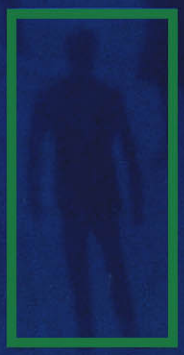
Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad

Jorge Sapoznikow, Juana Salazar y
Fernando Carrillo
Editores



Banco Interamericano de Desarrollo
Universidad de Alcalá

© Banco Interamericano de Desarrollo
Versión electrónica

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

CONVIVENCIA Y SEGURIDAD: UN RETO A LA GOBERNABILIDAD

Trabajos presentados en el foro
"Convivencia y seguridad ciudadana"
San Salvador, El Salvador

Edición de
Jorge Sapoznikow, Juana Salazar y
Fernando Carrillo

Banco Interamericano de Desarrollo
Universidad de Alcalá

Alcalá de Henares, 2000

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La primera edición de este libro se terminó de imprimir en Alcalá de Henares, en julio de 2000.

Las opiniones expresadas en la presente publicación pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID o de la Universidad de Alcalá.

Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad

© Banco Interamericano de Desarrollo
© Universidad de Alcalá

Esta publicación puede solicitarse a cualquiera de estas dos direcciones:

IDB Bookstore
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577
Estados Unidos de América
Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709
1-877-782-7432

Servicio de Publicaciones
Universidad de Alcalá
Pl. de San Diego, s/n.
28801 Alcalá de Henares
Madrid - España
Tel.: 34 91 885 40 66
Fax: 34 91 885 41 26
mval.blanco@uah.es

idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

I.S.B.N. 84-8138-403-8
Dep. Legal: M-33223-2000

Imprime: Gráficas Algorán

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Indice

Prólogo
Miguel Martínez 7

Presentación
Manuel Gala 9

Introducción
Jorge Sapoznikow , Juana Salazar y Fernando Carrillo 11

I. MARCO DE REFERENCIA: CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

Estado, gobernabilidad y lucha contra la violencia en América Latina
Fernando Carrillo Flórez 17

La violencia vista desde la salud pública: tratar los factores de riesgo
Rodrigo Guerrero 27

Avances en el estudio de la violencia: el camino recorrido
Mayra Buvinic 37

La Organización de Estados Americanos y la seguridad ciudadana: nuevos desafíos
Ricardo Santamaría 45

II. LOS COSTOS DE LA VIOLENCIA

Los costos de la violencia en América Latina: una crítica al modelo económico en boga
Mauricio Rubio 55

Dimensionamiento y caracterización de las violencias en Caracas
Ana María Sanjuán 83

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

III. LA CULTURA DE LA VIOLENCIA

Cultura y violencia en el marco de la globalización
Marco Vinicio Fournier 103

Los medios frente a la violencia: la mejor manera de cubrirla
Martin Edwin Andersen 115

Medios de comunicación y violencia: una relación compleja
Santiago Real de Azúa 137

IV. CONFLICTOS BÉLICOS Y CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Visión del proceso de Paz en Guatemala
Richard Aitkenhead Castillo 147

Desafíos originados en los acuerdos de paz en Guatemala
Arne Aasheim 155

Visión del proceso en El Salvador
Bruno Moro 161

Las comisiones de paz en Nicaragua
Elizabeth Spehar 167

V. VIOLENCIA JUVENIL Y DOMÉSTICA

Nuevas metodologías para abordar la violencia juvenil
Juan Guillermo Sepúlveda Arroyave 177

Pandillas juveniles y transición política en El Salvador
Carlos Guillermo Ramos 185

Violencia doméstica en El Salvador: una solución integral
Elizabeth Aguirre de Calderón Sol 199

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

VI. RESPONSABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA Y POLICÍA

La modernización de la Policía en América Latina
Hugo Frühling 207

La reforma de la Policía en Colombia, en el marco de la convivencia y la seguridad ciudadanas
Rosso José Serrano 239

Justicia y seguridad ciudadana: las reformas legales en El Salvador
René Hernández Valiente 255

La corrupción en los sistemas de justicia y seguridad en Colombia
Nubia Esperanza Urueña 263

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Prólogo

El tema de la gobernabilidad y la seguridad ciudadana en las Américas es motivo de gran inquietud para los gobiernos, la sociedad civil y los organismos internacionales en el hemisferio. La información de que se dispone en América Latina sobre la violencia en las categorías de delitos contra la vida, la familia, y la integridad personal, como también sobre los delitos contra la propiedad y la libertad sexual, es muestra fehaciente de que este problema golpea a la región y constituye un gran obstáculo para el desarrollo de nuestros pueblos y la construcción de sociedades más democráticas. La participación amplia de todos los sectores de la sociedad —gubernamentales y no gubernamentales— es el factor más importante para reducir los niveles de violencia y orientar las políticas en materia de prevención.

Frente a esta problemática, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), conjuntamente con varios organismos y agencias internacionales, se ha abocado a reflexionar —en el contexto amplio de la reforma del Estado— sobre el tema de la violencia. Esto con el fin de apoyar acciones encaminadas a fomentar la convivencia y seguridad ciudadana, elemento indispensable del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. El BID ha patrocinado varios estudios tendientes a categorizar y cuantificar el problema, y ha realizado múltiples actividades de concientización sobre la violencia social y doméstica.

