive populism, which consists of tightening of penal code and the militarization of security; and thirdly, on the phenomenon of the privatization of security.*

**KEYWORDS:** *violence, criminality, public security, Central America.*

## Introducción

El final de las largas y sangrientas guerras civiles, así como de las dictaduras militares hizo abrigar esperanzas de una ruptura definitiva con la violencia, de un retorno al orden y a la seguridad pública y de la construcción de un Estado democrático de derecho, de unas sociedades civiles en América Central. Sin embargo, a despecho de estas expectativas, el restablecimiento jurídico formal de la paz y la democracia no terminó en la práctica con el periodo de violencia y la vulneración de los derechos humanos en los Estados centroamericanos. Mientras que, en el periodo de los conflictos internos armados, la violencia fue consecuencia de la implementación a manos de los militares de unas estrategias antisubversivas destinadas a la eliminación física de la guerrilla y sus aliados, de la actuación de los paramilitares (*paras*) y también de la de los grupos partisanos (URNG, FMLN, URGN), actualmente, en condiciones de paz, el alto nivel de violencia es consecuencia directa de las actividades de organizaciones delictivas, principalmente de los *gangs* (pandillas y maras), e igualmente de los grupos del crimen organizado (los carteles del narcotráfico y la mafia), pero asimismo -lo cual resulta muy significativo e inquietante- de la actuación de las instituciones de seguridad, tales como el ejército, la policía y las fuerzas especiales, amén de los escuadrones de la muerte, es decir, de las secciones paramilitares armadas apoyadas o, al menos, toleradas por el poder.

El hecho es que desde los años 90 del siglo XX, los países de América Central y sus ciudadanos funcionan en unas condiciones de crisis de seguridad que se agudiza por momentos y que se refleja en un constante crecimiento del número de asesinatos, asaltos, atracos y robos (a pesar de ciertos periodos en los que se pudo observar una breve tendencia a su disminución), así como en un aumento del índice de victimación y una sensación de descenso de la seguridad entre sus ciudadanos. El dinámico desarrollo de los grupos delictivos y la intensificación de la violencia obligaron a los gobiernos de los países centroamericanos a la introducción de medidas extremadamente radicales a corto plazo, centradas en la lucha contra los resultados, en vez de contra las causas de la criminalidad. A resultas de la introducción de esta política

errónea en cuanto a la seguridad ciudadana, llevada a cabo entre los siglos XX y XXI, América Central se convirtió en la región más peligrosa del mundo. La delincuencia y la violencia son fenómenos universales, lo cual significa que están presentes en todos los países de la región, pero no tienen un carácter homogéneo, lo que, a su vez, viene a reflejarse en la diversidad de sus formas y aspectos, así como en su nivel de intensidad.

El objetivo de este artículo es la presentación de un diagnóstico referente al fenómeno de la delincuencia, así como la indicación de los desafíos más importantes en el campo de la política de seguridad pública, frente a los que se hallan actualmente los gobiernos de los países de América Central. El artículo comienza con el análisis del estado actual de la seguridad en los Estados de la región. En su parte fundamental, el autor viene a identificar los fallos en los sistemas nacionales y las estrategias de la seguridad pública. Se concentra en algunos asuntos cruciales. En primer lugar, en el frágil funcionamiento de las principales instituciones del sistema de seguridad – policía y administración de justicia; en segundo lugar, en el populismo penal, en el cual se basan el endurecimiento del código penal y la militarización de la seguridad; y en tercer lugar, en el fenómeno de la privatización de la seguridad.

## **Problemas metodológicos en los estudios sobre la delincuencia y la violencia**

El intento de responder objetiva y exhaustivamente a la cuestión acerca del estado de seguridad pública en los países de América Central (y en su concepción más amplia también de toda América Latina) se relaciona de forma intrínseca con importantes problemas de carácter metodológico. Debo señalar que se hace muy difícil comparar el nivel de delincuencia y violencia en los Estados de la región, y esto por varios motivos vinculados entre sí.

En primer lugar, la falta de datos fidedignos y actuales dificulta, por no decir que impide, la elaboración de estudios comparativos. Cabe subrayar que los datos referentes a las categorías específicas de delitos, así como los referidos a los delincuentes, son reunidos por diversas instituciones nacionales, entre las cuales se encuentran principalmente la policía, la fiscalía, los tribunales y las prisiones, e igualmente las secciones correspondientes de los ministerios de asuntos interiores y las delegaciones gubernamentales convocadas especialmente para el caso, de forma notablemente irregular (dependiendo del país, con carácter trimestral, semestral, anual, e incluso sin ningún ritmo preciso – simplemente *ad hoc*), que además adolecen de un perfil fragmentario y a menudo carente de confirmación en cuanto a los datos presentados por las organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales. Resulta significativo que los datos incluidos en los informes de las organizaciones internacionales son totalmente obsoletos. Por ejemplo, el informe más actual de la United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), el „Global Stu-

dy on Homicide”, fue elaborado en el año 2013 e incluye datos del año 2012 (*sic!*). InSight Crime, por el contrario, suministra datos algo más actuales en sus informes anuales. En la mayoría de los casos, la divergencia resulta de la imperfección en los sistemas nacionales para reunir y transmitir información, por ejemplo, la falta de programas informáticos eficaces y que estén al día, actualizados; sin embargo, también ocurre, y no son casos aislados, que los políticos y los funcionarios públicos, ansiosos de mostrar progresos en la lucha contra las amenazas y para intensificar entre los ciudadanos una sensación de miedo e inseguridad, manipulan los datos estadísticos según las necesidades, haciendo aumentar o disminuir los índices de asesinatos, robos, asaltos etc., e incluso los ocultan parcial o totalmente. A este falseamiento de la situación contribuye asimismo el bajo número de denuncias de delito. A causa de la generalizada falta de confianza en las instituciones públicas, resultante del temor a la violencia por parte de las fuerzas de seguridad y de la alta incompetencia e ineficacia de los órganos de diligencia judicial, los ciudadanos suelen evitar el contacto con la policía y no denuncian delitos menores, como hurtos o robos con efracción. Por eso, los estudios de victimización son de gran ayuda en el establecimiento del número real de delitos en un determinado país, pues toman en consideración tanto los actos criminales registrados como los no denunciados. No obstante, incluso en estos casos, nos enfrentamos a ciertas limitaciones que pueden falsear la imagen de la delincuencia. Su deficiencia principal es la irregularidad en su realización.

En segundo lugar, aparecen también como problemas, tanto la diferencia en los sistemas jurídicos de los diferentes países de la región, como la diversa forma de definir y clasificar las categorías específicas de delitos (asesinato, robo, asalto) y los conceptos en el campo de la criminalística, la criminología y la seguridad, lo cual tiene una gran influencia en los índices de dichas categorías e imposibilita de facto la comparación de la escala de este fenómeno en los diversos Estados.<sup>2</sup> Por el contrario, en los estudios no resultan de gran ayuda los datos referentes a las intervenciones policiales, así como a los de las personas arrestadas y condenadas, presentados por los órganos de diligencia nacionales, ya que dependen, en primer lugar, de las definiciones y normas jurídicas aceptadas y vigentes en un determinado país, y en segundo lugar, de la eficacia de la policía y la administración de justicia. En consecuencia, todo estudioso del tema de la delincuencia debe antes que nada enfrentarse a cuestiones de carácter conceptual y terminológico.

