

**Marco Velarde Rodríguez**

*Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Asuntos Públicos y Relaciones Internacionales, con especialidad en Estudios de Seguridad e Inteligencia Estratégica (SIS) por la Universidad de Pittsburgh, Pensilvania, Estados Unidos. Ha sido investigador del Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE) y excomisionado de la Adjuntía de Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad en la Defensoría del Pueblo. Docente de posgrado en la Academia Diplomática del Perú-Javier Pérez de Cuéllar, Universidad de San Martín de Porres (USMP)-Instituto de Gobierno y de Gestión Pública, Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) y Escuela Nacional de Inteligencia (ENI).*

## Riesgos en América Latina por la pérdida del control del espacio público. De la privatización de la violencia a la privatización de la seguridad

“La misión del soberano, sea un monarca o una asamblea, consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino el de procurar la seguridad del pueblo”.

Thomas Hobbes

### RESUMEN

El conflicto armado entre Rusia y Ucrania generó preocupación entre los Estados y la comunidad internacional, no solo por el peligro

que representa la invasión territorial de un Estado en contra de otro, sino también por las trágicas consecuencias humanitarias, principalmente sobre la población civil (es decir, desplazamientos, crímenes de guerra, entre otros). Un aspecto fundamental constituye el hecho de que el Estado cumple el doble rol de proveer seguridad hacia el país (seguridad nacional) y también hacia sus ciudadanos (seguridad pública). Por ello, la seguridad es considerada como una obligación jurídica que tienen los Estados y un derecho que tienen los ciudadanos.

A pesar de ello, en el caso de América Latina, actualmente el principal riesgo no proviene de la amenaza de agresión armada de un Estado contra el territorio de su vecino, sino que proviene de la gradual pérdida de control del espacio público por la creciente presencia de actores no estatales, tanto nacionales como transnacionales, que tienen la intención y capacidad de emplear la violencia al interior de un Estado. Estos actores armados pueden ser personas, grupos, organizaciones y corporaciones que utilizan la fuerza o violencia para perseguir el logro de sus intereses ilegales.

Cuando un Estado no controla la actuación de actores no estatales, por diversas causas, se pone en riesgo no solo la seguridad ciudadana, sino que puede constituirse en una amenaza o peligro a la propia gobernabilidad y estabilidad de los países de la región latinoamericana. Al respecto, se observa una variación de la Matriz de la violencia y la seguridad, en donde actores no estatales han logrado consolidar la privatización de la violencia. Frente a ello, la respuesta estatal ha sido limitada y, debido a la gradual pérdida del control del espacio público, hoy distintos gobiernos latinoamericanos confrontan también el riesgo de la privatización de la seguridad, con creciente inseguridad pública, en desmedro de la seguridad de los Estados y principalmente de sus ciudadanos

**Palabras clave:** Estado, seguridad nacional, seguridad pública, seguridad ciudadana, América Latina, crimen organizado, actores armados, privatización de la seguridad.

## ABSTRACT

The armed conflict between Russia and Ukraine (2022) generated concern among States and the international community, not only because of the dangers that the territorial invasion of one State against another represents, but also for the tragic humanitarian consequences, mostly over the civilian population (displacements, war crimes, and others). An essential aspect constitutes the fact that a State accomplishes a double role related to the provision of security, first towards the country (national security), and secondly to its own citizens (public security). Therefore, security is considered a legal obligation of States and a constitutional right that all citizens have.

Despite this, in the case of Latin America, currently the main risks to security do not come from the threat of an armed aggression from one State against the territory of its neighbor, but from the gradual loss of control of public space by the growing presence of non-state actors, both national and transnational, that have the intention and capacity to use acts of violence inside the State. These armed actors could be individuals, groups, organizations, and corporations that utilize force or violence to pursue the achievement of illegal interests.

When a State does not control the behavior of non-state actors, for different reasons, it has put on risk not only civil security, but said situation could also constitute a threat or danger to the own governability and stability of other surrounding countries, particularly in the Latin American region. In this sense, a variation of a Security and violence matrix will appear, in which non-state actors have achieved the consolidation of the privatization of violence. Facing this, the State response has been limited. Due to a gradual loss of public space control, nowadays different Latin American governments face the risk of privatization of security, along with growing public insecurity, in detriment of national security and mainly of its citizens.

**Key words:** State, national security, public security, civil security, Latin America, organized crime, armed actors, privatization of security.

# 1. El impacto de la guerra en Europa para la seguridad internacional

La delicada situación del conflicto armado internacional que actualmente tiene lugar entre la Federación de Rusia y la República de Ucrania, en la región de Europa Oriental, y su agravamiento por el incremento del número de víctimas principalmente civiles y la posible utilización de armas tácticas nucleares, han obligado a los investigadores sociales y académicos a repensar acerca de la importancia de la seguridad nacional para el Estado, pero también sobre la seguridad de la persona humana, que constituye uno de los fines esenciales del Estado.

La invasión de Rusia a Ucrania tuvo lugar con el inicio de su ataque armado en la región ucraniana del Donbás<sup>1</sup>, el 24 de febrero de 2022. Sin embargo, los analistas internacionales consideran que en realidad el intervencionismo ruso del presidente Vladimir Putin, de manera directa contra la soberanía ucraniana, empezó en febrero de 2014, con la intervención de fuerzas militares prorrusas en la región de Crimea (Ucrania), que fue posteriormente incorporada a Rusia por referéndum en marzo de ese año y considerado nulo internacionalmente.

