

Una tragedia de los privados: Servicios de Seguridad Privada en América Latina

Mariana Mota Prado *

Introducción

Después de experimentar una fuerte subida de los índices de delincuencia en la década de 1990, América Latina es actualmente una de las regiones más violentas del mundo.¹ Las causas de estos altos niveles de violencia son complejas y controvertidas, y no serán discutidas aquí. En cambio, esta ponencia discutirá una consecuencia perversa de esta violencia persistente: la expansión de mecanismos de seguridad privada para las clases medias y altas.

Frente a una delincuencia persistente, los ciudadanos latinoamericanos han recurrido cada vez con más intensidad a servicios de seguridad privada. Los ciudadanos adinerados contratan guardaespaldas, se mudan a vivir en comunidades cerradas, e incluso compran coches a prueba de balas. Si bien esto podría ser simplemente descrito como una estrategia de supervivencia para enfrentar la ineficaz protección del Estado contra los delitos, yo sostengo que esto está generando de hecho una “tragedia de los soldados”. El hecho de que las clases altas están contratando servicios de seguridad privada está drenando recursos que podrían emplearse para mejorar la seguridad pública. Al mismo tiempo, al hacer que los servicios de seguridad sean casi exclusivos de quienes puedan pagarlos, esta tendencia está concentrando el crimen y la violencia en los barrios pobres, “segregando” los índices de delincuencia cada

* Assistant Professor, Faculty of Law, University of Toronto, Canada. Gracias a Michael J. Trebilcock y a mis alumnos por sus comentarios y sugerencias. Le estoy profundamente agradecida a Patricia Galvão Ferreira y Joanna Vieira Noronha por su excelente ayuda en investigar para este trabajo.

¹ Rodrigo R. Soares & Joana Naritomi, “Understanding High Crime Rates in Latin America: The Role of Social and Policy factors” (Ponencia presentada a la 9th annual Conference of the Global Development Network en Harvard University, 27 de enero a 3 de febrero, 2008). Julio Jacobo Waiselfisz, *Mapa da Violencia: Os Jovens da America Latina* [Map of Violence: Latin America Youth] (2008).

vez mayores. Esto incrementa la desigualdad, lo que a su vez genera más delincuencia, reforzando el círculo vicioso.

¿Hay una solución a este problema? Muchos han sugerido diferentes tipos de reforma de las policías, mientras que otros se han centrado en la regulación y la responsabilidad de los proveedores privados de servicios de seguridad. Sin descartar la importancia de estas dos estrategias, en este trabajo me centro en una estrategia en gran parte inexplorada: las asociaciones público-privadas (APP). Las APPs parecen ser particularmente aptas para enfrentar los males que aquejan la prestación tanto pública como privada de servicios de seguridad en América Latina, ofreciendo un acuerdo que podría mejorar ambos sistemas simultáneamente.

Este trabajo procederá de la siguiente manera. La sección 1 proporciona una visión general del problema de la violencia y los índices de criminalidad en América Latina, que han venido creciendo en las últimas décadas. La sección 2 asocia este problema con el crecimiento de los servicios de seguridad privada en la región. Reconociendo que se trata de una tendencia mundial (el aumento de los servicios de seguridad privada ha ocurrido en la mayoría de países de todo el mundo en las últimas décadas), muestro que en América Latina este crecimiento es significativamente mayor que en otros países en gran parte porque se asocia con el aumento de los índices de criminalidad. La sección 3 analiza las características específicas de estos servicios en América Latina. Más específicamente, argumento que a fin de superar las dificultades de privatizar de un bien público, los ciudadanos de América Latina están adoptando una serie de estrategias para evitar la proliferación de polizones, tales como hacer que estos servicios sean tan exclusivos como sea posible. La sección 4 sugiere que existe una “tragedia de los privados” como consecuencia de esta tendencia creciente en

América Latina. La sección 5 considera si las APP podrían ofrecer una posible solución a este problema.

1. El problema: altos índices de criminalidad y reformas policiales fallidas

Aunque los datos sobre delincuencia y violencia en América Latina a menudo suelen ser incompletos y poco fiables, nadie pone en duda el hecho de que hubo un fuerte incremento en los índices de criminalidad y violencia en los países latinoamericanos durante los 80's y 90's.² Estos altos niveles de violencia han tenido un impacto significativo en el desarrollo económico y social. La violencia no sólo ha hecho mella en el crecimiento económico, afectando negativamente el PIB de varios países;³ adicionalmente, la alta tasa de homicidios también han afectado a la esperanza de vida al nacer, un importante indicador del desarrollo humano.⁴

Los ciudadanos latinoamericanos no han pasado por alto estos problemas. Una encuesta de 2008 mostró que los latinoamericanos consideran la delincuencia como el principal problema en sus países (17%), siendo el desempleo el segundo (15%).⁵ Esta preocupación se ha traducido en una significativa presión social sobre los representantes políticos para aumentar

² United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *International Homicide Statistics (IHS), 2004*. Kurt Weyland, "Political Repercussions of Crime and Violence in Latin America" (*Essay presented to the Conference on Culture and Peace: Violence, Politics and Representations in the Americas at University of Texas at Austin, Law School, March 24-25, 2003*), at 1. Mark A. Cohen & Mauricio Rubio, "Solutions Paper: Violence and Crime in Latin America" (*Paper presented for Consulta de San Jose [San Jose Consultation] of the Inter-American Development Bank, San Jose, Costa Rica, October 22-26, 2007*), at 2.

³ Véase, e.g. Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, "Crime and Victimization: An Economic Perspective" (October 2000) 1:1. *Economía*. 219. Véase también Juan Luis Londono and Rodrigo Guerrero, "Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos" [Violence in Latin America: Epidemiology and Costs], Interamerican Bank of Development, Work Document R-375, August 1999, online (Spanish) <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd47/londono.pdf>>. United Nations Office on Drugs and Crime and the Latin America and the Caribbean Region of the World Bank, *Crime, Violence and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*, Report No. 37820, UNDOC, March 2007, online <<http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Caribbean-study-en.pdf>>.

⁴ Eduardo E. Arriaga, "Measuring and Explaining the Change in Life Expectancies" (1984) 21:1 *Demography*, 83, at 84.

⁵ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2008 [2008 Report]* (Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2008) at 24.

la seguridad pública y ejecutar reformas a las fuerzas de policía.⁶ En efecto, han habido varios intentos de implementar reformas policiales a lo largo de toda la región.⁷ Sin embargo, la mayoría de los estudios muestran que el éxito de estas reformas ha sido limitado o inexistente.⁸

Las realidades sociales y institucionales que afectan los niveles de violencia y obstruyen la reforma de la administración de justicia en América Latina varían mucho, dependiendo del país y el sector de la sociedad. Sin embargo, parece que hay algunas tendencias comunes que pueden ayudar a explicar la decepcionante trayectoria de las reformas en toda la región. Una limitación es la falta de recursos. Las policías de la región son están “a menudo mal pagadas, poco cualificados y carentes de formación”, careciendo de la capacidad global de investigar los delitos eficazmente y apoyar a sus comunidades.⁹ Estos problemas también alimentan la corrupción policial, socavando aún más la capacidad de las instituciones policiales de prestar un servicio profesional y eficaz.¹⁰

Otro obstáculo para las reformas se deriva de la práctica histórica socio-cultural. Como Trebilcock y Daniels explican, “el papel preponderante de los militares y la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional para combatir el malestar social y los movimientos guerrilleros borró la distinción entre la policía y los militares y entre delincuentes comunes y

⁶ Saima Husain, “On the Long Road to Demilitarization and Professionalization of the Police” en Niels A. Uildriks, ed., *Policing Insecurity: Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America* (Laham, MD: Lexington books, 2009) at 53.