En seguimiento a estas actividades y para ampliar la reflexión y el debate en el istmo centroamericano, Haití y la República Dominicana, el BID, con el apoyo del Gobierno de Noruega y los auspicios del Gobierno de El Salvador, organizó el Foro de Convivencia y Seguridad Ciudadana que se realizó en San Salvador, El Salvador, del 2 al 4 de junio de 1998. Este libro recoge algunos trabajos y experiencias presentados en el Foro, evento en el cual participaron reconocidos expertos internacionales, destacados representantes de los gobiernos latinoamericanos y de la sociedad civil de la región, instituciones gubernamentales y organismos internacionales. Estamos convencidos de que con la realización del Foro se ha consolidado el objetivo de establecer un espacio efectivo para el intercambio de experiencias y estudios sobre el tema, y se ha puesto adecuado énfasis en la cooperación que deberá existir entre los países en favor de una mejor calidad de vida y un futuro que tenga la seguridad humana como prioridad.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Para el BID y la Universidad de Alcalá de Henares constituye una gran satisfacción contribuir a la publicación de este volumen, con el cual se busca realzar la trascendencia de la convivencia y seguridad ciudadana, así como a transmitir ideas y experiencias que ayuden a nuestras sociedades a superar el círculo vicioso de la violencia y a consolidar el proceso democrático.

Miguel E. Martínez
Gerente del Departamento Regional de Operaciones para México, el Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Presentación

El esfuerzo realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Universidad de Alcalá para publicar las ponencias presentadas durante el seminario organizado por el BID sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana en junio de 1998, constituye un excelente ejemplo del interés que estos temas suscitan en Europa.

Tengo la certeza de que las reflexiones contenidas en este libro van a dar origen a nuevas propuestas de colaboración entre los expertos latinoamericanos y europeos encaminadas a conciliar la seguridad y la convivencia con la libertad y la equidad en América Latina y el Caribe.

Manuel Gala
Rector
Universidad de Alcalá

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Introducción

La inseguridad y la violencia figuran entre los principales temas de preocupación en el temario de gobernabilidad democrática de comienzos de siglo en América Latina y el Caribe. Sus implicaciones sobre el desarrollo económico y social de la región ya no escapan a nadie, y diversas disciplinas académicas se preparan para ofrecer soluciones a un flagelo que se colocó súbitamente como objetivo prioritario de las políticas públicas y los programas de gobierno.

El fenómeno de la violencia es complejo y multifacético. Bien se habla de varios tipos de violencia que coexisten e interactúan. Una de las principales tareas —como se señala en uno de los capítulos de esta publicación— es afinar los mecanismos de medición del fenómeno para entender mejor su origen, causas, características y consecuencias. Pareciera que casi todo está por investigarse y descubrirse en este campo. La amplia gama de manifestaciones de este fenómeno permite hablar de violencia bélica, política, social, familiar, delincuencial y doméstica, entre otras, y su etiología incluye lo psicológico, cultural, político y estructural.

La celebración del encuentro sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana en 1998 en San Salvador –evento que dio origen a la mayoría de las reflexiones consignadas en estas páginas— no obedeció a una coincidencia geográfica. Los graves conflictos internos que afectaron a algunos países de Centroamérica trastornaron sus estructuras sociales e incidieron radicalmente en el devenir de su realidad política y socioeconómica. La firma de los acuerdos de paz en El Salvador y Guatemala, el establecimiento de la democracia en Nicaragua, y los esfuerzos encaminados a su consolidación en el resto del istmo en el marco de la modernización de las economías nacionales, han dado lugar a positivas transformaciones en todos los órdenes sociales. Sin embargo, el incremento de determinadas formas de violencia, con especial incidencia en la juventud, ha generado obstáculos y no pocas frustraciones en sociedades que quieren vivir en paz.

Los aportes contenidos en esta publicación reflejan el estado de la reflexión sobre estos temas a finales de siglo. Y desde ese punto de vista sólo pretenden dejar en el camino algunos elementos de juicio sobre una problemática cuyo análisis integral apenas se inicia. En esta publicación se congregan trabajos sobre la acción de los organismos multilaterales como el BID, la OEA, el

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

PNUD y la OPS preparados por Mayra Buvinic, Fernando Carrillo, Ricardo Santamaría, Bruno Moro y Rodrigo Guerrero; investigaciones académicas de gran calado como son las de Mauricio Rubio y Ana María Sanjuán sobre los costos, consecuencias y medición de la violencia; reflexiones prácticas sobre los procesos de paz en El Salvador, Guatemala y Nicaragua preparadas por Arne Aasheim, Richard Aitkenhead, Bruno Moro y Elizabeth Spehar; aproximaciones concretas a la problemática de la violencia doméstica y juvenil —específicamente en Colombia y El Salvador— como son los trabajos de Elizabeth de Calderón, Juan Guillermo Sepúlveda y Carlos Guillermo Ramos; análisis del contexto cultural del problema como los ofrecidos por Martin Edwin Andersen, Marco Fournier y Santiago Real de Azúa; y descripciones de experiencias específicas para derivar enseñanzas como las presentadas por Hugo Fruhling, Rosso José Serrano, René Hernández y Nubia Urueña.

Para combatir la violencia, las acciones de los distintos poderes del Estado y de la sociedad civil en el ámbito del temario de la consolidación democrática deben estar guiadas por una adecuada coordinación de estrategias que contengan visiones integrales. Las sociedades de una América Latina democrática aspiran a vivir en un clima de paz y convivencia. Por ello es importante atacar los factores que tienen el potencial de reducir la violencia mediante el robustecimiento de las instituciones político-democráticas, la lucha contra la impunidad, el fortalecimiento de la institucionalidad de la justicia y la Policía, el mejoramiento de los entornos normativos, la reflexión sobre el papel de los medios de comunicación, el apoyo a la educación —en especial a la de los grupos más vulnerables como la niñez y la juventud—, el replanteamiento del papel de la familia, en fin, mediante el examen concienzudo del contexto de los patrones culturales vigentes en la sociedad.

Afortunadamente, los organismos internacionales han reaccionado con prontitud para enfrentar el problema, profundizar su estudio y apoyar acciones orientadas a fomentar la convivencia y la seguridad ciudadana. El Banco Interamericano de Desarrollo ha sido pionero en el tema patrocinando estudios para cuantificar y categorizar la violencia a través de su Red de Centros de Investigación, y realizando varias conferencias internacionales en materia de violencia doméstica e intrafamiliar que han señalado pautas de acción para gobiernos y organizaciones de la sociedad civil. Pero sobretodo, el BID ha aprobado proyectos integrales de apoyo a los esfuerzos nacionales de varios países para combatir el flagelo.