Inclusive la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se ha pronunciado en contra de la agresión armada en contra de Ucrania, a través de dos resoluciones de su Asamblea General, la primera, aprobada el 2 de marzo<sup>2</sup> deplora la agresión rusa y le exige que ponga fin al uso de la fuerza contra Ucrania instándole al retiro de sus fuerzas militares y, además, reafirma la soberanía, independencia e integridad territorial ucranianas. La segunda, aprobada el 24 de marzo<sup>3</sup> adopta una resolución humanitaria que expresa grave preocupación por el deterioro de la situación humanitaria en Ucrania, en particular por el elevado número de bajas civiles, que incluyen a mujeres y niños, y el número creciente de desplazados internos y refugiados; por lo que pide a Rusia detener la agresión contra personas y objetivos civiles, así como poner fin al asedio de la ciudad portuaria ucraniana de Mariúpol.

A pesar de que ambas resoluciones no son vinculantes, como las expedidas por el Consejo de Seguridad de la ONU, sí sientan un precedente respecto al creciente aislamiento internacional de Rusia y el rechazo por el uso de la fuerza armada contra un Estado miembro sin justificación alguna. Más importante aún, es la preocupación de la comunidad y los organismos

internacionales por el derecho internacional humanitario (*ius in bello*) y la situación de la seguridad de las personas, ya sean víctimas o afectadas por el conflicto armado; un ejemplo es la referencia al interés por la inseguridad alimentaria de las poblaciones en la segunda resolución.

En consecuencia, puede afirmarse que, sin desmerecer la seguridad nacional, el tema de la seguridad de las personas constituye un aspecto esencial en la preocupación y las obligaciones que tienen todos los Estados, tanto en tiempo de conflictos armados como en períodos de paz. En el artículo centraremos nuestro análisis en la seguridad para el Estado con interés en el ciudadano.

## 2. El rol del Estado y la función de la seguridad pública

Según diversos historiadores, el establecimiento del Estado independiente como organización sociopolítica se consolidó en virtud de la Paz de Westfalia, en 1648, que puso fin a las guerras religiosas en Europa de la Edad Moderna (1453-1789). De esta forma, se afianzó el Estado soberano donde la esfera política (poder temporal) claramente se separa de la influencia religiosa (poder espiritual). Desde entonces hasta el presente, el Estado ha sufrido grandes cambios en virtud de procesos históricos que marcaron la historia, como: la caída de diversas monarquías absolutistas; la industrialización, auge y declinación de los imperios centrales<sup>4</sup>; la descolonización e independencia de los países americanos, asiáticos y africanos; las dos Guerras Mundiales; la Guerra Fría; la extinción de la ex Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS); la expansión de la democracia liberal; el proceso de globalización; y la irrupción de la actual Era de la Información, entre otros.

En este contexto de cambios, el Estado como principal institución política sigue estando presente en la sociedad internacional, aunque actualmente comparte su participación con otros sujetos con cierto reconocimiento internacional, ya sean creados o surgidos desde el siglo XX, como las organizaciones internacionales, ONG internacionales, empresas multinacionales, entre otros. Hoy inclusive se discute si los pueblos indígenas u originarios deberían ser considerados sujetos de derecho autónomos, representando una riesgosa dicotomía a la autoridad soberana de los Estados y la jurisdicción exclusiva sobre su población.

Como parte de sus competencias soberanas, el Estado cumple diversas funciones públicas: seguridad, educación, justicia, salud, entre otras. Respecto a la primera de ellas, la seguridad es considerada como un derecho y una obligación jurídica que el Estado tiene con todos sus ciudadanos. En tal sentido, el Estado ejerce legítimamente el monopolio del uso legal de la violencia en concordancia con los fines superiores del Estado: el bienestar general y la seguridad nacional. A ello se suma la defensa de la persona humana y el respeto de sus derechos como fin supremo del Estado, según se establece en la constitución o carta magna.

Como parte de la seguridad nacional, en el caso de Perú, y a nivel del gobierno nacional, se organiza y gestiona la defensa nacional a través del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA), regulado y con las limitaciones que la Constitución política y las leyes señalan. Precisamente, uno de los deberes primordiales del Estado comprende: “proteger a la población de las amenazas contra su seguridad” (Artículo 44°). Por lo tanto, la seguridad también es un derecho de la persona y una obligación del Estado. A pesar de su esencial importancia y demanda ciudadana, en Perú no existe una definición constitucional, ni una ley de seguridad nacional, a diferencia de otros países.

No obstante, sí se tiene establecido el concepto de “orden interno”, entendido como aquella situación de normalidad ciudadana cuyo aseguramiento y preservación permite el logro de los fines más elementales del Estado y la sociedad, que comprende tres aspectos: la seguridad ciudadana, la estabilidad de la organización política (resguardo de la tranquilidad pública y respeto de la autoridad pública), y resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales (edificaciones públicas e instalaciones que cubren necesidades vitales y primarias de la comunidad). (Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0017-2003-AI/TC, foja 8).

Esta noción de orden interno se asocia directamente con la noción de “orden público”, debido a que hace referencia a la situación de tranquilidad, sosiego y paz dentro del territorio nacional, la cual debe ser asegurada y preservada por el Estado para que se materialice y se afirme la defensa nacional. En consecuencia, la seguridad pública implica el bien público de proteger la seguridad del ciudadano, en el campo y la ciudad, respecto a la situación de inseguridad y de la delincuencia criminal. Por esta razón, la seguridad pública o seguridad ciudadana es un tema de interés público para el Estado y la sociedad. Debido a ello, el Estado tiene la obligación y debe proteger a sus ciudadanos mediante la seguridad ciudadana como bien jurídico protegido, a través de la función de seguridad pública que ejerce la Policía Nacional del Perú, entidad dependiente del Ministerio del Interior, como entidad responsable políticamente. En consecuencia,

es válido afirmar que el orden interno se materializa en la práctica a través de la seguridad ciudadana.