⁷ Hugo Fruhling, “Research on Latin American Police: Where Do We Go From Here?” (2009) 10: 5,6 *Police Practice and Research* 465 at 465.

⁸ Lucia Dammert, “Dilemas da Reforma Policial na America Latina [Dilemmas of Police Reform in Latin America]” in Haydee Caruso, Jacqueline Muniz & Antonio Carlos Carballo Blanco, eds., *Policia, Estado e Sociedade: Pratica e Saberes Latino Americanos [Police, State and Society: Latin American Experiences and Knowledge]* (Rio de Janeiro: Viva Rio, 2007) 145.

⁹ Michael J. Trebilcock & Ronald J. Daniels. *Rule of Law Reform and Development: Charting the Fragile Path of Progress*. 1st ed. (Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2008) at 108.

¹⁰ Niels Uildriks, “Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America: An Introduction” in Uildriks, *supra* note 6 at 10.

las amenazas al Estado”.¹¹ Como resultado, las fuerzas policiales de América Latina en general han estado mejor preparado para cautelar la paz social y defender los intereses de gobernantes que para prevenir y combatir la violencia en sociedades democráticas.¹² Además, la mayoría de la gente favor reformas a corto plazo, en la línea de las políticas represivas de mano dura, que no abordan las verdaderas causas de la violencia.¹³

Otra consecuencia de este legado histórico es la feroz resistencia de algunos funcionarios de la policía a cualquier tipo de reforma que haga que la policía sea más responsable ante la sociedad.¹⁴ Este tercer obstáculo es un problema de economía política. Por ejemplo, “muchos estudios muestran que oficiales de menor rango no muestran respaldo hacia programas de vigilancia comunitaria u otros programas similares que tienen el potencial de mejorar la adhesión la ley de los oficiales”.¹⁵ Esto, sin mencionar la presencia de policías derechamente corruptos que serán propensos a resistir cualquier tipo de reformas que podría reducir sus rentas. Esto es de especial preocupación en América Latina porque las tasas de corrupción policial en la región se considera que son especialmente elevadas.¹⁶

Índices cada vez mayores de criminalidad y reformas fallidas están creando una demanda latente por mayor seguridad, que está impulsando una importante expansión del sector de seguridad privada.¹⁷

¹¹ Trebilcock & Daniels, *supra* note 9, at 108.

¹² *Ibid.* at 109.

¹³ Mark Ungar, “The Privatization of Citizen Security in Latin America” (2007-2008) 34: 3-4 Social Justice. 20 at 25.

¹⁴ Véase e.g. Trebilcock & Daniels, *supra* note 9, at 119.

¹⁵ Hugo Fruhling, “Recent Police Reform in Latin America” en Uildriks, *supra* note 6, at 29.

¹⁶ Corporacion Latinobarometro, *supra* note 14. Véase también Uildriks, *supra* note 6 at 8-10; Trebilcock y Daniels, *supra* note 9 at 123.

¹⁷ Ungar, *supra* note 13, at 20.

2. Una solución peculiar: reemplazando la seguridad pública con fuerzas de seguridad privadas

La expansión de los servicios de seguridad privada no se limita a América Latina, ni siquiera a otros países en desarrollo con altas tasas de criminalidad. Por el contrario, también ha sucedido en los Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental y Oriental.¹⁸ Si bien la seguridad privada ha crecido de manera exponencial en todo el mundo desde la década de 1980, este crecimiento ha sido ligeramente más marcado en los países en desarrollo (11% en promedio) que en los desarrollados (7 a 9%). Entre las naciones en desarrollo, los países latinoamericanos han estado en el extremo superior de este espectro. De hecho, 10% es la tasa de crecimiento en los países más seguros en la región: Chile y Costa Rica.¹⁹ Como resultado, la proporción entre guardias de seguridad privados y agentes de policía en América Latina ha sido, en general, mucho mayor que en los países desarrollados. Mientras los países desarrollados por lo general muestran proporciones de 2:1, algunos países latinoamericanos tienen relaciones de 11:1.²⁰

¿Por qué América Latina tiene estas proporciones y ha experimentado una expansión particularmente alta de la industria de seguridad privada? Una respuesta posible es que la región tiene al menos una motivación para la privatización de las fuerzas de seguridad que está generalmente ausente en los casos de países desarrollados e industrializados: la

¹⁸ Vera Institute of Justice, *The Public Accountability of Private Police: Lessons from New York, Johannesburg and Mexico City* (August, 2000) at 1. Geoffrey Li, *Private Security and Public Policing in Canada* (December 2008) , Statistics Canada homepage, online: <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2008010/article/10730-eng.htm#a3>. Nigel South, “Privatizing Policing in the European Market: Some Issues for Theory, Policy and Research” (1994) 10 *European Sociological Review* 219 at 221. Mark Button. “Assessing the Regulation of Private Security Across Europe” (2007) 4:1 *European Journal of Criminology* 109 at 111.

¹⁹ Ungar, *supra* note 13 at 20.

²⁰ Patricia Arias, *Seguridad Privada en America Latina: el Lucro y los Dilemas de Una Regulacion Deficitaria [Private Security in Latin America: Profits and Dilemmas of an Inadequate Regulation]* (Santiago Chile: 2009), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, at 25-27. Andre Zanetic, *A Questao da Seguranca Privada: Estudo do Marco Regulatorio dos Servicos Particulares de Seguranca [The Private Security Question: Study on the Regulatory Framework of Private Security Services]* (Masters in Political Science, Dissertation, University of Sao Paulo, 2005), at 43- 44.

privatización se asocia fuertemente con tasas de violencia en alza, falta de seguridad pública, y reformas policiales fallidas.²¹ En contraste, el crecimiento de la seguridad privada en Europa, por ejemplo, a menudo se asocia con factores como el predominio del pensamiento neoliberal y la proliferación de espacios cuasi-públicos (como centros comerciales).²²

Además de sus infladas tasas de crecimiento, hay algo más que distingue la privatización de las fuerzas de seguridad en América Latina: los particulares están tratando de *reemplazar*, no de *complementar*, la seguridad pública. Esto contrasta con la situación en países desarrollados, donde o bien los *particulares* están utilizando la privatización para *complementar* los servicios de seguridad pública, o bien el Estado utiliza la privatización para *sustituir* servicios públicos de seguridad. En el primer caso, un privado con necesidades muy específicas de seguridad puede desear contratar servicios de seguridad privada para hacer frente a estas necesidades, en oposición a la imposición de este coste a las fuerzas de seguridad pública. Un ejemplo es la seguridad privada para los bancos y empresas. En el segundo caso, el Estado (no un particular) puede decidir contratar a una empresa privada para proporcionar seguridad pública. El surgimiento del Estado neoliberal ha impulsado la externalización y la privatización, en donde empresas privadas de seguridad son contratadas y pagadas por el Estado para garantizar la seguridad pública, o proveer servicios militares.²³

²¹ Patricia Arias, *supra* note 20 at 13. Ungar, *supra* note 13 at 24-25.