El impacto y las repercusiones de la violencia en nuestras sociedades exige avances inmediatos en el diseño y puesta en marcha de políticas y programas de mediano y largo plazo con capacidad para establecer mecanismos que, respetando el Estado de Derecho, actúen con eficacia sobre las diversas causas y manifestaciones de la violencia.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Sólo nos resta agradecer a quienes hicieron posible esta publicación. En particular al Centro de Iniciativas de Cooperación para el Desarrollo (CICODE) de la Universidad de Alcalá de Henares, en la persona de su Director, Manuel Guedán, quien no tuvo dudas acerca del aporte que constituiría una publicación como ésta, tanto a la comprensión del fenómeno como a la consolidación de los lazos de ese importante centro educativo con Hispanoamérica. Un agradecimiento especial a Andrés Navia del Banco Interamericano de Desarrollo, sin cuyo concurso la tarea de recopilación de los trabajos hubiera sido imposible. Y finalmente, los editores desean reconocer el enorme aporte de Fernando Costa, también del Banco Interamericano de Desarrollo, en la revisión de la edición de los borradores finales, que requirió gran dedicación en mantener estrecho contacto con los autores de las diferentes contribuciones y con el CICODE, Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá.

Los Editores

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Parte I

MARCO DE REFERENCIA: CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Estado, gobernabilidad y lucha contra la violencia en América Latina

Fernando Carrillo Flórez[1]

Son tan insensatos los hombres que una violencia respetada acaba por parecerles un derecho
Helvétius

Introducción

América Latina ha transitado de regímenes autoritarios en los cuales el ejercicio de la violencia aparecía matizado por objetivos políticos, a regímenes democráticos que intentar liberarse de esa herencia. Al mismo tiempo se intenta mitigar los efectos de otros tipos de violencia generados por la exclusión y la ausencia de respeto a los derechos humanos.

La región tiene una tasa de homicidios seis veces superior al promedio mundial. La violencia aparece como un fenómeno inevitable, altamente organizado en algunos casos y eficiente en no pocos. Muchos afirman incluso que para los grupos al margen de la ley, la violencia constituye una forma de vida propiciada por una cultura de soluciones violentas. Lo que es evidente es la gran vulnerabilidad de la región latinoamericana frente al flagelo, lo cual en ocasiones ha dado lugar a la creencia de que el Estado es impotente para contrarrestar sus secuelas.

De manera general se puede decir que el conflicto es endémico a la vida social, que existen medios para enfrentarlo y que como problema central de la vida moderna es necesario reconocer los vínculos entre lo macro y lo micro, con el fin de descubrir soluciones creativas que arranquen de las relaciones interpersonales, se eleven a nivel de Estado y terminen involucrando compromisos globales.

Diversos estudios apuntan a destacar la relación que existe entre la violencia interpersonal y la violencia global, y en particular los nexos que aparecen entre las causas de la violencia a nivel macro y micro. No es casualidad –como lo demuestra alguna escuela criminológica— que quien golpea a miem-

[1] Asesor principal del Banco Interamericano de Desarrollo en reforma del Estado.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

bros de su núcleo familiar sea más propenso a incurrir también en conductas delictivas que atentan contra la propiedad, la vida y otros bienes tutelados por el sistema jurídico. Por ello, lo primero que puede afirmarse es que existe la necesidad de diseñar un enfoque integral, global y holístico con el cual se pueda romper el síndrome de los "compartimientos estancos" que hoy amenaza al tratamiento eficaz del conflicto violento en nuestras sociedades.

Visiones sobre la violencia

Desde el punto de vista de la ciencia política, por ejemplo, se espera que las instituciones gubernamentales formales tengan la responsabilidad de controlar la violencia criminal, tanto mediante la articulación de estrategias de prevención como con la puesta en marcha del aparato represivo del Estado, esto es, de los sistemas de Policía y justicia. La visión sociológica se ampara en las relaciones entre la cultura y la estructura social que llevan —como se ha demostrado con contundencia— a que la erosión del capital social y la inequidad, por ejemplo, constituyan una causa eficiente de violencia. Así se reevalúa el análisis ya tradicional según el cual la pobreza no podría catalogarse como factor dentro de la etiología de la violencia.

En consecuencia, la visión del psicólogo y del sociólogo deberá ser adecuadamente complementada por el punto de vista del antropólogo, el historiador y el criminólogo, para no hablar de los aportes críticos del politólogo, el economista y el abogado. La mezcla entre lo micro y lo macro es inobjetable.

Un enfoque interdisciplinario lleva a tener en cuenta toda la gama de estudios que arrancan de la recolección e interpretación de estadísticas, tasas de criminalidad sobre patrones y tendencias de delincuencia, índices de impunidad, etc. En últimas, éstos pueden sacar a la luz fenómenos estructurales producto, por ejemplo, de esquemas sociales inequitativos, la existencia de incentivos a organizaciones criminales violentas, la incapacidad para resolver los conflictos de manera pacífica, la ausencia de cultura cívica o la incompetencia de las instancias públicas para enfrentar el problema. Se ha demostrado incluso que existe una mayor correlación entre la delincuencia organizada y la delincuencia común, que al fin y al cabo reciben como premio la impunidad.