Las limitaciones en cuanto al acceso a una información completa y fidedigna constituyen un obstáculo importante en la realización de estudios comparativos en la América Central, lo cual no significa que no sean llevados a cabo análisis de este tipo. Con todo, es necesario ser consciente de que el intento de elaborar estudios comparativos con base en los datos accesibles

---

<sup>2</sup> La ONU define el „asesinato” como el quitar la vida de forma ilegal y consciente a una persona por parte de otra.

puede conducir a la formulación de conclusiones erróneas, lo que, a su vez, puede conducir también a un aumento de la sensación de amenaza entre los ciudadanos, constituyendo por ende las bases de la creación de una política de seguridad pública errónea, en determinados barrios, ciudades, países y regiones. En consideración, por tanto, a la falta de criterios homogéneos para la creación de compilaciones estadísticas, así como de datos actuales y reales, se deberían tratar los análisis comparativos más bien como una manera de mostrar las tendencias manifiestas en determinados países o regiones, en lo tocante al desarrollo de la delincuencia (formas e intensidad) y a la evolución de las estrategias de seguridad, pero sin empeñarse en la elaboración de rankings en cuanto al mayor o menor índice de seguridad o inseguridad de ciudades, países o regiones. Una vez se consiga homogeneizar los estándares y métodos de realización de datos estadísticos, uniformizar las definiciones de los delitos, armonizar el derecho y asegurar un mayor acceso a los propios datos, se podrán llevar a cabo estudios comparativos auténticos y fiables, permitiendo así a las autoridades la puesta en marcha de acciones contra la amenaza (Dammert 2010: 10-20).

## Estado de la (in)seguridad en los países centroamericanos

Desde la década de los años 80 del siglo XX hemos venido observando un aumento fulgurante de la violencia y la delincuencia en la región de América Latina y el Caribe.<sup>3</sup> Según la UNODC, en el 2012 se registraron 437.000 asesinatos a escala mundial. La mayoría de ellos fueron cometidos en las dos Américas, hasta un 36% (157.000), superando a África (31%), a Asia (28%), a Europa (5%) y a Oceanía (0,3%) (UNODC 2014: 22).<sup>4</sup> Si cotejamos el número de asesinatos con el de habitantes, se confirma la tesis de que actualmente América Latina es la región más peligrosa del mundo. Cabe subrayar que el índice de homicidios para América Latina, que en el 2012 ascendía a 16 por cada 100.000 habitantes, multiplicó por dos la media mundial que se sitúa en un 6,3% por cada 100.000 habitantes. La media de América Central, en ese mismo año, aún fue mayor, 24 asesinatos sobre un total de 100.000 habitantes. América Central, junto a África del Sur, se situaron en el año 2012 en la cumbre del listado de regiones con la mayor cantidad de asesinatos (UNODC 2014: 22; PNUD 2013: 5). Según

---

<sup>3</sup> Entre los años 1980-1990, el número de asesinatos ascendió a un 41%, y esta tendencia creciente se mantuvo hasta la primera década del siglo XXI. Entre los años 2000 y 2010, el número de homicidios llegó, en las regiones de ambas Américas, a un 11% (Ungar 2011: 2). Del año 2010 al 2012 el número de asesinatos también creció en Américas, situándose esta vez en un 8,5% (UNODC 2014: 21).

<sup>4</sup> Todavía en el año 2010, la zona de las dos Américas se situaba en segundo lugar en cuanto al número de asesinatos (144.000), por detrás de África (170.000), pero por delante de Asia (128.000), de Europa (25.000) y de Oceanía (1.200) (UNODC 2011: 19).

el informe más reciente del InSight Crime del 2015 hasta en 12 de los 18 países latinoamericanos, se perpetran más de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes, lo cual, tomando en consideración las indicaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), significaría que en estos países nos enfrentamos a una epidemia de delincuencia. Es fundamental señalar que entre estos 12 Estados se encuentran cinco centroamericanos: El Salvador (en primer lugar), Honduras (en tercer lugar), Guatemala (en quinto lugar), Costa Rica (en undécimo lugar) y Panamá (en duodécimo lugar).<sup>5</sup>

Sin embargo, cabe ser conscientes de que se trata de índices con una media numérica, que pueden no dar una visión real de la situación en determinados países. Los Estados de América Central pueden ser divididos básicamente en tres grupos: Estados con un alto grado de asesinatos, Estados con un grado medio y los con un grado bajo. Al primer grupo pertenecen los países llamados del Triángulo Norte, es decir, El Salvador – 103 homicidios por cada 100.000 habitantes (6.650), Honduras – 57 homicidios por cada 100.000 habitantes (5.047) y Guatemala – 30 homicidios por cada 100.000 habitantes (4.778). San Pedro Sula en Honduras, con 149 asesinatos por 100.000 habitantes, se considera la ciudad más peligrosa en la región. Una gran parte de los homicidios en estos países está vinculada con máxima frecuencia a la actuación y rivalidad de dos *gangs*, los Mara Salvatrucha y Calle 18<sup>6</sup>, así como al dinámico desarrollo del crimen organizado y a la presencia cada vez más pujante de los carteles mexicanos del narcotráfico. Por otra parte, en el segundo grupo se incluirían dos países del llamado Triángulo del Sur: Costa Rica – 11 homicidios por cada 100.000 habitantes (558) y Panamá – 11 homicidios por cada 100.000 habitantes (445 asesinatos). La mayoría de los asesinatos en Costa Rica está relacionada con la delincuencia organizada, especialmente con el tráfico de drogas y con la actuación de las pandillas locales. Resulta importante señalar que en el presente solo Nicaragua se encuentra por debajo del umbral de esta epidemia de delincuencia, y puede considerarse el único país de la región con un bajo índice de homicidios – 8 homicidios por cada 100.000 habitantes. A su vez, el gobierno nicaragüense mantiene que el casi 80% de asesinatos son el resultado de ajustes de cuentas personales (Gagne 2016).

A pesar de un descenso transitorio y mínimo en el número de asesinatos después del 2012, que pudo observarse en todos los países de América Central, aparte de El Salvador, la situación en la zona sigue siendo crítica y los

<sup>5</sup> Los países restantes son Venezuela, Jamaica, Brasil, Colombia, Dominicana, Puerto Rico, México (Gagne 2016).

<sup>6</sup> Según datos oficiales en los *gangs* de América Central actúan 70.000 personas (UNODC). Otras fuentes hablan de 100.000 (Douglas Farah), e incluso de 500.000 miembros (fuentes de la prensa). Solo en las calles de El Salvador „deambulan” 27.000 *mareros* (9.000 de sus miembros están encarcelados). Incluso si admitimos datos más modestos, más prudentes, esto significaría que los miembros de los *gangs* superan en número al personal militar al servicio de los gobiernos de los países centroamericanos: el ejército nicaragüense y hondureño cuentan con 12.000 soldados, el salvadoreño 13.000, el guatemalteco 27.000.

ciudadanos siguen sintiéndose amenazados. Hay que añadir que la mayoría de los asesinatos en América Central son cometidos por arma de fuego. En Guatemala asesinatos por arma de fuego constituyen más de un 85%, en Honduras – 81,9% , en Panamá – 77,2%, en El Salvador – 73,7% y en Costa Rica – 65% de los casos. En contraste, en Nicaragua – 46,7% (Sanjurjo 2016: 18). Las víctimas son principalmente varones jóvenes (UNODC 2014: 28).