²² Button, *supra* note 18.

²³ Ibid. Para una discusión de las razones específicas que podrían motivar este tipo de privatización, véase Mariana Mota Prado. "Regulatory Choices in the Privatization of Infrastructure". In Simon Chesterman and Angelina Fisher (eds), *Private Security, Public Order* (New York: Oxford University Press, 2009), pp. 107-132, at 110.

<i>Agente/Propósito</i>	Complemento	Reemplazo
Privados	Guardias de seguridad para empresas (bancos, por ejemplo)	Servicios de seguridad latinoamericanos
Gobierno	Protección especial para funcionarios de gobierno, programas de protección de testigos	Servicios militares privados externalización de las cárceles y las fuerzas policiales

Estos dos acuerdos de privatización son posiblemente beneficiosos, siempre y cuando la prestación de los servicios está adecuadamente regulada.²⁴ En cambio, en América Latina los privados están contratando fuerzas de seguridad para sustituir la prestación pública de estos servicios. Por lo tanto, exhiben el mismo agente que en la primera hipótesis descrita anteriormente (privados), mientras que tiene la finalidad de la segunda hipótesis descrita anteriormente (sustitución de la oferta pública). Esta característica única afecta la forma en que estos servicios se proporcionan, y genera perversas consecuencias sociales, como se discute a continuación.

3. Las características de los servicios de seguridad privada en América Latina

Si el Estado fracasa en proporcionar un bien o servicio determinado, cualquier ciudadano que sea capaz de permitirse dicho lujo puede optar por subsanar tales fallas del sistema público mediante la contratación de proveedores privados. Sin embargo, la teoría microeconómica predice que hay ciertas mercancías –conocidas como bienes públicos– que no puede ser proporcionadas de forma sencilla por un mercado privado. La seguridad pública y nacional son dos ejemplos. Debido a una serie de características que se analizarán más adelante, tiene más sentido que estos productos y servicios sean provistos por el Estado. Por lo tanto, el hecho de que los ciudadanos latinoamericanos hayan escogido sustituir la demanda pública por servicios de seguridad privada mediante la oferta privada existente plantea una serie de

²⁴ Ibid.

preguntas acerca de en qué circunstancias se han podido superar los obstáculos para la prestación privada de estos servicios. Para entender mejor esto, es necesario analizar primero lo que dice la teoría económica sobre los bienes públicos.

3.1 La microeconomía de bienes y servicios públicos

Según la teoría económica, un bien público tiene dos características fundamentales: consumo no rival y no exclusión. Ambas características deben estar presentes al mismo tiempo en el bien o servicio que se ha caracterizado como un bien público. Se dice que el consumo de un bien es no rival si “con un nivel dado de producción, el consumo por una persona no ha de disminuir la cantidad consumida por los demás”.²⁵ En cambio, se dice que el consumo es rival si los consumidores compiten por él. Por ejemplo, si una persona compra una camisa, la cantidad de camisas disponibles disminuye en una unidad. Ejemplos de productos con un consumo no rival son la defensa nacional y proyectos de control de inundaciones. La segunda característica de los bienes públicos es la no exclusión, lo que significa que una vez que éste se produce, es imposible o prohibitivamente costoso restringir sus beneficios a un grupo determinado de personas. Por ejemplo, el aire limpio no puede limitarse a las sociedades que se comprometan a reducir las emisiones de carbono. Aunque estas dos características a menudo van de la mano, son distintas la una de la otra, como se expone en el cuadro siguiente.²⁶

²⁵ Edgar Browning & Mark Zupan, *Microeconomic Theory and Applications*. 8th ed. (New York: John Wiley & Sons, 2004) at 544. Walter Nicholson & Christopher Snyder, *Microeconomic Theory: Basic Principles and Extensions*. (Thompson and South-Western, Sydney, 2005) at 595.

²⁶ Browning & Zupan, *supra* note 25 at 544 . Nicholson & Snyder, *supra* note 25 at 596.

		Exclusivo	
		Sí	No
Rival	Sí	Camisas, coches, empanadas	Sitios de pesca, aire limpio.
	No	Puentes, piscinas*	Defensa nacional, diques

* No rival, a menos que haya una sobrecarga.

En el caso de los bienes públicos, el hecho de que los beneficios producidos estén disponibles para todos (es decir, que sean no exclusivos) y que el consumo sea no rival genera un problema para el sistema de mercado. Esto se llama el problema del polizón. Dado que las personas se beneficiarán automáticamente de la producción del bien o servicio y la exclusión es imposible o inviable, hay un incentivo para no pagar.²⁷ La gravedad del problema del polizón está generalmente conectado con el número de personas involucradas en la negociación.²⁸ Cuantas más personas involucradas, mayor será la probabilidad de que el bien o servicio no será proporcionado por el aumento en los costos de transacción.

3.2 Hacer factible la seguridad privada: no hay magia microeconómica...

Dadas las características microeconómicas de los bienes y servicios públicos, es desconcertante que hay una creciente demanda de servicios de seguridad privada en América Latina. ¿Cómo puede haber demanda por provisión privada de estos servicios a pesar de su carácter no rival y no exclusivo? La respuesta es: el mercado de seguridad privada en América Latina ha diseñado mecanismos para superar estos obstáculos y para hacer frente al problema del polizón.

²⁷ Browning & Zupan, *supra* note 25, at 545.

²⁸ Ibid, at 545, 558. Pero véase Raymond Batina & Toshihiro Ihori, *Public Goods: Theories and Evidence* (New York: Springer, 2005) at Chapter 11 (mostrando cierta evidencia empírica que desafía la idea de que el tamaño del grupo aumenta el riesgo de polizones, debido que a otros aspectos del comportamiento humano, tales como el altruismo, el sentido de la justicia social o la confusión podrían desempeñar un papel significativo en la determinación de los resultados en la vida real).

a) Condominios cerrados, coches a prueba de balas, y guardaespaldas

Si bien la seguridad admite un consumo no rival, es relativamente fácil transformar la seguridad en exclusiva al limitar el acceso a la zona protegida. Y esto es lo que las clases medias y altas en América Latina están haciendo: están creando comunidades cerradas donde todos los vecinos se pueden beneficiar de una mayor seguridad, pero los que están fuera de las puertas no. Y la proliferación de estas comunidades parece estar directamente relacionada con el aumento de los índices de delincuencia y de reformas de policía fallidas.²⁹ La mayoría de los condominios cerrados ofrecen medidas de seguridad avanzadas, mientras que también ofrecen una amplia gama de servicios tales como zonas de juegos, salones de belleza y tiendas de abarrotes.³⁰ Estas “nuevas islas de riqueza” le permiten a las familias de clase alta y media pasar la mayor parte de sus días en áreas seguras y protegidas sin hacer frente a cualquiera de los riesgos que se verían expuestos en las calles.³¹ Y estos espacios evitar que los extraños gocen de mayor seguridad dentro de sus paredes.