La problemática de la violencia es, al decir de algunos especialistas, una especie de telaraña donde las causas –desde lo interpersonal hasta lo global— y las consecuencias están interconectadas. Por consiguiente, la respuesta no puede ser única ni referida siquiera a unas pocas variables, sino que debe obedecer a una multiplicidad de acciones en diversos campos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Estado y violencia

Desde el ángulo del Estado se han elaborado mecanismos sociales institucionales para diferenciar la violencia legítima de la ilegítima. Para el Estado ello constituye una gran paradoja en la medida en que controla el uso de la violencia, y a la vez —en la concepción tradicional weberiana—, tiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza. Por consiguiente, el Estado es factor clave en la producción, control y sanción de la violencia. Desde el pacto hobessiano, se supone que la sociedad entrega el poder al Estado —dentro del cual se encuentra el uso de la fuerza— y en retorno recibe garantías de libertad y seguridad. Si ello no es así, el recurso a la justicia por la propia mano se abre como alternativa perversa.

Así pues, si los mecanismos del mercado no tienen como objetivo proveer igualdad y justicia, dificilmente tienen cabida aquí los parámetros tradicionales del debate respecto al papel del Estado en la solución de los problemas sociales. La radicación de los males de la sociedad en cabeza del sector público que llevó desde comienzos de la década de los años ochenta a verlo como la causa de todos los males, se ha revertido de tal manera que su "achicamiento" *per se* ya no puede admitirse en ninguna discusión práctica. Por el contrario, cualquier tentativa de desmantelamiento del sector público para quitarle la cara a este tipo de conflicto va en total contravía a intervenciones que han mostrado niveles significativos de efectividad.

De lo anterior también se deriva la necesidad de fortalecer al Estado a nivel local, dado el efecto nocivo de la violencia en el ámbito de la gobernabilidad municipal. En América Latina más del 75% de la población se encuentra en las ciudades y está marcada por la violencia urbana, que a su vez constituye uno de los mayores impedimentos para el desarrollo local. Sin perjuicio de la definición de políticas de seguridad desde el gobierno central, cada día se hace más urgente combinar adecuadamente los nuevos escenarios de la descentralización con los mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal.

El crimen como síntoma de las fragilidades del sistema judicial y como patología social compromete a muy diversos agentes, dada la multiplicidad de causas que lo generan. Si los sistemas de socialización son ineficaces, por ejemplo, y la estructura del capital social es endeble, el crimen florecerá de manera casi silvestre. Los métodos de las ciencias sociales y particularmente de la estadística criminal —todavía muy en ciernes— pueden demostrar, por ejemplo, que en el caso latinoamericano más de un 70% de la población penitenciaria está configurada por hombres pobres menores de treinta años. De allí se podrían derivar relaciones de causalidad entre crimen, género y edad que no necesariamente corresponden linealmente a una secuencia.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Un caso concreto es la relación que se ha pretendido establecer entre los niveles de pobreza y las tasas de criminalidad. Si las correlaciones se dieran tan puntualmente como algunos sostienen, la criminalidad en Estados Unidos —que es cuatro veces superior a la de Europa y Canadá— implicaría que los niveles de desarrollo y crecimiento económico del primero son muy inferiores a los de los otros dos. Ello se trae a colación porque nunca debe desestimarse el impacto de la multiplicidad de variables que intervienen, aparte del grado de desarrollo y los niveles de pobreza. De hecho, en América Latina los países más pobres no son necesariamente los mas violentos, ni los más desarrollados son necesariamente los menos violentos. Sin embargo, las anteriores afirmaciones vienen matizadas claramente por las repercusiones evidentes que tiene la inequidad y la violencia de la exclusión como factor de criminalidad.

Sin contradecir lo anterior, resulta claro que la apertura política y los espacios que ha creado la democratización en la región latinoamericana son condiciones necesarias –aunque a lo mejor insuficientes— para que surjan estrategias efectivas de lucha contra el crimen y la violencia. En consecuencia, debe reafirmarse la necesidad de buscar diferentes respuestas y acciones simultáneas para enfrentar la criminalidad, lejos de un encasillamiento unidimensional. Esto último porque las bases fundamentales del Estado de Derecho, a saber, las condiciones de previsibilidad, libertad, apertura política y seguridad económica aparecen de nuevo interactuando.

En el plano de la política criminal, el hecho de que en los Estados Unidos se cometan más de tres millones de crímenes violentos cada año, ha dado lugar a nuevos enfoques científicos que proponen su tratamiento como epidemia. Sin embargo, como se verá, ése constituye sólo un aspecto de la intrincada problemática de la violencia. De nuevo, la visión útil pero limitante de la salud pública debe aparecer complementada por otro tipo de racionalidad, sobre todo en el campo de la gestión de la política criminal del Estado.

El Estado de Derecho

Las condiciones de un Estado de Derecho democrático que suponen, entre otras cosas, previsibilidad, seguridad jurídica, vigencia de los derechos fundamentales ciudadanos, apertura política y transparencia, son esenciales para fundamentar cualquier estrategia contra la violencia, tanto a nivel preventivo como represivo. La criminalidad refleja de alguna manera el grado de impunidad con que la sociedad retribuye a quienes transgreden las leyes. A la hora de enfrentar el crimen y la violencia, la gran debilidad institucional de los poderes judiciales y de las herramientas normativas e institucionales de la justicia penal son limitantes reales del Estado de Derecho. El grado de voluntad que tenga

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

la comunidad para sacrificar sus libertades individuales a cambio de seguridad es un dilema propio de sociedades en transición que golpea con fuerza la gobernabilidad. Ese grado de sacrificio de libertades fundamentales debe ser cada vez menor y su aparente relación de causalidad con la eficacia de las fuerzas represivas es un círculo vicioso que debe romperse. El sistema de justicia está llamado a cumplir en esa dirección un rol que apunta en dos sentidos: por una parte, como instancia de resolución de conflictos y en segundo lugar como dispositivo de respecto, promoción y garantía de los derechos humanos. Infortunadamente, las secuelas del autoritarismo en América Latina han reducido las posibilidades de cumplir con las funciones mencionadas.