Cuando analizamos la delincuencia en América Latina, no podemos omitir el importante aumento de otros delitos, aparte de los homicidios, tales como la violencia sexual contra las mujeres, los asaltos, los robos y los robos con efracción, que resultan especialmente gravosos para los ciudadanos. La tabla nr 1 ilustra la cantidad de actos criminales por cada 100.000 ciudadanos, perpetrados diariamente en los países centroamericanos.<sup>7</sup>

| País        | Robos y hurtos | Lesiones | Víctimas de violación | Muertes por accidentes de tránsito | Homicidios |
|-------------|----------------|----------|-----------------------|------------------------------------|------------|
| Costa Rica  | 116,7          | –        | 5,5                   | 1,8                                | 1,1        |
| El Salvador | 52,2           | 11,6     | 1,1                   | 2,7                                | 7,1        |
| Guatemala   | 48,9           | 16,7     | 1,9                   | 9                                  | 14,1       |
| Honduras    | 62,4           | 10,7     | 5,2                   | 3,4                                | 19,6       |
| Nicaragua   | 74,9           | 25,7     | 5,3                   | 1,9                                | 1,8        |
| Panamá      | 83,1           | 5,8      | 3,3                   | 1,2                                | 1,8        |

**Tabla 1.**  
Cantidad de actos criminales por cada 100.000 ciudadanos, perpetrados diariamente en los países centroamericanos

Fuente: RESDAL 2013: 11

Todas las formas de delincuencia señalizadas influyen en la sensación de seguridad de los ciudadanos, por lo que se deduce que en América Latina esta sensación no es la mejor. En las encuestas el 63% de los latinoamericanos afirma que viven en los países cada día más inseguros (Latinobarómetro 2015:100). En la región centroamericana la sensación de inseguridad es la mayor en El Salvador – 83%. En los siguientes sitios son: Guatemala – 72%, Costa Rica – 67%, Honduras – 65%, Panamá – 61%, y Nicaragua – 28%. No es sorprendente, por lo tanto, que el 23% de los latinoamericanos declara que la delincuencia es el principal problema de su país. Según el informe Latinobarómetro del año 2015, para 12 sociedades de las 18 de América Latina, la delincuencia y la seguridad constituyen el problema más importante. Y lo que resulta más interesante, entre estos 12 países se encuentran cuatro centroamericanos, precisamente los que registran un mayor índice de asesinatos: El Salvador (42%), Honduras (29%) y Guatemala (21%) y Panamá (25%) (Latinobarómetro 2015: 97). Para otros países el problema más gran-

<sup>7</sup> Índice de Seguridad Pública en América Central RESDAL, 2013, p. 11.



de es desempleo (Costa Rica – 29% y Nicaragua – 36%) (Latinobarómetro 2015: 101).

Sin lugar a dudas, una gran influencia en esta sensación de inseguridad entre la población recae en los medios de comunicación, sobre todo en la televisión, la cual, aprovechando de la libertad de expresión, presenta actos delictivos y de violencia. El temor a su difusión desde los centros urbanos, donde constituyen un problema verdaderamente grave, a la provincia y a las pequeñas ciudades, alcanza unas dimensiones desproporcionadas en relación a la amenaza real. Independientemente de las condicionantes, la sensación de seguridad entre los latinoamericanos es muy baja en comparación con la de otras regiones del mundo.<sup>8</sup>

## Aspectos de la política de seguridad en América Central

La grave crisis de seguridad en América Central, que se refleja en el vertiginoso aumento de número de delitos de diversas clases, así como en el entesamiento del crimen organizado, debería inclinar a los gobiernos de los países de esta región a introducir reformas estructurales en las instituciones más importantes y a definir (redefinir) por completo las prioridades y presupuestos de la política en materia de seguridad pública. Sin embargo, parece ser que el fracaso en la lucha contra la delincuencia no ha animado a las élites políticas de los países de la zona a una reflexión más profunda acerca de los orígenes de la crisis y de las causas del fiasco en la realización de las estrategias. A pesar de la aparición de pequeñas diferencias entre las estrategias nacionales, no se hace difícil señalar algunas de las cuestiones claves, que surgen en las discusiones sobre la seguridad en los países de América Central y que se consideran las principales causas del fracaso.

### Incapacidad de las instituciones de seguridad y de la administración de justicia

Cabe destacar, en primer lugar, la debilidad de las instituciones de la seguridad y de la administración de justicia en todos los países centroamericanos. Se puede buscar el origen de la crisis en el seno del cuerpo policial, de los tribunales y de las fiscalías en el proceso de democratización en estos Estados, tras las dictaduras y las guerras civiles, llevado a cabo de forma deficiente y *de facto* inconclusa, pero también en su mala situación económica, que se traduce en una permanente falta de financiación de las instituciones públicas, entre ellas las responsables de garantizar la seguridad y de mantener el orden.

---

<sup>8</sup> África Subsahariana, 55,3%; Europa y Asia Central, 53%; Oriente Medio, 52%; Asia del Sur, 66,9% (PNUD 2014: 4-5).



El objetivo básico de las reformas de los cuerpos policiales estribaba en la depuración de entre sus filas de los funcionarios que, durante el periodo de las dictaduras y de los conflictos armados de carácter interno, cometieron delitos y vulneraron los derechos humanos, además de aumentar la eficacia en la lucha contra la delincuencia, merced a una mejora en el nivel de formación del personal y a una ampliación de su capacidad operativa (Dammert 2005: 138-140). Debía desempeñar un papel crucial el nuevo sistema, completamente profesional, de dicha formación, así como un acrecentamiento de los gastos destinados a la policía y a la compra de maquinaria moderna, principalmente vehículos, armas y medios de comunicación.

En la realidad de la posguerra, no llegaron a alcanzarse en su totalidad los objetivos propuestos en ninguno de los países de la región. Más al contrario, en la gran mayoría de ellos, con la excepción de Nicaragua y Costa Rica, entre las fuerzas policiales se intensificaron los fenómenos patológicos. Se decidió incorporar a las filas de esta recién creada policía civil, a falta de otros candidatos, a exfuncionarios y exmiembros de la guerrilla (sobre todo en El Salvador). Además, si tenemos en cuenta el brevísimo periodo de formación, el bajo nivel de preparación profesional y la falta de experiencia en el servicio, que se refleja, entre otras cosas, en el escaso conocimiento del reglamento jurídico y en la falta de disciplina, no pueden considerarse estas fuerzas como totalmente profesionales y preparadas para la ejecución de sus funciones. A resultas de la crisis financiera, la policía se halla sin recursos de un modo permanente, lo que provoca una penuria en cuanto al armamento, una débil formación y una escasa cantidad de secciones especiales.<sup>9</sup> Por todo ello, las fuerzas policiales se destacan por una alta ineficacia en descubrir los delitos y detener a sus autores.