No es posible, sin embargo, vivir encerrados todo el tiempo. Los niños tienen que ir a la escuela y los adultos necesitan ir a trabajar, por lo menos. Esto ha creado un mercado de servicios de transporte asegurado también. Por ejemplo, más de 7.000 vehículos fueron blindados para uso civil en Brasil en 2008, frente a los 1.765 de hace una década.³² Y Brasil no está solo. En 2007, se calculó que en los 8 años previos el mercado de vehículos blindados

²⁹ Véase e.g. Martin Coy, & Martin Pöhler, “Gated Communities in Latin American Megacities: Case Studies in Brazil and Argentina” (2002) 29 *Environment and Planning B: Planning and Design* 355; Michelle Mycoo, “The Retreat of the Upper and Middle Classes to Gated Communities in the Poststructural Adjustment Era: the Case of Trinidad” (2006) 38:1 *Environment and Planning A* 131 at 131.

³⁰ Coy & Pöhler, supra note 29 at 360.

³¹ Anne-Marie Seguin (ed.) con la colaboración de Paula Negron. *La Segregación Socio-espacial Urbana: Una Mirada sobre Puebla, Puerto España, San José y San Salvador [Socio-espacial Urban Segregation: an Overview on Puebla, Puerto España, San José and San Salvador]*. (San José: Flacso, 2006), <http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/apartiragosto2006/segregacion.pdf>; Michelle Mycoo, “The Retreat of the Upper and Middle Classes to Gated Communities in the Poststructural Adjustment Era: the Case of Trinidad” (2006) 38:1 *Environment and Planning* 131 at 131.

³² “Fearful Brazilians Keep Armored Car Sales Booming”, *New York Times*, (3 May 2009).

en América Latina había crecido un asombroso 850%.³³ En suma, las comunidades cerradas y los coches a prueba de balas han sido dos ejemplos de los mecanismos utilizados para hacer toda la seguridad privada contratada por las clases altas exclusiva.

b) Evitar costos regulatorios y ofrecer servicios en la economía informal

Hay significativos costos asociados tanto al financiamiento de estos servicios de seguridad privada como a mantenerlos exclusivos. Mientras los condominios cerrados y los coches a prueba de balas ofrecen exclusividad, las empresas de seguridad privadas han adoptado dos estrategias para reducir costos. En primer lugar, prestan servicios en la economía informal. De hecho, un número significativo de empresas de seguridad privada en América Latina operan en el sector informal.³⁴ Las estimaciones actuales sugieren que en algunos países el número de guardias y agentes de seguridad privados en el sector informal podría ser el doble del número de guardias y agentes privados en el sector formal, mientras que otros estiman que hay una empresa informal por cada formal.³⁵ Estos agentes y empresas informales no parecen ser contabilizados en la proporción entre guardias privados y agentes de policía en América Latina. Por lo tanto, si son exactas, estas cifras sugieren que, en realidad, la disparidad es mucho mayor que la sugerida anteriormente en este artículo.

¿Por qué algunas empresas operan en el sector informal? Funcionar ilegalmente parece ser una forma de evitar costos regulatorios que aumentan significativamente la cantidad de capital necesario para poner en marcha una empresa de seguridad privada. También reduce los costos operativos en que se incurriría al pagar de impuestos, renovar licencias, y dedicar

³³ “Latin America's Security Sector: Where Crimes Pushes Growth”, *Gerson Lehrman Group*, (12 September 2007). “Un Negocio Blindado que Florece con la Inseguridad [An Armored Business that Blossoms due to Insecurity]”. *El Periodico*, Guatemala, (3 August 2009).

³⁴ Patricia Arias, *supra* note 20 at 26 .

³⁵ *Ibid* at 27-28. La falta de estadísticas confiables para las empresas de seguridad privadas, tanto formales como informales, hace que sea difícil evaluar con precisión el tamaño del sector en la región.

un tiempo significativo a lidiar con una burocracia ineficiente y corrupta. Al reducir costos de puesta en marcha y operativos, estas empresas clandestinas, que operan sin licencias o ningún tipo de registro, son capaces de ofrecer servicios a precios más bajos que las empresas del sector formal.

Hay una segunda estrategia que las empresas privadas de seguridad adoptan para ahorrar costos: la contratación de guardias de seguridad que fueron entrenados en algún otro lugar. A menudo, estas compañías contratan agentes de policía para trabajar como guardias de seguridad privada en su tiempo libre. Esto ahorra costes de entrenamiento. Oficiales que aún están en la fuerza de policía y trabajan para empresas privadas en su tiempo libre (práctica conocida como “pluriempleo”) venden sus servicios para complementar sus ingresos.³⁶ Hay países en que se permite esta práctica, dado que las legislaturas no han impuesto ninguna prohibición a los miembros activos de la fuerza de policía para que trabajen para empresas privadas. Este es el caso de Bolivia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.³⁷ Otros países prohíben a los oficiales activos de policía trabajar para empresas privadas. Ejemplos incluyen a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua.³⁸ Sin embargo en algunos de estos países, como Brasil, a pesar de la prohibición legal la práctica existe debido a fallas en su ejecución.³⁹ La imposición de sanciones y seguimiento de estas acciones es especialmente difícil en el caso de las empresas que no están formalmente registrados.⁴⁰

³⁶ Patricia Arias, *supra* note 20 at 23-24 y Zanetic, *supra* note 20 at 92.

³⁷ Patricia Arias, *supra* note 20 at 24.

³⁸ Ibid.

³⁹ Zanetic, *supra* note 20 at 93.

⁴⁰ Ungar, *supra* note 13 at 28.

Todo esto sugiere que la informalidad del sector permite a una gran parte de estas empresas aprovechar los recursos del Estado, tales como la inversión pública en capacitación de funcionarios policiales, sin pagar por ellos (y sin que a veces se les autorice a hacerlo). Por otra parte, estas empresas están imponiendo dos grandes costos en los servicios de seguridad pública. En primer lugar, los agentes de policía que trabajan turnos dobles están más cansados y son menos eficaces en su desempeño diario.⁴¹ En segundo lugar, estos funcionarios están expuestos a altos niveles de riesgo en sus puestos de trabajo privados, ya que normalmente trabajan solos, y sin equipo adecuado.⁴²

4. La consecuencia: una tragedia de los privados

La privatización de las fuerzas de seguridad en América Latina crea lo que yo llamo una *tragedia de los privados*. La tragedia de los privados es una tragedia de los comunes invertida: los recursos que podrían asignarse al bien común están siendo desviados a satisfacer bienes privados, y a mecanismos que los hacen excluyentes.