La responsabilidad fundamental del sistema de justicia –Policía, organismo judicial, cárceles— es ejercer su poder disuasivo sobre agentes potenciales de violencia o sujetos activos del delito. En terrenos en los cuales la legalidad se flexibiliza frente a la eficacia de la política criminal, puede llevar a abusos de autoridad, brutalidad, violaciones de derechos humanos y actos de corrupción, comprobando así la insuficiencia del sistema de justicia en general.

De otro lado, la impunidad supone que el crimen paga porque —en la jerga de los economistas— produce tasas de retorno elevadas al disminuir las posibilidades de que el agente productor de violencia sea denunciado, aprehendido y condenado. Por ello, cualquier acción deberá orientarse a garantizar que existen sanciones para esas conductas y que efectivamente se cumplen. Si la seguridad ciudadana está dada por la capacidad que tiene un individuo de que su transcurrir cotidiano se desarrolle sin amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y sus bienes, entre otras cosas, es evidente que el entramado normativo institucional y de cumplimiento de la ley aparecerá encabezando las acciones del sector público.

Como ya se ha afirmado, cualquier análisis en relación con el papel del Estado frente a la violencia en la región no debe ignorar los elementos propios de la tradición centralista, autoritaria y dictatorial que desde el poder ejecutivo penetró las fuerzas de seguridad y Policía de América Latina, como condicionante crítico de cualquier estrategia futura de reforma institucional. Por consiguiente, la historia reciente de nuestro continente constituye un elemento tan *sui genéris* que impide la aplicación indiscriminada de modelos ajenos a las realidades políticas de nuestros países. Las doctrinas de la seguridad nacional, por ejemplo, configuran un referente obligado para el estudio de nuestras fuerzas de seguridad.

La responsabilidad de la sociedad civil

La premisa fundamental de cualquier diálogo en torno a las políticas guber-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

namentales es que debe existir una contrapartida fuerte en la sociedad civil. A ésta última le caben grandes responsabilidades, sobre todo a la hora de examinar su rol frente a la prevención de la violencia. Desde la familia se definen comportamientos en el terreno de lo ético y cultural que son inmodificables. Es absolutamente imperioso buscar la coordinación de actividades de las organizaciones de la sociedad civil que no solamente propendan por un sentido de unidad en la acción, sino que además eviten la dispersión de esfuerzos tanto a nivel nacional como subregional. En el campo de la violencia contra la mujer, por ejemplo, la sociedad civil ha logrado transformar la relación de poder entre víctimas y agresores mediante programas con la Policía.

Los programas educativos y de salud pública preventiva ejecutados por la sociedad civil han dado buenos resultados, entre los cuales figuran la formación de líderes, avances en la configuración de una cultura de paz, capacitación de los organismos judiciales, policiales y del poder legislativo, de maestros y comunicadores sociales, y diseño y ejecución de programas de esparcimiento y recreación. Estas son acciones simultáneas que comienzan a producir frutos.

Sin duda, la expansión de los derechos y responsabilidades ciudadanos a nivel local permite interiorizar valores que representan un vuelco en las relaciones del Estado con los ciudadanos. En materia de seguridad, esto contribuye a legitimar el Estado de Derecho, el cumplimiento de la ley y la credibilidad de las fuerzas del orden. La reducción de la hostilidad de las comunidades hacia a las fuerzas de seguridad por la vía de identidades éticas y fomento de solidaridades lleva a configurar alianzas eficaces en la lucha contra el crimen y la violencia.

Como ya se ha sugerido, se trata de combinar políticas nacionales con políticas municipales, estrategias multisectoriales con intervención de la comunidad, etc., que ataquen las causas sociales, políticas y económicas de la violencia que hoy por hoy destruye volúmenes de capital humano y social equivalentes a la inversión en educación primaria de los países más afectados.

Los sistemas de justicia y Policía

El mayor desafío que enfrentan en la actualidad los programas de transformación del Estado es precisamente la reforma de los sistemas de justicia y Policía. Se requiere con urgencia definir políticas criminales y de prevención del delito que respondan a criterios integrales de planificación estratégica en diferentes niveles territoriales. Policías, jueces, fiscales y defensores deben liderar compromisos que estén cimentados en un sólido sentido de pertenencia a los programas de reforma.

Por otra parte, la definición de una estrategia de reforma de las fuerzas

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

armadas y de Policía es un debate de reciente aparición y de complejo manejo, por lo cual la cautela y la reflexión cuidadosa a la hora de recomendar fórmulas, deben ser los criterios rectores de cualquier aproximación al tema. Si se trata de programas que van a ser "hechos a la medida" de nuestras realidades, resulta apropiado conducir un debate general sobre las ventajas de precisar un marco de políticas.

Los programas de reforma de los cuerpos policiales hacen parte de la reforma del sistema de justicia penal, como quiera que la Policía es un actor por excelencia de éste último. Trátese de actividades de prevención o represión, se están refiriendo a una pieza fundamental del sistema de justicia penal. El control, prevención, sanción y represión de la violencia y el crimen constituyen una responsabilidad básica e irrenunciable del Estado y por ello es un componente vital de las políticas públicas, sin perjuicio de las responsabilidades que le caben a la sociedad civil.

La creación de una infraestructura de seguridad para la democracia supone como primera tarea fortalecer el poder civil frente a expresiones ajenas a las instituciones democráticas. Diversos programas han incursionado en esta temática de manera directa e indirecta. Desde los proyectos de resolución pacífica de conflictos civiles y comerciales, hasta los programas de reforma de la justicia penal, de menores, penitenciaria, de fortalecimiento institucional de fiscalías y de convivencia, entre otros, la incorporación de componentes del sistema de justicia penal no puede ser ignorada a la hora de fijar unas pautas para la acción en materia de reforma de las instituciones de seguridad.