Las autoridades no han conseguido vencer, tal vez, el más importante problema, es decir, las patologías derivadas de la corrupción. Los funcionarios, mal pagados, aprovechan cualquier posibilidad para hacerse con unos ingresos adicionales y, a cambio de sobornos, dejan de cumplir sus obligaciones. En vez de combatir la delincuencia, protegen y apoyan a los grupos facinerosos, pasándoles información acerca de las pesquisas que se llevan a cabo y de las redadas que se planean, y legalizando las actividades delictivas merced a la entrega de documentos adecuados para el caso, e incluso a la venta de armas. Numerosas sentencias judiciales atestiguan los vínculos de los funcionarios de la policía, condenados por complicidad en secuestros, tráfico de armas y drogas, con la actividad delictiva (Saavedra 2007: 66).

Esta relación con el mundo del delito y la comisión de diferentes infracciones contra la ley por parte de los funcionarios, amén de su escasa eficacia, provoca la falta de confianza y la baja estima de los ciudadanos hacia el cuerpo policial. En Mesoamérica, la policía peor considerada es la guatemalteca. En el listado mundial ocupa un lejano puesto 133 puesto. No gozan de una mejor

---

<sup>9</sup> Más ampliamente acerca de la reforma de la policía en: Dammert 2014: 201-2012; Arias, Rosada 2012.

posición las policías de los restantes países de la región: la hondureña ocupa el puesto 106; la nicaragüense, el 101; la salvadoreña, el 99; la panameña, el 82. La mejor calificada es la policía costarricense, que se halla en el puesto 49.<sup>10</sup> Hasta un 71%, por lo menos, de los habitantes de América Latina no confía en la policía. Los encuestados apuntan como principales problemas de la policía: la corrupción (31%), la falta de personal preparado profesionalmente (22%), la insuficiente formación de los funcionarios (17%) y la falta de dotación adecuada (13%).<sup>11</sup> Paradójicamente, la mayoría de los ciudadanos de los Estados de la zona estima que la mejor y *de facto* la única respuesta a la creciente delincuencia es la ampliación del número de patrullas policiales en las calles.

Las instituciones de la administración de justicia, tribunales y fiscalías se enfrentan igualmente a serios problemas. La falta de recursos financieros dificulta, y a veces hasta impide, la puesta en marcha de investigaciones con algún grado de complicación y que requieran tiempo, así como de instrucciones judiciales, lo cual viene a reflejarse después en el corto número de procedimientos realizados. Incluso si se llega a abrir el procedimiento penal ante el tribunal, solo un mínimo porcentaje de casos termina con una sentencia condenatoria, aunque en no pocas ocasiones las pruebas señalan al culpable de modo unívoco. A menudo, los fiscales y jueces siguen tomando decisiones clave bajo presión del mundo de la delincuencia o de sus sicarios. El alto nivel de corrupción es un grave problema, pero también lo es la intimidación de jueces y fiscales. Continúa la falta de mecanismos que permitan garantizar a los representantes de los órganos de justicia su protección y la de sus familiares frente a la brutal violencia por parte de los grupos de malhechores. La imperfección del derecho (las leyes radicales “antimara” no han provocado una disminución de la delincuencia, más al contrario, han causado únicamente sobrepoblación en cárceles) y la baja efectividad de los órganos de justicia en la lucha contra el crimen han generado una imagen negativa permanente de dichas instituciones en la sociedad, pues, como muestran los estudios, ya no les da su confianza alrededor de un 41% de los ciudadanos de América Central (Costa 2012: 8).

Unas instituciones policiales y judiciales débiles, desprovistas de confianza ciudadana, no son capaces de imponer y ejecutar las normas legales de un modo eficaz. La impunidad general que domina en los países centroamericanos es un incentivo para las organizaciones facinerosas.

---

<sup>10</sup> A escala regional, en América Latina, la policía andina es la peor calificada, lo cual no deja de ser interesante. Las policías venezolana y boliviana ocupan el último y el penúltimo lugar en el *ranking* mundial. No se presenta mucho mejor la opinión sobre las policías de Perú y Ecuador. La policía colombiana, que actualmente se halla en el puesto 64, fue la que anotó un mayor progreso y avance en el listado. Entre los países del Cono Sur (y a escala de toda la zona) la mejor considerada es la policía chilena, en un quinto puesto. Las instituciones policiales de Uruguay, en el 56, se presentan peor calificadas. Las policías brasileña, argentina y paraguaya son las de peor reputación, con un 74, 121 y 136 puesto, respectivamente. (Costa 2012: 7-8).

<sup>11</sup> Para contraste, en la Unión Europea, alrededor de un 63% de los ciudadanos tiene confianza en la policía. (Costa 2012: 8).

## La privatización de la seguridad

Desafíos y dilemas  
en la política de seguridad  
pública en la América Central  
del siglo XXI

Michał Stelmach

Obligación fundamental de todo Estado es garantizar a sus ciudadanos la seguridad. El alto nivel de violencia y el miedo a la delincuencia provocan una militarización de los ciudadanos y los inclinan a buscar soluciones alternativas. Como no pueden contar con la protección por parte de las instituciones públicas, los ciudadanos se toman la justicia por su mano<sup>12</sup> u organizan grupos de autodefensa, que suelen actuar fuera o al límite de la ley, o bien emplean a agencias privadas para que les defiendan. Cada vez más a menudo, los Estados débiles delegan el control de la seguridad en el sector privado, como un sustituto de las instituciones estatales que hasta este momento habían tenido el monopolio en su ejecución. Se suelen considerar las agencias privadas de seguridad como una amenaza para la democracia, y ello por varias razones. Los analistas subrayan que, en primer lugar, sirven más a sus propios intereses y beneficios que al bien público, común. En segundo lugar, no satisfacen las necesidades de toda la sociedad en el sector de la seguridad, sino las de un reducido colectivo de privilegiados. En tercer lugar, muestran las dimensiones de este sector, destacando su dinámico desarrollo y el hecho de que en muchos países del mundo las agencias de seguridad están mejor equipadas y son más numerosas que las instituciones estatales, es decir, la policía y el ejército. Se debería añadir, en cuarto y último lugar, que el vertiginoso crecimiento del número de agencias y agentes provoca a la vez un aumento en la demanda de armas.

En las últimas dos décadas, en relación al fatal estado de las instituciones de seguridad y a la creciente sensación de amenaza por parte de la delincuencia entre los ciudadanos de América Latina, se ha observado un fuerte avance del sector privado de la seguridad (una media de un 9% anual). Se estima que este sector emplea a 4.000.000 de personas y genera unos beneficios anuales de 30.000 millones de dólares, o sea, más que las economías de Panamá o Uruguay (Clarín 2014; Associated Press 2014).