### 3. La pérdida gradual de control del espacio público por el Estado

A nivel internacional, se reconoce a todo Estado el ejercicio de sus competencias soberanas que se expresa en la decisión de la forma de gobierno que adopte y en la defensa de sus intereses nacionales. Como parte de ello, existen las normas jurídicas y el control del espacio público, como esfera de libre ejercicio de derechos ciudadanos, expresada mediante la aplicación del principio del ejercicio de la autoridad legítima (por el gobernante) y del principio de control sobre la población y el territorio nacional (sobre los gobernados). En este contexto, el Estado ejerce el monopolio legítimo y legal de la violencia, a través del uso de la fuerza, basado en el imperio del estado de derecho y con el fin supremo de proteger a la persona humana. Como ejemplo de ello, el Estado peruano por la autoridad investida —a través de la presencia y participación de las Fuerzas Armadas en el control territorial— asume el control y la defensa del espacio aéreo nacional por parte del Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea del Perú, especialmente frente a amenazas o escenarios de riesgo a la seguridad y defensa nacional, como la respuesta por el Estado frente a una violación a su soberanía territorial o una situación de respuesta por emergencias y desastres naturales (como los casos de pandemias, sismos, entre otros).

En el primer cuarto del siglo XXI, los Estados desarrollados y en desarrollo confrontan un complejo escenario internacional y doméstico (interméstico), en donde se observan cambios y continuidades que presenta el actual proceso de globalización, entendido como el aumento en el flujo de intercambio de personas, informaciones, bienes y productos, al interior de las fronteras nacionales de los Estados. Inclusive se produce una globalización cultural, donde una tendencia global puede entrar en contacto con lo local (glocal) modificando patrones de conducta. En el escenario de la seguridad de los Estados, en anterior oportunidad señalamos que en el actual sistema internacional se percibe también una globalización de la inseguridad<sup>5</sup>, con fuerzas centrípetas y centrífugas que representan nuevos

desafíos a los Estados y un nuevo período de incertidumbre y violencia, ejercido principalmente por actores no estatales<sup>6</sup> (actores particulares) al interior o exterior de las fronteras nacionales (transnacionales).

De acuerdo con dos estudios de inteligencia estratégica del Consejo Nacional de Inteligencia (NIC), de Estados Unidos, para el período 2020-2025 se pronosticó como característicos del nuevo escenario global, el surgimiento de “áreas sin ley” como espacios no controlados por gobiernos nacionales y una situación de permanente inseguridad para los Estados<sup>7</sup>. En este contexto, se identificó que América Latina tendrá un crecimiento económico moderado pero que, al mismo tiempo, la violencia urbana continuará. De esta manera, distintas partes de América Latina serían consideradas entre las áreas más violentas del mundo. Consecuentemente, las organizaciones de narcotráfico —sostenidos en parte por el creciente consumo de drogas—, cárteles criminales transnacionales, así como bandas criminales locales y pandillas, continuarán debilitando la seguridad pública en diferentes países de la región<sup>8</sup>.

## 4. Violencia urbana y actores armados en el espacio público de la región de América Latina

Conforme a una tendencia global presente desde el siglo XX, en América Latina la mayor parte de la población vive hoy en ciudades, grandes o intermedias, que en realidad son espacios urbanos creados políticamente con criterio de manejo administrativo, ya sea por el tamaño de su población (50 mil habitantes a más) o por la densidad poblacional, su actividad económica o infraestructura urbana.

Sin embargo, no todos los habitantes de una ciudad viven en condiciones similares y con el mismo acceso a servicios básicos esenciales (agua, desagüe, gas y electricidad). En América Latina, aproximadamente el 75% de la población habita en las ciudades; al mismo tiempo, el 64% de los habitantes pobres viven en áreas urbanas denominadas: “barriada”, “asentamiento humano”, “villa miseria” o “favela” (denominado en inglés como *slum*).

Precisamente, la “barriada”, es un asentamiento ilegal o informal ubicada dentro o alrededor de las ciudades, que posee una comunidad y cultura propia, en donde viven los habitantes más pobres de la sociedad en áreas insalubres e inseguras y subprotegidas por el Estado. Por lo tanto, dichas áreas son también espacios públicos, pero en donde no se ejerce un control efectivo de las autoridades nacionales, regionales o locales. En este contexto, en las barriadas predomina no solo la informalidad y la ausencia de control, sino esencialmente la exclusión, violencia y criminalidad en diferentes formas.

De acuerdo con dos investigadores sociales de la Universidad de Utrecht, Países Bajos, Dirk Kruijt y Kees Koonings, en el escenario actual de inseguridad y falta de control del espacio público, la violencia urbana es una característica en diversas sociedades de países en América Latina. Por ello, la violencia urbana es una manifestación típica de la inseguridad ciudadana porque el ejercicio de la ciudadanía, la gobernabilidad democrática y el estado de derecho son ignorados o no están presentes para una importante proporción de la población urbana. Esto demuestra el fracaso parcial del Estado al no haber podido incorporar estas zonas bajo su dominio y por la fragmentación en el ejercicio de los derechos ciudadanos en dichos espacios. Pero esta situación también refleja las prácticas y percepciones de quienes viven en áreas urbanas peligrosas como: restricciones a la libertad de movimiento y de reunión social, sentimiento de discriminación, sensación de peligro o inclusive victimización por parte de las fuerzas de seguridad y actores armados “fuera de la ley”<sup>9</sup>.