Ya se han adelantado algunas acciones en este sentido y por lo tanto se pueden derivar algunas enseñanzas a la hora de diseñar estrategias que generen efectos positivos en los países de la región. De los proyectos hasta ahora puestos en marcha en algunos países se puede deducir con claridad que una de las aspiraciones en la región es llegar a sistemas de Policía Nacional Civil que dependan jerárquica y funcionalmente del Poder Ejecutivo —Ministerios del Interior, Gobernación o Justicia en algunos casos— abandonando esquemas antidemocráticos, represivos o puramente militaristas. Para ser mas concretos, hoy el debate de fondo en algunos países tiene que ver con el modelo de Policía que ofrece la cooperación internacional (el modelo español versus el modelo norteamericano, por ejemplo). Pero mucho más allá, se trata de crear herramientas que permitan recuperar la confianza ciudadana en las autoridades de policía mediante su adecuada capacitación y profesionalización de cara a la comunidad.

Los modelos de policía comunitaria pretenden atacar problemas muy concretos aplicando metodologías en áreas geográficas específicas e involucrando

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

activamente a la comunidad y recabando la información de la misma para identificar sus aspiraciones y necesidades.

El norte de la reforma

A diferencia de los países industrializados, en Latinoamérica hay muchos policías y pocos jueces, una relación que está lejos de ser óptima. Ello ha sido consecuencia de un enfoque que le apostó a la represión como tabla de salvación y subvaloró el recurso a la justicia como instancia de solución de conflictos. La tendencia moderna consiste en volcar todas las energías del sistema a la prevención para evitar el abuso de la coerción como único instrumento.

Hoy existe una nueva dimensión del concepto de seguridad interna ya no referido a retos de carácter militar sino a los desafíos que plantean temas tales como el mejoramiento de la calidad de vida y la superación de la pobreza. Ya existen esfuerzos internacionales orientados a dar vida al concepto de seguridad humana.

En ese sentido, en los programas de justicia y seguridad de varios países se incluyen iniciativas específicas de modernización de las Policías Técnicas Judiciales, sistemas de estadísticas criminales, observatorios del delito, articulación de competencias entre fiscales y policías, entre otras, que han abierto espacios limitados de acción para la cooperación internacional y que tampoco pueden ser pasados por alto. Son caminos que han comenzado a recorrerse con excesivo cuidado.

Los programas de acceso a la justicia constituyen herramientas reales de descentralización de ese servicio público. Desde el punto de vista institucional, la creación de casas de justicia, centros de administración judicial, módulos básicos de justicia, juzgados corporativos y consultorios jurídicos a nivel local y municipal contribuyen eficazmente a reducir los "factores de riesgo" asociados a la debilidad del Estado de Derecho, a la ilegitimidad del gobierno y al círculo vicioso de la impunidad.

La lucha contra la corrupción y la defensa, promoción y garantía de los derechos fundamentales son áreas trascendentales en los programas de reforma de los sistemas de justicia. La ética, la probidad y la transparencia deben ser un compromiso de quienes se encuentran al frente de programas de reforma en este campo.

En último término, la prudencia indicaría que en un campo tan controvertido como éste, la puesta en marcha de experiencias piloto con expectativas limitadas, pocas actividades y por caminos ya recorridos, resulta más aconsejable que la implantación de macroestrategias importadas de otras realidades que terminan creando falsas expectativas o fuentes de frustración para los países.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Conclusiones

- La violencia no es causada sólo por factores aislados individuales –biológicos, psicológicos, etc.— sino por una telaraña de conexiones entre estructuras, procesos y comportamientos a nivel macro y micro. La violencia rompe el tejido social, detiene el crecimiento y el desarrollo económico, y vulnera la legitimidad del Estado. Cualquier acción deberá librarse simultáneamente en la escuela, el hospital, el juzgado, la academia de policía y la calle.
- El debate a nivel de políticas públicas debe ser ampliado y orientarse hacia el logro de un conocimiento integral del tema. Una América Latina en democracia invita a hacer la disección de una problemática que hacía parte de los territorios intocables para la ciencia social cuando las doctrinas de la seguridad nacional satanizaron cualquier esfuerzo por entender las causas del crimen y la violencia.
- Estamos frente a una temática cuya solución encuentra sus raíces en lo más profundo de la temática de la gobernabilidad democrática en América Latina, con todas las especificidades que ello conlleva. Lo anterior implica de nuevo que tanto la reforma de la Policía como la de la justicia penal son ante todo reforma del Estado que requiere de un tratamiento integral. No basta con proclamar retóricamente la exigencia de que la reforma policial sea democrática; es necesario ubicarse en el más amplio campo de la articulación de las Fuerzas Armadas y de Policía en un Estado democrático de Derecho, con todo lo que ello significa. Por una parte se trata de identificar la necesidad de innovar y producir ideas sobre el manejo de la relación entre las fuerzas de seguridad y la ciudadanía, mientras que por otra se trata de replantear las relaciones entre las fuerzas de seguridad y la sociedad misma en el devenir propio de la democracia.
- Con respecto a la institucionalidad pública, es claro que la falta de legitimidad de las instituciones políticas es factor de conflicto y causa potencial de violencia. De allí la importancia de llevar a cabo una agenda de desarrollo institucional orientada a fortalecer la credibilidad de las instancias públicas como nivel idóneo de solución de conflictos.
- En el terreno de las políticas públicas, serían tres los escenarios que se vislumbran: el primero, la puesta en marcha de mecanismos no violentos de solución de conflictos propios de una cultura de paz; en segundo lugar, el robustecimiento del Estado de Derecho por la vía del sistema de justicia –el marco normativo, el sistema judicial, las fiscalías, las instituciones de resocialización y rehabilitación del contraventor y delincuente—, librando las batallas contra la violencia en los despachos judiciales y no en la calle; y en tercer lugar, la consecución *ex post* de la armonía, la paz y la convivencia

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

mediante el ejercicio de la fuerza a través de programas focalizados en el aparato coercitivo del Estado. Se trata entonces de lograr la modernización y fortalecimiento institucional de la Policía, las Fuerzas Armadas y el sistema penitenciario, sin dejar a un lado el papel cada vez mas preventivo que se le asignaría a las policías comunitarias.