Esta práctica tiene dos consecuencias importantes. Primero, reduce los recursos disponibles para la satisfacción del bien común y tiene consecuencias distributivas generalizadas. Mientras que el sector acomodado de la población está protegido, los sectores más desposeídos no lo están. Esto refuerza la desigualdad existente al concentrar la mayoría de los delitos existentes en un sector limitado de la población, que resulta ser también el segmento más vulnerable. En segundo lugar, como los estratos más bajos de la población son susceptibles a sufrir la mayor parte de las posibles consecuencias negativas de esta práctica, esto se convierte en un círculo vicioso. Más delincuencia fomenta más desigualdad. El delito se concentra en los barrios pobres, y las clases bajas serán las principales víctimas. Esto

⁴¹ Entrevista con un oficial de policía brasileño, en Adriana Czelusniak, "PM Nao Pode Prestar Servico de Seguranca Privada [Military Police Cannot Work to Private Security]" *Gazeta do Povo* (5 August 2008).

⁴² Entrevista con investigadora Viviane de Oliveira Cubas, *Ibid.*

reforzará aún más la desigualdad. Cada una de estas consecuencias se analizarán separadamente.

4.1 Asignación ineficiente de recursos: ¿cómo privado en peligro la seguridad de Seguridad Pública

La seguridad privada en América Latina es un asunto muy costoso. Las clases medias y altas están dispuestas a pagar por ella, pues los beneficios son claros, visibles e inmediatos: una comunidad cerrada es una garantía de un nivel de vida alto y seguro. ¿Pero cuáles son las consecuencias de estas inversiones para la seguridad pública? Algunos investigadores creen que un aumento en el número de policías privados incrementa sustancialmente la presencia física de servicios policiales y libera la fuerza pública de tareas mundanas de patrulla, permitiéndoles centrarse en la lucha contra la delincuencia.⁴³ En contraste, otros investigadores se basan en estudios de caso para argumentar que aunque el costo de la seguridad privada pueda parecer menor que la del sector público a corto plazo, esto no es necesariamente cierto en el largo plazo.⁴⁴ En los países donde el sector de la seguridad privada es mayor que el sector público, tales como Colombia, Estados Unidos o Sudáfrica, ha habido un marcado aumento de la delincuencia y un crecimiento de la población carcelaria. La suposición aquí es que esto ha sucedido porque la seguridad privada superó a la seguridad pública.⁴⁵

⁴³ Button, supra note 18; Mark Button, "Private Security and the Policing of Quasi-Public Space", (2003) 31:3 *International Journal of the Sociology of Law*; Mark Button, *Security Officers and Policing: powers, culture and control in governance of private space*. (Aldershot, England; Burlington, VT: Ashgate Publishing Limited, 2007); Jenny Irish, "Policing for Profit: The Future of South Africa's private Security Industry", (ISS-Institute for Security Studies Monograph series, No 39, August 1999).

⁴⁴ Franz Vandershueren, "The Prevention of Urban Crime", (*Excerpt from paper presented at the Africities 2000 Summit, Windhoek, Namibia, May 2000*), <http://ww2.unhabitat.org/programmes/safercities/facts.asp>.

⁴⁵ Esto fue sugerido en los Estados Unidos en 1985, cuando la Rand Corporation actualizó un estudio de 1972 encargado por el National Institute of Justice. Llegaron a la conclusión que el gasto en seguridad privada había

A modo de conciliar estas distintas conclusiones, Viviane Cubas sostiene que la seguridad privada puede no representar un problema en sociedades donde este servicio funcione como un *complemento* a la actividad de la seguridad pública, porque en estos casos el Estado tiene un fuerte control sobre y fiscaliza las actividades de seguridad privada.⁴⁶ Esto, sin embargo, no es el caso de América Latina; donde la seguridad privada está en realidad *sustituyendo* a la seguridad pública y hay muy poca fiscalización y control sobre estos servicios (véase la sección 2 más arriba).

Sin embargo, incluso si podemos probar que desviar recursos de la seguridad privada a la pública aumentaría el nivel general de seguridad en el largo plazo, todavía habría obstáculos para persuadir a las clases medias y altas de apoyar esto. Índices de criminalidad cada vez mayores, corrupción, falta de transparencia y de rendición de cuentas y reformas fallidas han acabado con la mayor parte de las esperanzas de un cambio efectivo en la esfera pública.⁴⁷ Por lo tanto, las clases medias y altas son propensas a creer que, a diferencia de la seguridad pública, las inversiones en seguridad privada tienen más probabilidades de dar resultados. Es decir, es una inversión segura.

El problema con este razonamiento es que no considera el potencial impacto negativo de las inversiones en seguridad privada para la sociedad en su conjunto. Como se mencionó anteriormente, en los países donde los servicios privados están *sustituyendo* en vez de complementando la seguridad pública, no existe necesariamente una reducción en las tasas de delincuencia. En lugar de ello, los crímenes simplemente se desplazan hacia los sectores más

superado al gasto fuerza pública en un 73%, y que empleaba un número de personas dos veces y medio más grande.

⁴⁶ Viviane de Oliveira Cubas, *Seguranca Privada e Exploracao dos Servicos de Protecao e Vigilancia em Sao Paulo [Private Security and Exploitation of Protection and Vigilant Services in Sao Paulo]* (Sao Paulo: Associacao Editorial Humanitas, 2005).

⁴⁷ Uildriks, *supra* note 10, at 6.

pobres de la población que no pueden pagar una protección similar.⁴⁸ Como resultado, el riesgo de convertirse en víctima de un delito se determina por los ingresos y/o lugar de residencia.⁴⁹

En suma, una de las consecuencias más perversas de los servicios de seguridad privada en América Latina es el hecho de que mejora la protección de las clases altas, mientras concentra en las clases bajas la exposición a altas tasas de delincuencia y violencia. Esto sucede por dos razones. En primer lugar, en una sociedad desigual la seguridad privada es una opción sólo para aquellos que pueden pagar por su seguridad.⁵⁰ En segundo lugar, aquellos que pueden permitirse el lujo de pagar por estos servicios han diseñado mecanismos para hacer que sus beneficios sean exclusivos; es decir, para no permitir que otras personas que no paguen por el mismo se aprovechen de los servicios (véase sección 3).⁵¹

4.2 Reforzando la desigualdad económica: cómo la seguridad privada crea un círculo vicioso

La preocupación por las perversas consecuencias distributivas de los servicios de seguridad privada no se presenta únicamente en América Latina o los países en desarrollo. Desde la década de los 80', investigadores americanos y europeos han afirmado que las policías privadas aumentan la división de una nación en dos bandos: los ricos que pueden permitirse el lujo de aislarse de la delincuencia mediante la contratación de policías privados, y los pobres que deben recurrir a los más limitados servicios de la policía pública.⁵² Esto resuena

⁴⁸ South, *supra* note 18 at 230.