En nuestra opinión, la situación descrita de ausencia o pérdida de control del espacio público por autoridades del Estado puede resumirse en las siguientes preguntas: ¿Quién controla la noche en la ciudad? Y más específicamente, ¿Quién controla la noche en la periferia y las barriadas de la ciudad? Por ejemplo, en distritos con altos índices de violencia y criminalidad como el Cercado del Callao, en el principal puerto de Perú, o San Juan de Lurigancho, considerado el distrito más poblado de Lima.

La violencia urbana se expresa más crudamente a través de diversos hechos que afectan a la población, principalmente llevados a cabo por actores con capacidad armada. Para Kruijt y Koonings (2004), estos actores armados son personas, grupos, organizaciones y corporaciones que utilizan la fuerza y/o violencia para perseguir sus intereses; pueden estar directa o indirectamente relacionados con el Estado o, por otro lado, estar vinculados con la oposición política o a intereses criminales y económicos<sup>10</sup>.

Puede establecerse por ello que en la sociedad latinoamericana contemporánea existen actores armados legales, informales e ilegales. Por lo tanto, según los autores citados, cuando existe una situación donde

hay fallas estructurales en el Estado, una presencia de una “sociedad incivil”<sup>11</sup> y un auge de mayor violencia, entonces prolifera la existencia de actores armados. Este es un fenómeno que se presenta en diversos grados en países como El Salvador, Guatemala, Colombia y diferentes zonas de Brasil.

Kruijt y Koonings inclusive distinguen claramente hasta cuatro tipos de actores armados, legales o no, con presencia en América Latina, que forman parte del Estado o representan una amenaza o peligro a la gobernabilidad y estabilidad en los países de la región. Estos son:<sup>12</sup>

- 1) Los actores armados formales dentro del dominio público: como las Fuerzas Armadas, las fuerzas de seguridad, los servicios de inteligencia y las fuerzas policiales. Todos ellos bajo el control directo del Estado y basado en un estado de derecho.
- 2) Los actores que aplican la violencia extralegal en nombre de la ley y el orden: como la simbiosis entre las fuerzas de seguridad pública y las fuerzas de vigilancia o policías privadas. Por ejemplo: la presencia de escuadrones de la muerte y parapolicías.
- 3) Las viejas y nuevas formas de guerrillas: como los grupos subversivos y las organizaciones terroristas quienes emplean la violencia para la negociación y lucha contra el Estado. Por ejemplo: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México (1994) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), cuya dirigencia llevó a cabo su “lucha armada” contra el Estado colombiano antes del proceso de paz.
- 4) Los movimientos sociales y políticos radicales: como son las manifestaciones de la “sociedad incivil” contemporánea que ejercen, mediante protestas y movilizaciones, una gran presión colectiva contra el Estado y sus instituciones. Por ejemplo: los movimientos indígenas en Ecuador (1990) y contra el gobierno del presidente Lenin Moreno (2019), el movimiento de Los Sin Tierra en Brasil (2010), entre otros.

En este contexto de presencia de actores armados principalmente ilegales, en diversos países latinoamericanos, actualmente se observa el desarrollo de nuevas formas de violencia en las ciudades. Estas pueden ser clasificadas empleando una interesante tipología de la violencia urbana, utilizadas por las organizaciones canadienses Canadian Consortium on Human Security (CCHS) y Division at Foreign Affairs and International Trade Canada (DFAIT), que estudian este fenómeno social basado en un criterio de seguridad humana.

De esta manera, la violencia urbana puede clasificarse en función de dos variables conexas; por el grado de organización que tiene el actor armado, y por el nivel de intensidad e impacto (daño) que puede causar en la sociedad<sup>13</sup> (Tabla 1). La citada tipología establece cuatro clases de violencia urbana aplicable a nivel global en países con problemas de inseguridad.

**Tabla 1**  
*Clasificación de la violencia urbana*

<b>a. Crimen organizado<sup>14</sup>: (Mayor grado de organización / menor o mediano impacto)</b>	<b>b. Conflicto armado abierto: (Mayor grado de organización / mayor impacto)</b>	<b>c. Crimen anónimo<sup>15</sup>: (Menor grado de organización / menor o mediano impacto)</b>	<b>d. Violencia comunitaria endémica: (Menor grado de organización / mayor impacto)</b>
<p>- Actores principales: cárteles de drogas, redes de tráfico de personas, contrabandistas de armas frente a fuerzas de seguridad estatal (inteligencia) y agentes de la policía contra el crimen organizado.</p> <p>- Características organizacionales: tiene estructura de mando central, a menudo transnacional, control territorial limitado y principalmente motivado por ganancias económicas.</p> <p>- Impactos / resultados: asesinatos selectivos, secuestros, extorsión, abuso sexual sistemático, trata de personas y esclavitud, y tráfico de armas cortas.</p>	<p>- Actores principales: grupos rebeldes, paramilitares (como fue las Autodefensas Unidas de Colombia-AUC), fuerzas armadas del Estado.</p> <p>- Características organizacionales: lucha por el territorio en contexto de guerra civil o interestatal, localizado en ciudades, generalmente a gran escala y motivado por temas de identidades, políticos o ideológicos.</p> <p>- Impactos / resultados: grandes bajas civiles, desplazamiento masivo de poblaciones, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, genocidio, terrorismo, crisis humanitaria, violencia de género, reclutamiento de “niños-soldado”.</p>	<p>- Actores principales: individuos criminales, fuerzas policiales y de seguridad corrompidas por el crimen organizado.</p> <p>- Características organizacionales: actos específicos de crímenes violentos y delincuenciales, generalmente motivado por ganancias económicas ilegales.</p> <p>- Impactos / resultados: asesinatos esporádicos, asaltos, violencia de género, robos, violación y robos a la propiedad.</p>	<p>- Actores principales: pandillas urbanas, grupos de vigilancia y organizaciones de defensa comunitaria, milicias étnicas, fuerzas policiales y de seguridad estatal.</p> <p>- Características organizacionales: crímenes violentos comunes en el contexto de seguridad pública fallida, tiene estructura de mando y control territorial limitado, principalmente motivado por ganancias económicas ilegales.</p> <p>- Impactos / resultados: alto índice de víctimas civiles, policías y pandilleros, asesinatos, reclutamiento de “niños soldados”, limpieza social, violencia de género, guerra entre pandillas y tiroteos policiales, secuestros, robos.</p>