Asimismo, los habitantes de América Central, al ver y sentir, día a día, la ineptitud de la policía en la lucha contra el crimen y la continua y ascendente amenaza de la violencia, han decidido recurrir a las agencias privadas que, por lo general, emplean a policías y militares jubilados o despedidos anticipadamente. Hoy en día, en muchos países de la zona, estas agencias privadas multiplican la cantidad de empleados con respecto a las formaciones policiales. En 1994, en El Salvador, existían únicamente 14 empresas de ese tipo; en el 2005, ya eran 295. Se calcula que en ellas prestan servicio 20.643 agentes. Según los datos más recientes a los que hemos accedido (año 2008), en El Salvador funcionan 274 agencias registradas que emplean a más de 19.000 agentes. La policía estima que en manos de los agentes de seguridad se encuentran

---

<sup>12</sup> Como ejemplo: en el 2014 en Guatemala la Policía Nacional Civil anotó 28 linchamientos en el ámbito nacional, la mayoría en Huehuetenango, seguido de los departamentos de Guatemala y Escuintla (Castellanos 2015).

alrededor de 25.000 armas de fuego (pistolas, revólveres, fusiles), mientras que ella misma (el cuerpo policial) cuenta con apenas 16.889 funcionarios (240 policías por 100.000 habitantes) (Carballido Gómez 2008: 16 y 21-22). En Guatemala, cuya policía cuenta con 20.000 funcionarios, en el año 2006, se registraron 127 agencias privadas, y otras 99 pasaron por un proceso de verificación en el ministerio de asuntos interiores (75% estaban dirigidas por exmilitares y un 25% por expolicías). El número de agentes que funcionan legalmente en estas empresas asciende a 106.000. Si tomamos en consideración también los miembros de estas agencias que funcionan de forma ilegal (solo en el terreno de Guatemala, alrededor de 31 empresas de este tipo), los empleados en el sector privado de seguridad alcanzan la cifra de entre 120.000 y 150.000, es decir, 6 o 7 veces más que la policía del Estado (Carballido Gómez 2008: 44 y 366). A tenor de los datos más recientes, por cada policía tocaban 5 agentes de seguridad (Associated Press 2014). En Nicaragua, funcionan 105 empresas de seguridad (a mediados de la década de los 90 había solo 8). Según datos estimatorios, trabajan en ellas 18.000 agentes, en cuyas manos se hallan 15.000 armas de fuego, en tanto que la policía apenas cuenta con 9.200 funcionarios (Carballido Gómez 2008: 44 y 366). Por su parte, en Panamá, las agrupaciones privadas de seguridad emplean a más de 30.000 personas, o sea, siete veces más que la policía nacional (Carballido Gómez 2008: 78). Igualmente se observa un dinámico crecimiento en cuanto a las agencias privadas de seguridad en Costa Rica. En 1994, funcionaban tan solo 28 empresas, y ya en el 2008 estaban registradas 1.134; además de 527 que trabajaban sin los permisos exigidos. Conjuntamente a todo ello, hay 31.000 agentes que poseen las licencias requeridas y otros 700 que actúan omitiendo cualquier procedimiento legal. En Costa Rica funcionan dos veces más agentes de empresas privadas de seguridad que policías (Carballido Gómez 2008: 4). En Honduras, por cada policía tocan 7 agentes de seguridad (Associated Press 2014).

El vigoroso desarrollo del sector privado de la seguridad ha obligado a los países latinoamericanos a elaborar una reglamentación jurídica del estatus y del radio de acción que corresponde a las agencias de seguridad (se explicita la protección de las personas y bienes, además de la del transporte de las personas y bienes), así como a determinar las relaciones con la policía (su misión debería consistir en complementar la acción policial) y a establecer los mecanismos de control. Prácticamente todos los países de la región han introducido resoluciones adecuadas al respecto, estableciendo el control formal y jurídico de la policía sobre las agencias privadas de seguridad.

Sin embargo, los vínculos entre las agencias de seguridad y la policía suelen tener un carácter informal y consisten principalmente en la contratación de exfuncionarios e incluso de funcionarios aún en ejercicio. Por una parte, los bajos sueldos obligan a los funcionarios a aceptar empleo en el sector privado; por otra parte, entre los civiles faltan personas dispuestas a trabajar en este sector. En la zona de América Central, pueden observarse dos actitudes frente al tema de la contratación de funcionarios por parte de las agencias privadas

de seguridad. Un primer grupo de países prohíbe terminantemente la doble contratación. En cambio, otro permite tales prácticas y crea mecanismos institucionales para su funcionamiento, como la declaración de los policías sobre la empresa para la cual trabajan en su tiempo libre. En América Central, solo en El Salvador y en Panamá los funcionarios de la policía pueden trabajar legalmente en agencias de seguridad. En El Salvador, los funcionarios de la policía, que por motivos económicos obtienen el permiso de sus superiores para poder trabajar en el sector privado, incluso en horas de servicio y con el uniforme puesto, dan soporte a los guardas de seguridad; entre otras cosas, durante los eventos artísticos o en las discotecas (Arias 2009: 59-60). Con todo, esto no significa que los policías de Guatemala, Honduras o El Salvador no trabajen en el sector privado; prestan servicios con el permiso tácito de sus superiores, fuera de los límites fijados por la ley.

El problema no es la falta de regulación jurídica, sino la falta de un control fáctico sobre los policías y todo el sector privado para la seguridad, e igualmente el nivel de formación de los agentes y su forma de trabajar, ante todo en lo concerniente a su cooperación con la policía. En Costa Rica se han llevado a cabo procedimientos judiciales contra un 20% de empresas por infracción de las normas, entre otras, por abuso y por la cuestión relacionada con la contratación de policías (Associated Press 2014).

### **El populismo penal**

Un elemento central y común de la política de seguridad pública en América Central (pero también en los restantes países de América Latina) es el populismo penal. Los ciudadanos de los Estados de la región, que observan con una angustia creciente la ineptitud de los políticos y la ineficacia de la acción policial, postulan cada vez más y con más osadía por un agravamiento de las penas, incluso por el retorno de la pena de muerte, por la intervención del ejército a fin de restablecer el orden y la seguridad, ofreciendo a la par su apoyo para la puesta en marcha de prácticas autoritarias, como las „limpiezas sociales” y las ejecuciones extrajudiciales. Anthonny Bottoms señala que las élites políticas en los países de América Latina han cedido ante la específica situación social y han adoptado actitudes de índole populista en cuanto a la política penal. Sometidas a la presión de la opinión pública, en una atmósfera de ascendente crítica al sistema nacional de seguridad, y deseosas de lograr resultados rápidos, se han decidido a llevar a cabo una política a corto plazo, de carácter fuertemente represivo, que pone el acento en el control y la eliminación física de las amenazas, menospreciando, en cambio, el significado de los factores estructurales, económicos, sociales y culturales (de la Torre, Álvarez 2011: 42). La política de „mano dura” debería acrecentar la sensación de seguridad entre los ciudadanos y permitir al poder político causar la impresión de ser eficaz en la guerra contra tales

problemas. En realidad, a los políticos les interesaba únicamente conseguir apoyo entre sus electores.

El populismo penal se manifiesta en América Latina de diversas maneras. La primera, y más visible, es el discurso político y mediático. La adopción de actitudes populistas en el campo de la política penal se vincula muy a menudo con la vuelta al uso de metáforas bélicas. En los mensajes mediáticos formulados por los políticos de todas las opciones (izquierda, centro y derecha) se habla de un „nuevo enemigo interno”, de „una guerra contra la delincuencia”, de „lucha contra el crimen”, lo cual lleva a la división de la ciudadanía en dos grupos: los buenos y los malos, los verdaderos ciudadanos y los enemigos del país, a quienes hay que liquidar sin contemplaciones. La eliminación física de los delincuentes-enemigos se vuelve a considerar –de modo similar a como ocurría en el periodo de las dictaduras militares y de los conflictos internos armados– como el mejor y, en el fondo de todo, el más eficaz método de solucionar cualquier problemática en el terreno de la seguridad pública. Políticos y periodistas construyen un „nuevo enemigo interno”, identificable por determinados rasgos físicos (tatuajes, vestimenta), por su edad (niños y jóvenes) y por factores económicos (pobreza, marginalidad y exclusión social), que define y se presenta como elemento distintivo de los miembros de los grupos delictivos, estigmatizando de esta forma a cierto sector de la población. En América Central, este enemigo lo constituyen los miembros de los gangs, a quienes se les culpabiliza del pésimo estado de la seguridad.<sup>13</sup> Las autoridades se concentran en los robos, asaltos, extorsión, lesiones físicas, soslayando por completo la cuestión de los delitos económicos cometidos por grupos facinerosos organizados y los llamados ladrones de „cuello blanco”.