⁴⁹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *International Homicide Statistics (IHS), 2004*. Ignacio Cano & Eduardo Ribeiro, "Homicidios no Rio de Janeiro e no Brasil" [Homicides in Rio de Janeiro and Brazil] in Marcus Vinicius Goncalves da Cruz & Eduardo Cerqueira Batitucci, eds., *Homicidios no Brasil [Homicides in Brazil]*, (Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007) 51, at 59.

⁵⁰ Cubas, *supra* note 46.

⁵¹ Véase e.g. Seguin, *supra* note 31.

⁵² Marcia Chaiken y Jan Chaiken. *Public Policing – Privately Provided*. (Washington DC: US Dept. of Justice, National Institute of Justice, Office of Communication and Research Utilization, 1988). Paul Wilson, Donna

con la situación en América Latina, pero debido a los extremadamente altos índices de desigualdad en la región las consecuencias son mucho más sombrías.⁵³ Los altos niveles de desigualdad resultan en que hay un pequeño grupo de la población que puede gastar una gran cantidad de recursos para protegerse, mientras que hay una vasta mayoría que no tiene recursos para hacerlo. En este escenario, uno puede asumir que la seguridad privada va a ser aún más eficaz en el aislamiento de las clases altas respecto de altos índices de delincuencia, dado que pueden gastar una cantidad significativa de recursos de esta, y una porción muy grande de la población se verá aún más expuesta a dichos riesgos.

Una vez que la delincuencia se ha desplazado a los barrios pobres, hay dos posibles consecuencias que pueden ocurrir. Si los delitos se desplazan a una región en la que la fuerza pública está presente, los servicios de seguridad privada pueden exponer a las clases bajas a niveles más altos de brutalidad policial.⁵⁴ Por otra parte, si los delitos se desplazan a una región en la que no hay seguridad pública, pueden sobrevenir problemas de vigilantismo y milicias.⁵⁵ En cualquier caso, la inversión en seguridad privada imponen costos significativos en las clases bajas.

En cualquiera de estos escenarios, las clases bajas se verán perjudicadas como consecuencia de las inversiones en seguridad privada. Esto puede suceder porque estén expuestas a niveles más altos de delitos contra la propiedad y la violencia. Además de las pérdidas materiales y humanas, la violencia puede reducir el ingreso de las familias al reducir el número de

Keogh & Robyn Lincoln, "Private Policing: the major issues" in Paul Moyle (ed.) *Private Prisons and Police: Recent Australian Trends* (Leichhard, NSW: Pluto Press Australia., 1994) at 289.

⁵³ World Bank, David de Ferranti et al, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, 2003 Report from Latin American and Caribbean Office.

⁵⁴ See *supra* note 14, y el texto que le acompaña.

⁵⁵ Ungar, *supra* note 21 at 28. Desmond Arias, "Dispatches from The Field: Milicias and Police Corruption in Rio's Favelas" (2009) 3 *Americas Quarterly* 90 at 90. Michael Webster, "Civil War and Vigilantism gripping Mexico". *American Chronicle* (18 January 2009).

personas capaces de tener un empleo remunerado, por lo tanto reduciendo su bienestar general. Asimismo, el abuso policial y la vigilancia callejera puede consumir la renta (sobornos) o reducir su bienestar reduciendo la capacidad de percibir ingresos de una familia.

Como los “ricos” protegen su patrimonio y los “pobres” se vuelven más pobres, la brecha en la desigualdad del ingreso aumenta aún más.⁵⁶ Y muchos estudios han demostrado que mayores niveles de desigualdad están conectados con el aumento en las tasas de delincuencia. Esto, de nuevo, reforzará aún más el ciclo al aumentar los incentivos para una mayor inversión en seguridad privada, generando más costos para las clases bajas. Si esta hipótesis es correcta, el problema de la desigualdad puede empeorar por las inversiones en seguridad privada, si tenemos en cuenta el contexto más amplio.

5. Una posible solución: la colaboración público-privada

Durante la década pasada, varios académicos han expresado su preocupación por la falta de rendición pública de cuentas característica de las fuerzas de seguridad privada.⁵⁷ Los escándalos recientes que involucran al contratista militar Blackwater en Irak son el mejor ejemplo de las graves consecuencias de este problema. Por lo tanto, una gran parte de la discusión académica sobre este tema se ha centrado en la regulación y supervisión de las fuerzas de seguridad privada.⁵⁸ Reconozco la importancia de este debate, y he contribuido a

⁵⁶ Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman and Norman Loayza, “Inequality and Violent Crime” (2002) 45 *The Journal of Law and Economics* 1. Francois Bourguignon, “Crime, Violence and Inequitable Development” (*Paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 28-30, 1999*), online <http://rjverbrugge.net/development/bourguignonCrimeViolenceInequality.pdf>

⁵⁷ Phillip E. Fixler Jr. & Robert W. Pool Jr, “Can Police Services be Privatized?” in Gary W. Bowman et al, eds, *Privatizing the United States Justice System* (Jefferson, N.C: McFarland & Co, 1992). South, supra note 18. Rick Sarre, “Accountability and the Private Sector: Putting Accountability of the Private Security Under the Spotlight.” (1998) 10 *Security Journal* 97.

⁵⁸ Martha Minow, “Outsourcing power: privatizing military efforts and the risks to accountability, professionalism, and democracy”, in Jody Freeman and Martha Minow (eds.), *Government by contract : outsourcing and American democracy*, (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 2009); Simon Chesterman & Angelina Fisher (eds), *Private Security, Public Order*, (Oxford: Oxford University Press, 2009).

éste en un trabajo anterior.⁵⁹ Sin embargo, dicha discusión sólo es pertinente para los casos en que la privatización de los servicios de seguridad se lleva a cabo por el Estado o por particulares de una manera que *complementa* la seguridad pública. Este no es el caso de América Latina. Como he sugerido antes, la privatización de las fuerzas de seguridad en América Latina tiene características muy singulares: los particulares están contratando servicios para *sustituir* los servicios de seguridad pública. Así, mientras que los países desarrollados están debatiendo si debería haber una mayor rendición de cuentas y regulación de estos servicios, América Latina tiene que abordar primero la cuestión de si en este caso debe haber privatización de los servicios de seguridad.

La tragedia de los privados parece sugerir que, en general (y en el largo plazo) la privatización de las fuerzas de seguridad en América Latina puede generar más costos que beneficios. Si eso es cierto, uno podría defender la prohibición estricta de la seguridad privada. Sin embargo, invertir recursos en prohibir la seguridad privada no parece ser una prioridad de primer orden en países con niveles tan altos de delincuencia y otros problemas urgentes de política pública, como la educación y la salud. En estas difíciles circunstancias, en lugar de prohibir los servicios de seguridad privada se podría pensar en invertir en la fuerza policial, para mejorar la seguridad pública y hacer que la seguridad privada fuera redundante. Las fuerzas policiales de América Latina suelen tener poco personal, insuficientemente capacitado, y poco equipamiento.⁶⁰ Una fuerza policial más preparada podría ayudar a mejorar el orden público, reduciendo los niveles de criminalidad. Esto, a su vez, podría generar incentivos para que las personas invirtieran menos en seguridad privada, y la industria se encogería naturalmente.