Como consecuencia de lo anterior puede afirmarse que la constante presencia de la violencia urbana por diversos actores armados en el espacio público, principalmente organizaciones ilegales y criminales nacionales y transnacionales, constituyen una verdadera amenaza no solo a la gobernabilidad democrática de las sociedades, sino a la seguridad nacional de los Estados.

## 5. De la privatización de la violencia a la privatización de la seguridad en América Latina

Se ha señalado que, a través de distintas modalidades, la institucionalidad del Estado en América Latina confronta, en la segunda década del siglo XXI, el fenómeno de la pérdida gradual del control del espacio público, en porciones de su territorio o en zonas periféricas de las ciudades, por parte de actores no estatales, principalmente organizaciones criminales, subversivas y movimientos sociales y políticos radicales quienes promueven, según sea el caso: la violencia criminal o subversiva, la conflictividad social y las protestas antisistema. Inclusive estos actores pueden coincidir en sus actividades contra una autoridad local, regional o nacional; por ejemplo, en las protestas contra el proyecto minero Tía María, en el valle de Tambo, región Arequipa se encontró evidencia de elementos criminales junto a comuneros y alcaldes distritales que protestaban contra su ejecución por la empresa minera Southern Copper Corporation.

Esta compleja situación al interior del Estado se constituye en una amenaza a la gobernabilidad democrática y claramente en un desafío a la autoridad política del gobierno nacional. La temporal, escasa o nula presencia del Estado en partes de su territorio (áreas grises), como en zonas de presencia de actividades del tráfico ilícito de drogas o de actividad criminal fronteriza, y la continua ausencia de instituciones públicas y desarrollo en las mismas, es aprovechada por organizaciones criminales, subversivas y políticos radicales, quienes buscan ejercer control mediante la violencia y actividades delictivas. Por lo tanto, el espacio que no es ocupado por el Estado, en la práctica es cubierto por dichos actores armados contrarios a la ley y el orden. Un ejemplo en nuestro país es el caso de la región especial del VRAEM (Valle del río Apurímac, Ene y Mantaro), extensa región cocalera creada por el Estado por razones de seguridad nacional, en distritos y provincias de distintas

zonas andinas y amazónicas donde existe presencia de remanentes de la organización terrorista Sendero Luminoso y donde operan clanes del narcotráfico.

Considerando esta realidad contraria a la seguridad nacional, creemos pertinente explicar cómo se ha ido perdiendo el control del espacio público en el Perú, a través de la propuesta de Matriz de la violencia y la seguridad, tomando en cuenta el complejo escenario actual, en donde actúan actores armados, estatales y no estatales, considerando la interrelación de cuatro variables claves presentadas en dos ejes transversales: Por un lado, determinando el eje de la violencia y la seguridad; y, por otro lado, determinando el eje de la esfera pública o privada (Tabla 2).

**Tabla 2**  
*Violencia y seguridad en el Perú, 2019*



Considerando un análisis de interconexión entre las cuatro variables de ambos ejes tenemos:

### 1) El eje vertical de la esfera pública con el eje horizontal de violencia:

Comprende al sector público, en sus distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), que a través de sus instituciones y operadores de justicia ejerce el monopolio legítimo y legal de la violencia para garantizar y restablecer tanto el orden interno, como el orden público. Se aplica la coerción a los infractores para el cumplimiento de la ley, recurriendo inclusive a la violencia para

someterlos a la justicia (*law enforcement*). El único proveedor es el Estado. Cuando se creó una de sus primeras funciones fue establecer instituciones encargadas de administrar justicia y controlar el recurso a la violencia por los propios ciudadanos.

**a. El eje vertical de la esfera privada con el eje horizontal de violencia:**

Referido al campo de actuación de particulares, sean personas, grupos u organizaciones privadas, que actúan de manera informal, ilegal o criminal defendiendo sus intereses. Este es el escenario donde actúan y se desarrollan grupos asociados a la criminalidad y delincuencia, principalmente en las zonas periféricas de las ciudades y/o en áreas de débil presencia del Estado, como las zonas fronterizas (“áreas grises”). También operan en este contexto las organizaciones subversivas y redes terroristas —locales, nacionales o transnacionales—. El proveedor es un particular. Se aplica el miedo, la intimidación y la violencia a aquellos que comparten el mismo espacio territorial y desafían a la autoridad política y el poder soberano del Estado.

**2) El eje horizontal de la esfera pública con el eje horizontal de seguridad:**

Comprende al amplio sector del Estado, en sus distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), como principal institución proveedora de bienes y servicios públicos, entre ellos, el más importante: proporcionar el bien público “seguridad nacional”, que comprende el derecho de los ciudadanos a vivir sin temor o violencia dentro de un Estado donde se garantice un entorno de seguridad, paz y desarrollo nacional e internacional. En este caso, el Estado cuenta con fuerzas de seguridad profesionalizadas, Fuerzas Armadas que garantizan su existencia, su soberanía e integridad territorial. El único proveedor es el Estado.