Cabe observar que, en el marco del veloz ascenso de la delincuencia, el debate público en los países de América Central se halla dominado por la cuestión de la seguridad. Los políticos, que de este modo creen contar con mayor apoyo por parte de los ciudadanos, se declaran abiertamente a favor de medidas radicales, rivalizando en la escala de su carácter represivo. En El Salvador, la derechista Arena, apenas se hizo con el poder, decidió implicar a las fuerzas armadas en la lucha contra el delito, lo cual fue fuertemente censurado por las autoridades del FMLN. Sin embargo, ya en el año 2009, tras la llegada al gobierno del presidente Mauricio Funes, ante el aumento del crimen provocado por el recrudecimiento de la crisis económica, las autoridades consideraron las soluciones de índole militar con un perfil altamente represivo. Igualmente, una de las cuestiones políticas controvertidas fueron los „tratados de paz” concluidos entre el gobierno y los *gangs* (Espinoza 2013). La seguridad también se convirtió en uno de los temas principales durante las campañas electorales en Costa Rica. Tanto Laura Chinchilla, candidata del Partido de Liberación Nacional (PLN), como Ottón Solís, candidato del Partido de Acción Ciudadana (PAC), exigían una ampliación del cuerpo policial y un en-

<sup>13</sup> A su vez, en Brasil y otros países del Cono Sur se estigmatiza a los habitantes de las favelas.

durecimiento de las penas. A su vez, en Guatemala, la llamada a aplicar la „mano dura” se hizo el lema principal de Otto Pérez Molina en las campañas del 2007 y del 2011. El presidente prometió el envío de nuevos destacamentos del ejército, el mantenimiento de patrullas comunes policíaco-militares en la capital y en las principales rutas del país, así como la creación de fuerzas de tarea, especializadas en la lucha contra la delincuencia, y la implicación de las fuerzas especiales, los kaibiles, para combatir el narcotráfico (Dammert, Veloso: 12-13; Ortiz).

En segundo lugar, el populismo penal se expresa en la política de „mano dura” y „tolerancia cero” para la delincuencia, aunque es realizada con diferente intensidad en el total de los países centroamericanos. Los Estados del llamado Triángulo Norte, es decir, El Salvador, Honduras y Guatemala, pasan por ser los pioneros y principales ejecutores de la política de „mano dura”, que se compondría de tres elementos: a) cambios jurídicos, b) militarización de la seguridad, c) acciones represivas.

En el año 2003, los parlamentos de El Salvador y Honduras aprobaron leyes contra los maras, que ampliarían las competencias de los órganos de la administración de justicia y endurecerían las penas contra los delincuentes, pero que al mismo tiempo violaban los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano. Un año más tarde (2004), en Guatemala, se emprendió la realización del Plan Escoba. Las nuevas normas jurídicas penalizaban la pertenencia a los *gangs*, lo cual vendría a significar que el hecho de delinquir por parte de una determinada persona resultaba nimio; lo importante era ser miembro de ciertas organizaciones, cosa probada sobre la base del análisis del aspecto y de la manera de comportarse. En El Salvador, por llevar un tatuaje o por exposición pública de símbolos de los *gangs*, un ciudadano podía ser condenado a 5 años de cárcel; en Honduras, 12 años de prisión amenazaban a quien perteneciera a una banda. Además, se rebajó la edad de responsabilidad penal. El código penal permitía juzgar y condenar a personas de menos de 12 años (de la Torre, Álvarez 2011: 44-46). Además, el 24 de agosto de 2015, la Corte Suprema de Justicia de El Salvador declaró a la MS13 y a Barrio 18, junto con otros grupos criminales que violan los derechos humanos fundamentales de la población o que buscan usurpar el poder estatal, como grupos terroristas y sus líderes y miembros como terroristas. Esto significa que los jueces no tienen otra alternativa que aplicar la *Ley Especial Contra Actos de Terrorismo* (LECAT) de 2006 a las pandillas (Wolf 2015).

Por una parte, se limitaban los derechos de las personas arrestadas; por otra, se extendían las prerrogativas de la policía. Se ampliaba el catálogo de medios y métodos de actuación en el campo de la vigilancia y la detención, se simplificaban y acortaban los procedimientos judiciales en los casos de delitos más graves, y también se aumentaban las posibilidades de llevar a cabo investigaciones y operaciones secretas. Es preciso subrayar que las reformas que vendrían después restringirían el poder de los jueces en lo referente a la aplicación de otros medios profilácticos aparte del arresto.



A los cambios jurídicos les acompañaba la transferencia al ejército de competencias policiales, dada su baja eficacia y su alto nivel de corrupción. En los países de América Central, las fuerzas armadas asumieron la corresponsabilidad, y a veces incluso toda la responsabilidad, de garantizar la seguridad pública. Los militares fueron sacados de sus cuarteles y empezaron a patrullar las calles junto a los funcionarios de la policía; eran las llamadas patrullas conjuntas. En abril del 2010, el presidente de Honduras, Porfirio Lobo, emitió un decreto especial, en virtud del cual permitía servirse del ejército para fines de seguridad pública. En junio de ese mismo año, el parlamento aprobó la ley que sancionaba las actuaciones conjuntas policíaco-militares, con el objetivo de liquidar el fenómeno de la delincuencia. Ese mismo Congreso legalizó la permanente presencia del ejército en las calles de las ciudades hondureñas.<sup>14</sup> Adicionalmente, se ratificó la ley TIGRES (Estrategia Interinstitucional en Seguridad y Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad) y PMOP (Ley Policía Militar de Orden Público), así como la creación de 1.000 destacamentos de policía militar y el aumento del número de soldados a 5.000 (Iglesias 2014: 205). En El Salvador, el presidente Funes previó disposiciones similares, que estuvieron vigentes hasta junio del año 2011. Más de 8.000 soldados fueron delegados para el cumplimiento de misiones relacionadas con la seguridad interna. En Guatemala, la ampliación del radio de actuación de los carteles llevó al presidente Álvaro Coloma a declarar el estado de excepción y a enviar a las fuerzas armadas para la ejecución de misiones policiales. La militarización de la seguridad se intensificó durante el periodo de los gobiernos del general Otto Pérez Molina. A resultas de su decisión, casi un 10% de los 9.000 soldados se dedica a cumplir tareas de orden militar (Dammert, Veloso: 45 y 12-13).

Al mismo tiempo, las autoridades decidieron llevar a cabo decididas operaciones policíaco-militares, consistentes sobre todo en detenciones masivas y ejecuciones de los miembros de las organizaciones criminales. Se debe aquí destacar la escasa efectividad de este tipo de acciones. La gran mayoría de arrestados abandonaron muy pronto los centros de detención y prisiones por falta de pruebas contra ellos acerca de la comisión de cualquier delito. Por ejemplo, en El Salvador, el 95% de los 20.000 detenidos fueron puestos en libertad sin cargos, después de que el Tribunal Supremo considerase la ley como anticonstitucional; a su vez, en Honduras, de los 5.000 detenidos, solo 1.500 fueron condenados a penas de cárcel.