⁵⁹ Prado, *Regulatory Choices*, *supra* note 23 at 107.

⁶⁰ Véase *supra* nota 9 y texto que le acompaña.

El problema es: ¿de dónde vendrán estos recursos? Es poco probable que las clases medias y altas estén de acuerdo en desviar los recursos actualmente empleados en los servicios de seguridad privada hacia una inversión incierta en la seguridad pública mediante el pago de impuestos más altos. Desviar recursos fiscales de otras áreas generará resistencia política, y aún no habría ninguna garantía de que habrá mejoras en el rendimiento de tal inversión. La corrupción policial y la ineficiencia podían consumir el dinero, dejando al Estado con recursos fiscales reducidos y dejando a la sociedad sin ninguna mejora en la seguridad pública. Así, además de proporcionar recursos para la seguridad pública, existe la necesidad de propuestas de reforma promisorias en términos de mejorar la prestación de servicios de seguridad pública. Pero los intereses creados pueden imponer obstáculos a cualquier reforma en este sentido.⁶¹

¿Hay una salida a este dilema? Puede haber muchas, pero me centraré en una que no parece haber sido muy explorada en la literatura: las asociaciones público-privadas (APP). Mi propuesta es que a través de acuerdos de cooperación entre las fuerzas de seguridad pública y privada podemos desviar recursos destinados a los servicios de seguridad privada hacia la seguridad pública. Las APP permiten que un mercado siempre creciente de servicios de seguridad privada sea utilizada estratégicamente por los estados latinoamericanos para mejorar sus fuerzas de policía pública.

5.1 Una Asociación Público-Privada de servicios de seguridad

Las APP son muy utilizados en los sectores de infraestructura. La OCDE define una asociación público-privada como un “acuerdo entre el gobierno y uno o más socios privados (que pueden incluir los operadores y financiadores) de acuerdo a la cual los socios privados prestan el servicio de tal manera que los objetivos de prestación de servicios del gobierno se

⁶¹ Véase *supra* nota 14 y texto que le acompaña.

alinean con los objetivos de beneficio de los socios privados y donde la eficacia del alineamiento depende de una adecuada transferencia de riesgos a los socios privados”.⁶² Un componente importante en la definición de la OCDE es la “transferencia del riesgo a los socios privados”, donde el riesgo se define formalmente como “la probabilidad cuantificable de que el resultado real se desviará de los resultados esperados”.⁶³

¿Cómo podemos transferir este concepto a los servicios de seguridad? Las fuerzas de seguridad pública proporcionan una cantidad significativa de mano de obra a las empresas de seguridad privada. Mi propuesta es hacer que esta prestación provea beneficios para las fuerzas de seguridad pública. Para que esos beneficios se generen, dos mecanismos pueden ser identificados. En primer lugar, los estados de América Latina debieran autorizar a los agentes de policía a recurrir al pluriempleo, bajo ciertas condiciones. Más concretamente, los oficiales de policía sólo debieran estar autorizados a prestar servicios a las empresas de seguridad privada si tienen un historial impecable de servicios, sin acusaciones de corrupción, violación de los derechos humanos, etc. En segundo lugar, para que las empresas de seguridad privada puedan contratar agentes de policía legalmente, tendrían que pagar un derecho a la fuerza policial. Estas condiciones generan fuertes incentivos para que los funcionarios mejoren su comportamiento a fin de poder complementar sus salarios con los servicios de venta a empresas de seguridad privada. Además, cuanto más la fuerza de policía mantenga funcionarios con buen historial, tanto más será capaz de obtener recursos del sector privado.

⁶² OECD, “Public-Private Partnership: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money,” (2008) 17.

⁶³ Ibid at 48.; IMF, *Public-Private Partnerships*, (2004) Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington DC. 18.

Mi propuesta no es completamente nueva: se ha creado e implementado en al menos dos países de América Latina, Panamá y El Salvador.⁶⁴ Creo que estos programas también podrían beneficiar a otros países de América Latina, porque la forma en el programa que está diseñado ofrece dos ventajas importantes frente a otras opciones. En primer lugar, los agentes de policía no se verán forzados a participar en la reforma (a diferencia de otras posibles reformas). Es probable podría reducir la resistencia a las reformas proveniente de intereses creados. En segundo lugar, los privados que contratar estos servicios de seguridad no se verían obligados a reducir su inversión en seguridad privada. Si bien no hay necesariamente grandes beneficios para las empresas de seguridad privada en participar en este régimen, es probable que se vean obligadas a hacerlo si los agentes deciden prestar sus servicios bajo estas condiciones, y los privados podrían decidir contratar únicamente los servicios de empresas que participan en tal asociación. Podría ser posible que la policía o el Estado ofreciera un sello de calidad (basado en un sistema de certificación creíble) a las empresas participantes en las APP, lo que les permitiría atraer a más clientes o cobrar más por sus servicios.

5.2. El funcionamiento interno de un APP de servicios de seguridad: racionalizando incentivos

Para ser eficaces, las APP dependerían de un sistema fiable para evaluar la trayectoria de estos oficiales. Los detalles de este sistema han de ser diseñado sobre una base caso-por-caso. Una opción es tener denunciadores dentro de la institución: si los agentes compiten por unos pocos lugares disponibles en el APP, cada uno de ellos tendría un fuerte incentivo para vigilar a sus colegas a fin de denunciar a los que se portan mal para eliminar competidores por dichos puestos. Sin embargo, si la colegialidad y el corporativismo de la policía es muy

⁶⁴ Flacso, *Report on Security Sector in Latin America*, (FLACSO-Chile, 2007), online: http://issuu.com/flacso.chile/docs/ssr_lac at 96.

fuerte, los oficiales pueden ocultar el comportamiento de los demás a fin de permitir que todos ellos postulen al programa. En este caso, evaluaciones externas tales como quejas del público podrían ser utilizadas para medir la trayectoria de estos funcionarios. Alternativamente, se podría pensar en una línea telefónica donde la gente pudiera llamar para consignar a oficiales que hayan sido particularmente de gran ayuda y ejemplar conducta durante el desempeño de sus labores. Tal sistema se implementó en Bogotá para los conductores de taxi, y parece haber dado resultados prometedores en la creación de incentivos a los conductores para no engañar o robar a sus clientes.⁶⁵

Además, debe haber algún sistema que garantice que los recursos proporcionados a la fuerza pública estén siendo utilizados adecuadamente. Sin éste, las puede ser que las APP sólo alimenten la corrupción y la ineficiencia. No es posible pensar en un programa prefabricado, ya que un sistema como este debería tener en cuenta las características de cada institución. En términos generales, sin embargo, es posible considerar algunos arreglos. Una opción sería reservar el dinero para labores formativas. Esto podría ser fácilmente justificado: las empresas privadas se están beneficiando de la formación que ofrecen las academias de policía, y por lo tanto debieran ayudar a cubrir algunos de sus costos. Las empresas privadas tendrían incentivos para controlar esto, porque una mejor formación de la policía significa una fuerza laboral más calificada para ellos. También hay algunas otras opciones. En un sistema centralizado, donde el dinero iría a las arcas de la policía nacional, una opción es dar discrecionalidad a la institución en la forma de gastarlo. Estos gastos, a su vez, serían objeto de seguimiento por las empresas de seguridad privadas, que tendrían incentivos para dar a conocer que sus pagos están generando beneficios para el sistema público (lo cual podría ser una forma de responsabilidad social corporativa). En un sistema descentralizado, donde estos