También comprende el bien público “seguridad pública o seguridad ciudadana”, aplicable a nivel de personas y comunidades en los espacios urbanos y rurales. En este entorno, los ciudadanos pueden desarrollar sus actividades sin temor a ser víctimas de la delincuencia y la violencia urbana. Para ello el Estado mantiene un cuerpo profesional, la Policía Nacional, especializado en el tratamiento del delito que combate a las organizaciones delincuenciales y criminales. Aquí también operan otras fuerzas de seguridad local, no profesionalizadas, como los serenazgos y la policía municipal, cuya preparación, recursos y capacidad de respuesta es ineficaz y muy limitada, principalmente en zonas periféricas de las ciudades.

### 3) El eje horizontal de la esfera privada con el eje horizontal de seguridad:

Relacionado a la esfera de actuación de particulares (o agentes públicos contratados), sean personas, grupos u organizaciones privadas (excepcionalmente públicas), que actúan de manera legal o informal, defendiendo intereses privados. En el primer caso, este es el campo donde actúan, emplean o se desarrollan, los “servicios policiales extraordinarios” y de empresas de seguridad privada que, ante la anuencia o ineficiencia del Estado para garantizar el orden público a intereses privados, prestan los servicios de “seguridad privada”, frente a la delincuencia, criminalidad o la subversión, ciertamente con amparo legal. En el segundo caso, la actuación de los Comités de Autodefensa (CAD), creados en los años noventa para combatir a la subversión, y las rondas campesinas, institución campesina que imparte justicia comunal con capacidad de autodefensa local, no son controladas efectivamente por los órganos del Estado, constituyendo un riesgo a la seguridad nacional si son utilizados como instrumento para fines políticos contrarios al estado de derecho.

Pero también coexisten otras personas, grupos u organizaciones privadas quienes actúan contra la ley y de forma criminal, protegiendo intereses privados de empresas criminales, basadas en una “sociedad del miedo”, principalmente en zonas periféricas de las ciudades y/o en áreas de débil presencia del Estado, como las zonas fronterizas (“áreas grises”).

En suma, los proveedores son particulares (o agentes públicos contratados), a través del empleo de fuerzas policiales, empresas de seguridad y organizaciones legales e ilegales.

#### – El fenómeno de la privatización de la violencia

Anteriormente se ha señalado que en la actualidad en diversas regiones del mundo coexisten los Estados con la globalización de la inseguridad, por la presencia de actores no estatales que representan una amenaza o riesgo a su seguridad nacional y la de sus ciudadanos. Por lo tanto, es el temor al recurso de la violencia y la capacidad que tienen los actores armados no estatales lo que lleva a los Estados a considerar este nuevo escenario y a preocuparse por su propia seguridad, cuyo riesgo es aún mayor en aquellos que no ejercen un control efectivo sobre su población y territorio, como es el caso de diversos países latinoamericanos con problemas de inseguridad pública.

En este contexto, se observa desde el fin de la Guerra Fría, a mediados de los años 90, la irrupción y expansión de la “privatización de la violencia”<sup>6</sup>, entendida como un fenómeno social en donde un Estado no ejerce de manera exclusiva, sino compartida con otros actores armados pero ilegales, el monopolio de la violencia, sobre una parte de la población nacional; principalmente en áreas sin presencia o control estatal, y en porciones de su territorio como las zonas periféricas de las ciudades o alejadas zonas fronterizas.

Para el investigador español Mario Laborie (2013), la privatización de la violencia se presenta debido a la aceleración de la globalización, los grupos subnacionales, o incluso transnacionales, quienes comenzaron a pugnar por su propia autonomía y por mayor influencia, convirtiéndose en competidores de los Estados como proveedores de seguridad, representando al mismo tiempo nuevos tipos de amenazas que no pueden ser gestionadas a través de la defensa tradicional. En esta línea, tenemos a los vigilantes, grupos sectarios, empresas privadas de seguridad, bandas criminales, milicias, guerrilleros o insurgentes<sup>7</sup>.

#### – El fenómeno de la privatización de la seguridad

Posteriormente, como consecuencia de la privatización de la violencia que comporta la presencia de actores no estatales en el espacio público, desafiando la soberanía del Estado y sus instituciones, de forma organizada o no, observamos que surge otro fenómeno social contemporáneo que podemos denominarlo como la “privatización de la seguridad”.

De esta manera, en la sociedad actual aparecen nuevos actores privados (actores no estatales legales e ilegales) quienes ejercen en la práctica su propia esfera de influencia y desarrollan actividades lícitas o ilícitas, de manera paralela o superpuesta al Estado, creando su propio orden particular en el espacio público y logrando la desprotección de los derechos ciudadanos reconocidos por la constitución y las leyes. Este nuevo fenómeno protege específicamente a intereses privados y, por ello, en su esencia es contrario al concepto de bien público. Existe por ello el riesgo de que, frente a un conflicto de intereses, se afecte no solo el ejercicio del poder político, sino la legitimidad del Estado ante sus ciudadanos. Por lo tanto, la privatización de la seguridad constituye el predominio del interés privado sobre el interés público afectando también el control del espacio público por el Estado.

De manera legal, la privatización de la seguridad en organismos del Estado puede verse claramente mediante la creación de los “servicios policiales extraordinarios”. Efectivamente, en 2006 el régimen del

expresidente Alejandro Toledo modificó la Ley de la Policía Nacional del Perú (ley 27238), autorizando los Servicios Policiales Extraordinarios, que comprende servicios de seguridad privados que el Estado ofrece a favor de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, a cambio de una retribución económica. Consecuentemente, se autorizó a la PNP a celebrar convenios legales entre privados con la Policía Nacional. Para algunos existen objeciones a la tipificación de estos Servicios Policiales Extraordinarios de la PNP, reconocidos actualmente en la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1257.