Vale la pena, en este punto, observar más de cerca el nivel de violencia que fue unido a este tipo de operaciones. En los Estados democráticos de derecho, se permite el uso de la fuerza en formas muy precisas. Su uso por parte de funcionarios de la policía está regulado por normas jurídicas. Se contemplan los principios de legalidad, proporcionalidad y caso extremo en cuanto a los

---

<sup>14</sup> Las más largas operaciones militares son llevadas a cabo en el departamento de Colón, en el Valle del Aguán (operación Xatruch).

recursos de fuerza y violencia utilizados. En cambio, en América Central predomina la violencia fuera de la ley, de la que hacen uso, aparte de las instituciones estatales de seguridad, los escuadrones de la muerte, y que se emplea principalmente para perpetrar ejecuciones extrajudiciales.

El análisis de los casos por separado ofrece la posibilidad de elaborar un esquema y mostrar los mecanismos y rasgos de esta forma de violencia. En primer lugar, se suelen cometer los asesinatos mediante el uso de arma. En segundo lugar, los cuerpos de las víctimas presentan signos de tortura, lesiones y amputación. En tercer lugar, los cuerpos de las víctimas son hallados en lugares alejados del centro de la ciudad, en zonas de difícil acceso. En cuarto lugar, a las víctimas se les roban los objetos de valor (ordenadores, teléfonos, dinero). En quinto lugar, un porcentaje significativo de asesinatos pueden ser calificados como asesinatos preventivos, esto es, perpetrados contra personas sobre las que recaen sospechas de que en el futuro puedan cometer delitos. Y por último, los autores gozan de impunidad.

Los escuadrones de la muerte y los destacamentos paramilitares se han convertido en el instrumento que posibilita la comisión de ejecuciones extrajudiciales y las „limpiezas sociales” sobre todo en Honduras, Guatemala y en El Salvador. Los Estados niegan oficialmente el haber creado o asesorado esas acciones, pero en la práctica estas formaciones se componen de policías, militares y miembros de las fuerzas especiales, y se convierten en una herramienta perfecta para el cumplimiento de misiones al borde de la ley o, más frecuentemente, fuera de ella, lo que, por razones obvias, las instituciones estatales no se pueden permitir. En todos los casos, se trata de grupos paramilitares que funcionan bajo el amparo de las instituciones de seguridad y de la clase política. Su objetivo es combatir la delincuencia, pero, desgraciadamente, estos grupos provocan el debilitamiento de las instituciones del Estado, el mantenimiento de la impunidad en el sistema judicial y la reproducción de la violencia.

### **Negociaciones, treguas y acuerdos de paz con los gangs**

En marzo del año 2012, tuvo lugar un gran evento histórico: la tregua pactada entre los dos *gangs* más importantes, Mara Salvatrucha y Calle 18. Aparte del abandono de las armas y la creación de una „zona libre de violencia”, el encarcelamiento de los líderes de ambas bandas parecía prometer que sus gentes dejarían de captar miembros en el terreno de las escuelas. A cambio de estas promesas, 30 de sus jefes fueron trasladados a centros de menor rigor carcelario. En breve tiempo, se desveló que en las negociaciones habían mediado representantes del gobierno de El Salvador y de la Iglesia Católica (principalmente, el capellán del ejército y la policía, Monseñor Fabio Colindres). El cambio de estrategia para con los maras se dio al mismo tiempo que la toma de posesión de la cartera del ministerio de asuntos internos por parte del general David Munguía Payes. La tregua fue muy bien acogida tanto por la ONU

y la OPA, como por las organizaciones de defensa de los derechos humanos. Sin embargo, el éxito resultó ser de gran brevedad. El gobierno de El Salvador afirma que, desde el momento del fin de los acuerdos en 2012, el número de asesinatos disminuyó de forma radical, de 14 a 5,5 diarios, pero con todo, no se consiguió mantener el fenómeno de la violencia a un bajo nivel. Al contrario, parece ser que las organizaciones delictivas aprovecharon la tregua para fortalecer su potencial. Tras un descenso temporal en la cifra de homicidios, ésta volvió a crecer virulentamente ya a finales del 2012.

Otros países, como por ejemplo Belice, también intentaron liquidar, o al menos limitar, la delincuencia y la violencia por la vía de las negociaciones con las bandas de malhechores. Fox considera que, pese al éxito inicial y a la caída en el índice de violencia en ese país, la amenaza se centra actualmente en una intensificación de encarnizados enfrentamientos entre las bandas. En septiembre del 2011, el gobierno de Belice acordó la tregua con 13 *gangs* locales, a cambio de la aceptación, por parte de los miembros del grupo, de emplearse en los servicios de jardinería y limpieza. El programa despertó una fuerte controversia. El hecho mismo de ofrecer recursos a organizaciones delictivas y de haberles buscado trabajo levantó airadas protestas. A juicio de muchos ciudadanos, el dinero podría haberse invertido en programas sociales, que a largo plazo habrían de surtir mejores efectos. Sea como sea, la verdad es que, tras el acuerdo de la tregua, disminuyó de inmediato el número de asesinatos (marzo del 2012), aunque ya en abril de ese mismo año volvió a desencadenarse una oleada de muertes por motivos de venganza como fondo. Aquel mes, abril, fue el más sangriento en los dos años anteriores en Belice. En diciembre del 2012, cuando las autoridades registraron la mayor cifra de homicidios en todo aquel año (16%), el gobierno retiró los medios de financiación destinados a la realización de los acuerdos.

La solución del problema de la delincuencia por vía de acuerdos con las bandas, o incitando a que lleguen a un acuerdo entre ellas, despierta grandes polémicas. Algunos (McDermott) contemplan, con mucha cautela, la posibilidad de obligar a los *gangs* a limitar la violencia, sobre todo por lo que conlleva a países con una importancia crucial para los narcotraficantes. Otros subrayan que, efectivamente, mediante ese método baja la cifra de asesinatos perpetrados contra los miembros de las bandas, pero que entonces aumenta de forma drástica el nivel de extorsión y de violencia. Algunos analistas (Fox) afirman que reconocer a las maras como sujeto político entraña altos riesgos, y que los *gangs*, gracias a los recursos económicos del Estado, pueden hacerse más fuertes y convertirse en grupos facinerosos aún mejor organizados.

## Conclusión

La política de seguridad en los países de América Central se basa en varios presupuestos erróneos. El primero sería la opinión de que un endurecimiento de las penas tiene como consecuencia directa una disminución de la de-

lincuencia, que los castigos severos y la cárcel deben cumplir una función preventiva, es decir, desalentar al ciudadano a cometer cualquier tipo de acto criminal. La rebaja en la edad de responsabilidad penal, el aumento del límite inferior de las sentencias para ciertas clases de delitos, la conducción del ejército a las calles de las ciudades posee un carácter meramente propagandístico, puesto que en la realidad no aportan cambios reales ni una mejora en la situación, dada la ineficacia de las instituciones para la seguridad y de la administración de justicia. Es necesario ser consciente de que apenas un 5% de los casos termina con un veredicto, lo cual refleja la impunidad de la que gozan sus autores y se convierte en un importante estímulo para los futuros delincuentes. Hasta ahora ningún país de América Central y, hablando con una mayor amplitud, ninguno de América Latina, ha sido capaz de demostrar que el agravamiento de las penas haya mejorado la situación, con un descenso del nivel de criminalidad y una mejora en la seguridad de los ciudadanos.