⁶⁵ A. Dundjerovic and I. Bateman, "Antanas Mockus's *Cultura Ciudadana*: Theatrical Acts for Cultural Change in Bogotá, Colombia", *Contemporary Theatre Review*, Vol. 16(4), 2006, 457 – 467.

recursos sean asignados a comisarías o unidades específicas, una opción sería exigirle a las unidades que dieran a conocer la utilización y resultados de los recursos a fin de participar en el programa. Esto crearía incentivos para que las empresas contrataran los servicios de las unidades que hagan el mejor uso de su dinero, lo que a su vez crearía incentivos para los funcionarios dentro de cada unidad para controlar sus propias unidades a fin de aumentar sus posibilidades personales de participar en el programa (a su vez, condicionada a sus calificaciones).

Por último, es necesario que haya una manera efectiva de calcular el precio óptimo para la cuota que se pague a la policía por el servicio. Si la tasa es demasiado alta, las empresas privadas de seguridad no tendrán incentivos para entrar en una APP. Por otra parte, cuando las tasas son demasiado bajas, la APP no va a generar importantes recursos para mejorar la fuerza policial.

5.3 Beneficios potenciales de una APP de servicios de seguridad

El APP no es una panacea para la tragedia de los privados. La principal limitación de esta propuesta es que es poco probable que genere beneficios directos a las comunidades pobres y las clases bajas en el corto plazo. Reconozco esta limitación, y creo que otras medidas deben ser adoptadas para resolver este problema. Por ejemplo, el intento más reciente del gobierno del estado de Río de Janeiro para introducir policías comunitarias en los barrios pobres de Río ha sido percibida como una iniciativa prometedora. Tal vez las APP podrían destinar las tasas pagadas por las empresas privadas para financiar estas iniciativas. Esto podría ser una forma efectiva de reducir las tasas de delincuencia en estos barrios, pero seguiría siendo bastante limitado en la lucha contra una de las fuentes del problema: la desigualdad. Como se mencionó anteriormente, parece existir una correlación entre desigualdad y violencia

(delincuencia y otras actividades ilegales).⁶⁶ Así, las APP que se proponen aquí habrían de ir acompañadas de otras políticas para aumentar la seguridad en los barrios pobres y reducir los niveles globales de desigualdad en el país.

A pesar de estas limitaciones, hay algunos beneficios concretos que se derivan de las APP propuestas. Primero, son un primer paso para romper el círculo vicioso de incremento en las inversiones en seguridad privada al costo de mejoras potenciales en las fuerzas de seguridad pública. En otras palabras, se pueden considerar como una transición viable desde fuertes inversiones en materia de seguridad privada hacia una situación en la que algunas de las inversiones en seguridad privada benefician a la fuerza pública.

Es difícil predecir qué vendría después de este período de transición en que ciertos recursos comiencen a ser remitidos a la policía a medida que las APP se implementan. En el mejor de los casos, las APP generarían un círculo virtuoso en que las inversiones en la fuerza pública mejorarán la seguridad pública, lo cual a su vez reduciría la demanda por seguridad privada. Esto, naturalmente, reduciría la cantidad de empresas que prestan estos servicios en la región. El resultado final sería un equilibrio en la relación de agentes de seguridad privada y pública en América Latina similar a la proporción en los países desarrollados. La seguridad privada *complementaría* (en lugar de sustituir) la seguridad pública.

¿Cuáles son los posibles obstáculos que pueden impedir este resultado óptimo? Hay varios, pero dos son dignos de mención. En primer lugar, las mejoras en la seguridad pública pueden no ser tan evidentes como para reducir significativamente la demanda de servicios de seguridad privada. En segundo lugar, la policía puede no tener el personal suficiente para atender las necesidades de las empresas de seguridad privada. “Por ejemplo, en Honduras, las estimaciones sugieren que las empresas privadas de servicios militares y de seguridad, ya sea

⁶⁶ Véase *supra* nota 56, y texto que le acompaña.

legalmente registradas o ilegales, efectivamente emplean entre 12.500 y 70.000 guardias de seguridad, en comparación con la policía nacional que tiene un estimado de 8.000 agentes de policía.”⁶⁷ Esto podría crear un sistema doble, donde habrían empresas de seguridad de élite trabajando en las APP, mientras las demás empresas formales e informales operan fuera de este sistema. Estos no son obstáculos insignificantes, y pueden plantear dudas legítimas en cuanto a la eficacia de la solución propuesta aquí.

Conclusión

El aumento en los índices de delincuencia y las reformas fallidas a los servicios de policía han fomentado el crecimiento del mercado de servicios de seguridad privada en América Latina. Dado que solamente aquellos que pueden pagar esos servicios están protegidos de estos crecientes índices de criminalidad, la mayor parte de los costos asociados al crecimiento del mercado de los servicios de seguridad privada cae sobre la gente pobre. Esto fomenta los ya altos niveles de desigualdad en la región, creando un círculo vicioso. Esto es lo que llamo una “tragedia de los privados”.

Desviar inversiones en seguridad privada hacia la seguridad pública puede romper este círculo vicioso y conducir a un mejor resultado a largo plazo. Sin embargo, hay obstáculos significativos que dificultan que las clases medias y altas desvíen dichos recursos actualmente asignados a la seguridad privada hacia el sector público. Ello equivaldría básicamente a pedirles que cambien su seguridad actual por una seguridad futura incierta. Por lo tanto, es difícil persuadirlos.

⁶⁷ United Nations Human Rights Council, *Report of the Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-determination*, UN HRC, 4th session, 7 February 2007, UN Doc. A/HRC/4/42, at 52.

¿Hay una salida a este dilema? Mis sugerencia es que las APP pueden ser una forma viable de romper este círculo vicioso, ya que permitiría a estas clases seguir contratando los servicios privados, al mismo tiempo que remitirían algunos de estos recursos hacia el sector público. Las APP no son una panacea para los problemas de seguridad pública en América Latina, pero tal vez puedan ser un primer paso en esta trabazón entre seguridad y crimen en que la región parece estar actualmente capturada.

La conclusión general del documento es que la privatización de bienes públicos puede causar daño, bajo ciertas circunstancias. En el caso discutido en este trabajo, las características únicas de la privatización de los servicios de seguridad en América Latina dan lugar a esta “tragedia de los privados”, mientras que otras formas de privatización de las fuerzas de seguridad no conducen necesariamente al mismo resultado. Al mismo tiempo, el documento también sugiere que un acuerdo de cooperación entre el sector público y el sector privado puede ser una solución intermedia entre la privatización disfuncional y la prestación ineficaz de los servicios públicos.