Por ello lo preocupante es que en la práctica se estaría “privatizando” el servicio de seguridad policial, utilizando sus recursos humanos y económicos, la logística, el armamento, el transporte y, en suma, la propia organización policial para ponerla al servicio de intereses privados, que en algunos casos están o pueden estar comprometidos en conflictos socioambientales con comunidades locales por actividades extractivas mineras o petroleras.

De manera ilegal, se ha señalado anteriormente la presencia de actores no estatales ilegales que tienen la capacidad de prestar servicios de seguridad mediante el recurso de la violencia criminal a cargo de actores armados privados. Como ejemplo de actores no estatales ilegales que prestan servicios de protección tenemos a las actividades de asesinos y sicarios de cárteles mexicanos del tráfico ilícito de drogas o de minería ilegal que operan en la cuenca del río Putumayo (Loreto), fronterizo con Colombia.

## 6. Conclusiones

El estallido del conflicto armado entre Rusia y Ucrania ha implicado una mayor preocupación por los Estados y organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, sobre los temas de seguridad nacional y el creciente impacto que ello tiene sobre la seguridad de sus propios ciudadanos. Hoy la preocupación e interés sobre un conflicto internacional no es solamente sobre los Estados, sino también sobre las poblaciones afectadas.

Respecto a los países de América Latina, se observa que en materia de amenazas a la seguridad nacional no están referidas principalmente al temor de una invasión militar o un ataque armado de un país de la región contra otro, sino que se encuentran referidas a la presencia de actores armados en

contextos de violencia urbana, sean nacionales o transnacionales, y a los espacios donde los gobiernos nacionales no ejercen un control efectivo sobre parte de su población y territorio. Por lo tanto, los principales escenarios de riesgo se configuran al interior de los escenarios nacionales donde distintos grupos (cárteles de drogas, pandillas, guerrillas, entre otros) representan un peligro claro y presente al estado de derecho del Estado y a la seguridad de los ciudadanos. En consecuencia, la violencia urbana en diferentes países de América Latina es hoy el principal peligro a la seguridad pública.

Respecto a la propuesta de la Matriz de la violencia y la seguridad, consideramos que un análisis de la interconexión entre las cuatro variables (esfera pública, esfera privada, seguridad y violencia) en los dos ejes, arroja como resultado que, en el caso de Perú, el Estado y sus instituciones confrontan el riesgo del avance de diversas amenazas de actores no estatales, como actores armados ilegales con capacidad de recurrir a la violencia.

Actualmente, puede señalarse que en materia de seguridad nacional la principal amenaza a las instituciones y a los ciudadanos que confrontan hoy diversos países y —especialmente en el caso de Perú— es la inseguridad ciudadana. Esta situación, que se ha venido agravando en la última década, viene afectando directa o indirectamente a la mayoría de los habitantes de las principales ciudades del país, principalmente en zonas periféricas o de ausencia de presencia estatal, minando el derecho a la seguridad de los ciudadanos.

Frente a esta situación en donde se vulnera los derechos ciudadanos, se afecta a las actividades económicas del sector público y privado, y representa un riesgo al establecimiento de la ley y el orden público al desafiar a la autoridad estatal, tanto del gobierno nacional como regional y local. Por lo tanto, resulta indispensable que la máxima autoridad del Estado, a través de sus instituciones y funcionarios competentes considere asumir, más temprano que tarde, el liderazgo para la gestión de una Estrategia Nacional en Seguridad Ciudadana y una adecuada política de seguridad ciudadana, para que el país pueda recuperar el principio de autoridad en los espacios públicos ocupados y usurpados actualmente por la delincuencia, las bandas criminales y las organizaciones criminales transnacionales. El riesgo de no tomar en cuenta esta situación oportunamente podría llevar al agravamiento de la inseguridad ciudadana aproximándonos más hacia un escenario de Estado frágil.

## REFERENCIAS

- Arquilla, J. y Ronfeldt, D. (2003). *Redes y guerras en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*. RAND/Alianza Editorial.
- Benítez Manaut, R. (2004). México: seguridad ciudadana, conflictos y orden público. *Nueva Sociedad*, Número 191, pp. 103-116.
- Canadian Consortium on Human Security (CCHS) y Division at Foreign Affairs and International Trade Canada (DFAIT). (2006). *Human security for an urban century. Local challenges, global perspectives*. DOI: <https://www.alnap.org/help-library/human-security-for-an-urban-century-local-challenges-global-perspectives>
- Jenkins, B. (2006). The new age of terrorism. *McGraw-Hill Homeland Security handbook*. Chapter 8, pp. 117-130. McGraw-Hill.
- Kruijt, D. y Koonings, K. (Ed.). (2004). *Armed actors. Organised violence and state failure in Latin America*. Zed Books.
- Kruijt, D. y Koonings, K. (Ed.). (2007). *Fractured cities. Social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America*. Zed Books.
- Lowenthal, M. (2012). *Intelligence. From secrets to policy*. Fifth edition. CQ Press & SAGE.
- Laborie, M. (Ed. Instituto Español de Estudios Estratégicos-IEEE). (2013). *La privatización de la seguridad. Las empresas militares y de seguridad privadas en el entorno estratégico actual*. Ministerio de Defensa de España.
- Matos Mar, J. (2012). *Perú: Estado desbordado y sociedad nacional emergente*. Universidad Ricardo Palma / Editorial Universitaria.
- Naím, M. (2013). *El fin del poder*. Editorial Debate.
- Office of the Director of National Intelligence. (2004). *Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*. National Intelligence Council (NIC). DOI: [https://www.dni.gov/files/documents/Global%20Trends\\_Mapping%20the%20Global%20Future%202020%20Project.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/Global%20Trends_Mapping%20the%20Global%20Future%202020%20Project.pdf)
- Office of the Director of National Intelligence. (2008). *Global Trends 2025: A Transformed World*. National Intelligence Council (NIC). DOI: [https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/2025\\_Global\\_Trends\\_Final\\_Report.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf)
- Office of the Director of National Intelligence. (2012). *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. National Intelligence Council (NIC). DOI: <https://www.dni.gov/index.php/>