- No sobra reafirmar que la principal deficiencia del sector público en esta área es de gestión y capacidad gerencial para controlar y reducir el crimen y el conflicto violento. Y para ello la cuantificación del fenómeno y una adecuada interpretación de las correlaciones de variables es insustituible, pues resultará inmanejable lo que no es cuantificable y/o adecuadamente interpretado. En síntesis, hay que construir una institucionalidad para la lucha contra la violencia y para la paz y la convivencia.
- Desde el ángulo de las responsabilidades ciudadanas, la sociedad civil dispone de medios propios e irremplazables para controlar la violencia y sobre todo para prevenirla. La formulación de políticas de Estado que confieran continuidad y permanencia a las acciones que emprenda la sociedad civil va a ser un dispositivo clave para asegurar la sostenibilidad de los esfuerzos de reforma.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La violencia vista desde la salud pública: tratar los factores de riesgo

Rodrigo Guerrero[1]

Introducción

Se estima que en las Américas mueren anualmente cerca de 517.465 personas de manera violenta (Yunes, 1993); aproximadamente 140.000 de esas muertes son por homicidio (Londoño, 1998). Si se valora el costo de oportunidad de los homicidios de la región, se estima que Latinoamérica estaría destruyendo un capital aproximado de US$ 27.737 millones por año (Londoño, 1996). Para muchos países, la violencia es la primera causa de muerte dentro de la población general y en casi todos es la primera causa de Años de Vida Saludable Perdidos (AVISA). Se estima que el 14% del Producto Interno Bruto de la región se pierde por la violencia (Londoño, 1998). Ésta, aunada a la inseguridad, ocupa el primer lugar en la preocupación ciudadana en la casi totalidad de los países. Paradójicamente, y a pesar de la gran importancia que se le confiere al tema, apenas recientemente se ha comenzado a tocar en foros internacionales y las agencias bilaterales de crédito ahora inician el financiamiento de intervenciones orientadas a la prevención en algunos países.

Violencia es un término que se utiliza para significar una gran variedad de situaciones, razón por la cual genera muchas confusiones y controversias. Por otro lado, la violencia puede ser vista desde la perspectiva de diferentes profesiones y con intereses distintos. Las ciencias sociales y del comportamiento miran la violencia desde el ángulo del agresor, y su motivación fundamental se orienta a buscar los factores que llevaron a cometer el acto violento. Las ciencias jurídicas y penales se orientan a estudiar la naturaleza del hecho y la forma de sancionarlo. Hasta hace poco tiempo, las ciencias de la salud se habían limitado a atender a las víctimas de la violencia, sin preocuparse mucho por la prevención. Cada una de estas perspectivas posee una terminología propia, que a veces constituye fuente de confusión. Un hecho aparentemente sencillo de clasificar como es el homicidio puede tener diferentes interpretaciones. Así por ejemplo, las ciencias jurídicas y penales excluyen aquellos

[1] Ex alcalde de la ciudad de Cali, Colombia, y consultor del BID.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

casos en los que la muerte fue producto del uso legal de la fuerza (si ocurrió por causa del enfrentamiento con las fuerzas de la ley o producto de la aplicación de la pena de muerte, en los países en donde existe). Para la salud pública, todas las muertes violentas intencionales se contabilizan como homicidios. En este trabajo se pretende entonces presentar el enfoque de salud pública aplicado al caso de la violencia.

Violencia y salud pública: concepto de causalidad

Al contrario de lo que se piensa generalmente, la salud pública y la epidemiología no son ciencias que estudian únicamente las enfermedades infecciosas. La epidemiología es una parte de la salud pública que se dedica a estudiar las causas de la enfermedad, y si bien en una etapa temprana estuvo centrada en las enfermedades producidas por agentes infecciosos, posteriormente se aplicó a aquéllas dolencias producidas por agentes químicos o del ambiente físico y, más recientemente, a las de naturaleza social (Guerrero, González y Medina, 1981).

Una contribución muy importante de la salud pública al estudio de la violencia es la forma de abordar el concepto de causalidad. Para la epidemiología, la causalidad se interpreta siempre en términos de *probabilidad.* Esto quiere decir que para que un determinado factor sea considerado *causa,* basta solamente con que su presencia aumente (o disminuya, si el factor previene) la enfermedad. En términos más precisos, se habla de causa cuando existe una asociación directa para diferenciarla de las asociaciones indirectas, o de aquéllas donde dos factores aparecen conectados debido a que ambos dependen de un factor común (Guerrero, González y Medina, 1981).

Aun en ausencia de un factor considerado como causal, la enfermedad puede seguirse presentando debido a que pueden existir otros factores que producen el mismo efecto, o al menos uno muy similar. Esta característica, llamada *multicausalidad,* es especialmente aplicable al caso de la violencia, donde una variedad de factores producen un efecto muy similar. Por esta razón, es mejor hablar de violencias en plural en vez de *la* violencia y, más que buscar la causa única del fenómeno, es necesario tratar de identificar todos los factores que la producen o se asocian con ella.

El concepto de causalidad puede entenderse mejor al analizar el ejemplo de la tuberculosis. Existe un factor llamado bacilo tuberculoso que caracteriza la enfermedad; sin embargo, su sola presencia no asegura que la enfermedad se produzca. De hecho, de las personas que se exponen al bacilo, sólo una pocas desarrollan la enfermedad. Para que la tuberculosis se presente, además de la exposición al bacilo es necesario que existan otros factores como

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

un sistema inmunitario deficiente, desnutrición y hacinamiento. La epidemiología se refiere a estos factores como *factores de riesgo*. Desde el punto de visto práctico, su importancia radica en que la incidencia de la tuberculosis se puede reducir, tanto disminuyendo la exposición al bacilo como mejorando el estado nutricional o el sistema inmunitario.