El segundo presupuesto erróneo estriba en el exceso de cesión y sometimiento al ambiente social reinante, sobre todo durante las campañas electorales. Ya solo la consideración de que la lucha contra la delincuencia es una „guerra total”, impulsa a las autoridades a la aplicación de soluciones de tipo represivo en la práctica y en el campo jurídico. Siempre acaban proponiendo resoluciones simples, pero notablemente ineficaces y muy nocivas desde el punto de vista social a largo plazo. Cabe destacar que la oposición suele concentrarse en la crítica a los gobernantes, sin presentar ningún proyecto alternativo. Las censuras siempre se basan en la opinión de que las autoridades llevan a cabo una política demasiado benévola.

El tercero consiste en el rechazo a la puesta en marcha de una política de prevención – política “mano amiga”. Ocupa un importante lugar, pero solo en los discursos políticos. Rara vez toman cuerpo las ideas y planes y, si alguna vez lo son, suelen faltar dinero y nadie se ocupa de controlar la realización. Hay que reconocer, por fin, que ningún país de América Latina ha introducido un sistema complejo de soluciones preventivas que pudieran ser analizadas para poder medir así su grado de efectividad. Esta clase de programas e iniciativas, en América Central, surgen „desde abajo”, o sea, son presentadas por las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones (p. ej. APRENDE y CEIBA en Guatemala, JHAJA en Honduras). Les falta apoyo por parte de los gobiernos. En los Estados centroamericanos, las autoridades llevan a cabo este tipo de programas de soporte a los jóvenes con el fin exclusivo de tranquilizar a los potenciales benefactores y a los socios del extranjero. En la práctica, sus actuaciones en el campo de la lucha contra la delincuencia siguen teniendo un carácter represivo de poca efectividad.

## Bibliografía

Arias P. (2009), *Seguridad privada en América Latina. El lucro y los dilemas de una regulación deficitaria*, Flacso, Chile.

Arias P., Rosada Granados H. (2012), *Reformas policiales en América Latina. Principios, lineamientos progresistas*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá.

Associated Press (2014), *Aumenta vigilancia privada en Latinoamérica: datos, cifras e historias detrás de esta modalidad (Interactivo)*, 27.11.2014, disponible en: <http://runrun.es/internacional/172180/aumenta-vigilancia-privada-en-latinoamerica-datos-cifras-e-historias-detras-de-esta-modalidad-interactivo.html>, fecha de consulta: 16.09.2016.

Carballido Gómez A. (2008), *Seguridad pública y privada en el Triángulo Sur de Centroamérica: Costa Rica, Nicaragua y Panamá*, Departamento de Seguridad Pública de OEA, disponible en: <https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seguridad%20Publica-CR,%20Panama%20y%20Nicaragua.pdf>, fecha de consulta: 15.09.2016.

Carballido Gómez A. (2008), *Seguridad pública y privada. El Salvador*, Departamento de Seguridad Pública de OEA, <https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Publi-%20El%20Salavador.pdf>, fecha de consulta: 15.09.2016.

Castellanos M. (2015), *El problema de los linchamientos en Guatemala*, “Diario de Centroamérica”, 17.03.2015, disponible en: <http://www.dca.gob.gt/index.php/section-table-2/item/27049-el-problema-de-los-linchamientos-en-guatemala>, fecha de consulta: 15.09.2016.

Clarín (2014), *Seguridad privada, una industria que florece en América Latina*, 27.11.2014, disponible en: [http://www.clarin.com/mundo/seguridad\\_privada-america\\_latina-delincuencia-homicidios\\_0\\_ByMKvhvcvXx.html](http://www.clarin.com/mundo/seguridad_privada-america_latina-delincuencia-homicidios_0_ByMKvhvcvXx.html), fecha de consulta: 16.09.2016.

Cordova Macias R., Maihold G. (eds.) (2014), *Violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina*, Grupo Editorial Cenzontle.

Costa G. (2012), *La situación de la seguridad ciudadana en América Latina*, “InterAmerican Dialogue”, Febrero.

Dammert L. (2014), *Dos décadas de reformas policiales en América latina. Lecciones y desafíos*, en: *Violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina*, Cordova Macias R., Maihold G. (eds.), Grupo Editorial Cenzontle.

Dammert L. et al. (2010), *Crimen e inseguridad. Indicadores para América*, FLACSO Chile/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago de Chile.

Dammert L., Lagos M. (2012), *La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina*, Latinobarómetro, disponible en: [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf), fecha de consulta: 15.09.2016.

De la Torre V., Martín Álvarez A. (2011), *Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central*, “Perfiles Latinoamericanos”, no 37, enero–junio, pp. 33-50.

Gagne D. (2016), *Balance de InSight Crime sobre los homicidios en Latinoamérica en 2015*, <http://es.insightcrime.org/analisis/balance-insight-crime-homicidios-latinoamerica-2015>, fecha de consulta: 15.09.2016.

Latinobarómetro (2015), *Informe 1995-2015*, Latinobarómetro, Santiago de Chile, disponible en: [http://gobernanza.udg.mx/sites/default/files/INFORME\\_LB\\_2015.pdf](http://gobernanza.udg.mx/sites/default/files/INFORME_LB_2015.pdf), fecha de consulta: 15.09.2016.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York.

Saavedra B. (2007), *Transnational Crime and Small Arms Trafficking and Proliferation*, en: *Transnational Threats: Smuggling and Trafficking in Arms, Drugs and Human Life*, Thachuk K. (ed.), Westport, CT: Praeger Security International.

Sanjurjo D. (2016), *La influencia de la posesión civil de armas de fuego en las tasas de homicidio de América Latina y el Caribe*, Real Instituto Elcano, Documento de trabajo 1/2016, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/2ba46e804b4eb7f2a942bbeaa369edc/DT1-2016-Sanjurjo-Influencia-posesion-civil-armas-fuego-tasas-homicidio-Latinoamerica-Caribe.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1452765602118>, fecha de consulta: 15.09.2016.

Thachuk K. (ed.) (2007), *Transnational Threats: Smuggling and Trafficking in Arms, Drugs and Human Life*, Westport, CT: Praeger Security International.

Ungar M. (2011), *Policing Democracy. Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press with Johns Hopkins University Press, Washington.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2011), *Global Homicide Report 2011*, Vienna, [https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/Crime\\_Statistics/Global\\_Study\\_on\\_Homicide\\_2011.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/Crime_Statistics/Global_Study_on_Homicide_2011.pdf), fecha de consulta: 15.09.2016.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2014), *Global Homicide Report 2013*, Vienna, disponible en: [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf), fecha de consulta: 15.09.2016.

Wolf S. (2015), *¿Hay terroristas en El Salvador?*, "Distintas Latitudes", 06.09.2015, <http://distintaslatitudes.net/hay-terroristas-en-el-salvador>, fecha de consulta: 15.09.2016.

**Desafíos y dilemas  
en la política de seguridad  
pública en la América Central  
del siglo XXI**

Michał Stelmach