who-we-are/organizations/mission-integration/nic/nic-related-menus/nic-related-content/global-trends-2030

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2010). *La globalización del crimen. Resumen ejecutivo*, pp. 1-28. DOI: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/Globalization\\_of\\_Crime-ExSum-Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/Globalization_of_Crime-ExSum-Spanish.pdf)

Saavedra, B. (2015). Inteligencia Estratégica en un mundo globalizado en Latinoamérica: Retos y desafíos en el siglo XXI. *Revista Policía y Seguridad Pública*. Año 5, Vol. 2, pp. 75-105. DOI: <https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2326>

Sampó, C. y Alda, S. (Compiladoras). (2019). *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*. (2019). Real Instituto Elcano y Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. DOI: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/73d4b827-9e67-43d7-a9ec-b0a3a5823e41/Transformacion-Fuerzas-Armadas-America-Latina-crimen-organizado.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=73d4b827-9e67-43d7-a9ec-b0a3a5823e41>

Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA). (2015). *Doctrina de seguridad y defensa nacional*. Dirección General de Investigación y Doctrina.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2002). *Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*. Global programme against transnational organized crime.

Velarde, M. (2007). La amenaza del terrorismo global. *El Perú en el entorno global*, pp. 151-161. Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE).

Velarde, M. (2007). La conexión mexicana: Poniendo al descubierto los vínculos de los cárteles de la droga en la Región Andina. *Security and Defense Studies Review*, Vol. 7, No 2. National Defense University-Center for Hemispheric Defense Studies.

## NOTAS

1 Según la versión oficial, Rusia actuó en respuesta a una petición de ayuda de líderes de los territorios separatistas, por ello autorizó una “operación militar especial para la desmilitarización y desnazificación” de Ucrania. Sin embargo, la mayoría de los países europeos y la comunidad internacional no acepta esta justificación y la consideran como una acción contraria a la Carta de las Naciones Unidas.

2 La Resolución A/ES-11/L.1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas fue aprobada por 141 votos favorables, 5 en contra y 35 abstenciones.

3 La Resolución A/RES/ES-11/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas fue aprobada por 140 votos favorables, 5 en contra y 38 abstenciones.

4 Según el historiador británico Eric Hobsbawm, en el desarrollo y cambio de la civilización humana el mundo atravesó, desde fines del siglo XVIII al XX, cuatro eras: De la Revolución (1789-1848), Del Capital (1848-1875), Del Imperio (1875-1914) y De los Extremos (1914-1991).

5 La amenaza del terrorismo global. (2007). *El Perú en el entorno global*, pp. 151-161. Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE).

6 Entre ellos pueden clasificarse en: i) actores legales, como empresas multinacionales y ONG; y ii) actores ilegales, como redes terroristas, criminales, cárteles de drogas, hacktivistas, globafóbicos, entre otros.

7 Office of the Director of National Intelligence. (2004). *Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*. National Intelligence Council (NIC), p. 93.

8 Office of the Director of National Intelligence. (2008). *Global Trends 2025: A Transformed World*, National Intelligence Council (NIC), p. 15.

9 D. Kruijt y K. Koonings. (2007). *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*. Zed Books, p. 13.

10 D. Kruijt y K. Koonings. *Armed Actors. Organised Violence and State Failure in Latin America*. (2004). Zed Books, pp. 1-4.

11 Referida a aquellos agentes o grupos en una sociedad que presionan para imponer sus intereses en el dominio público sobre la base de la coerción y violencia, poniendo en riesgo las aspiraciones legítimas de otros sectores de la sociedad, así como deteriorando el estado de derecho. Kruijt y Koonings, pp. 7.

12 Kruijt y Koonings, pp. 9-11.

13 Canadian Consortium on Human Security (CCHS) y Division at Foreign Affairs and International Trade Canada (DFAIT). (2006). *Human security for an urban century. Local challenges, global perspectives*, pp. 16.

14 Este concepto comprende a un “grupo estructurado de tres o más personas que se mantiene durante un período y cuyos miembros actúan de común acuerdo con el objetivo de cometer uno o más crímenes o delitos graves para obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o de cualquier índole”. UNODC, (2002), *Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*, p. 5.

- 15 Este concepto hace referencia a la actividad criminal y a la violencia que se incuba y desarrolla en diversas sociedades en las cuales existe una autoridad pública, pero cuyas disposiciones no son acatadas y en donde no existe cumplimiento efectivo de la ley y el orden público.
- 16 Brian Jenkins, investigador de Rand Corporation, fue el primero que escribió sobre la “privatización de la violencia”, en un artículo sobre el futuro del terrorismo internacional publicado en 1985.
- 17 Laborie, Mario; La privatización de la seguridad. *Las empresas militares y de seguridad privadas en el entorno estratégico actual*. (2013). Editor: Ministerio de Defensa de España, p. 26.