La Enfermedad Cardiovascular (ECV) tiene una analogía de especial aplicación al caso de la violencia. Se sabe que la ECV ocurre por la acumulación de grasas en las arterias del organismo, un proceso metabólico propio de cada persona y regulado genéticamente. Como tal, el factor genético es, al menos por el momento, imposible de controlar. Pero también se sabe que hay otros factores de riesgo tales como la dieta, el consumo de tabaco, la falta de ejercicio físico, la tensión, etc., que pueden aumentar el riesgo de desarrollar la ECV . Modificar estos factores de riesgo ha sido la única forma de controlarla enfermedad y con esta estrategia se han logrado resultados muy importantes (Braunwald, 1997).

La violencia se puede analizar de una manera similar. Se puede decir que en la especie humana hay un factor genético que impulsa a la agresión, un elemento que la especie humana comparte con las especies inferiores. El conocimiento sobre el impulso a la agresión ha avanzado en forma significativa recientemente. Se han identificado los sitios anatómicos donde se asienta y se empieza a conocer la naturaleza de los mediadores químicos – neurotransmisores— que permiten su expresión (LeDoux, 1996; Sedval y Farde, 1995; Lemonick, 1997). Sin embargo, estos conocimientos no han llegado todavía a tener consecuencias prácticas, aunque la experiencia ha mostrado que también existen otros factores que permiten o impiden que la agresividad se manifieste como un comportamiento violento. Dada la incapacidad de alterar el factor genético, la mejor alternativa para controlar la violencia es trabajar sobre sus factores de riesgo. En esta presentación se discutirán algunos de los factores de riesgo más importantes de la violencia.

La estrategia de la salud pública para situaciones de causa desconocida

La salud pública y la epidemiología han diseñado una estrategia sencilla y práctica para abordar el manejo de enfermedades cuya causa se desconoce. En general la estrategia está compuesta de cinco etapas:

- Definición clara del problema o enfermedad en cuestión.
- Estudio de las variables descriptivas (quién, dónde, cuándo) y de los factores de riesgo asociados con el problema.
- Planteamiento de hipótesis explicativas y diseño de posibles intervenciones.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

- Evaluación de los resultados obtenidos.
- Rediseño de las intervenciones a la luz de los resultados.

Definición de violencia

Existen múltiples formas de definir la violencia: según la persona que la sufre (en violencia contra el niño, la mujer o el anciano); según la naturaleza de la agresión (física, psicológica, sexual, etc.); según el motivo o razón aparente (política, racial, etc.); según el sitio donde ocurre (doméstica o del ámbito de trabajo, urbana, rural, etc). Una categoría de violencia que merece destacarse por su importancia práctica es la de *violencia intencional* o *no intencional*. Mientras que la primera contiene todos aquellos actos donde existe la voluntad de ocasionar daño, la segunda incluye los tradicionalmente llamados accidentes. Sin embargo, es preferible utilizar el término de violencia no intencional en vez de accidente, término éste que la gente por lo general asocia con actos imprevisibles o producto de la mala suerte.

Otra categoría que merece especial mención, por su extraordinaria frecuencia y por sus implicaciones sociales, es la violencia que ocurre dentro del hogar o violencia doméstica; ésta puede ser contra la mujer, el niño o el anciano. La violencia doméstica tiene dos grandes categorías: la violencia contra la mujer y la violencia contra el menor. A pesar de la dificultad de medir estas violencias —ya que involucran componentes psicológicos, sexuales, físicos y hasta el abandono— y de la escasez de estudios sobre el tema, toda la evidencia sugiere que son muy prevalentes y que van en aumento. Un estudio reciente estima que el número de niños maltratados en los Estados Unidos aumentó de 1,4 a 2,8 millones entre 1986 y 1993 (Shalala, 1996). Otra investigación mostró que en uno de cada cuatro hogares del área metropolitana de Santiago de Chile la mujer es agredida por su pareja, y que en el 60% de los hogares se vive violencia dentro de la pareja en sus diversas formas (Larraín, 1996).

Factores de riesgo para la violencia

A continuación se discutirán algunos de los factores de riesgo más conocidos, dando especial énfasis a aquéllos para los que la evidencia empírica ha corroborado la teoría.

Alcohol

Se sabe que el consumo de alcohol produce cambios metabólicos importantes en el organismo, especialmente en algunos de los neurotransmisores que inter-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

vienen en la violencia (Pihl y Peterson, 1993). Por otro lado, se sabe que el consumo desmedido de alcohol se asocia con casi todas las formas de violencia, especialmente cuando es episódico y se da en ciertos ámbitos culturales (Parker, 1993).

Armas de fuego

El incremento en la tasa de homicidios en Estados Unidos observado en los últimos años se debe al aumento de las muertes producidas por armas de fuego, ya que el número de homicidios perpetrados por otros medios ha permanecido constante (The Carter Center, 1994). Estudios realizados en otras partes han permitido identificar la proliferación de armas de fuego como un factor de riesgo, especialmente por cuanto tornan más letal la agresión. Por ello se recomienda la restricción a la venta y porte de las mismas (Sloan y Kellerman, 1988). Se ha demostrado que la posesión de un arma de fuego incrementa en 2,7 veces el riesgo de muerte para los integrantes del hogar (Kellerman, *et al.*, 1993).

Cultura de la respuesta violenta al conflicto

Las diversas sociedades tienen patrones culturales más o menos violentos para la solución de sus conflictos. Así por ejemplo, en algunos países la solución del conflicto rara vez llega a la violencia, mientras que en otros la solución violenta aparece legitimada. Baron y Straus (1998) observaron una relación entre el homicidio y un índice de "violencia legítima" que refleja normas culturales distintas en diferentes estados de la Unión Americana. La existencia de una cultura del honor ha sido postulada como causa explicativa de los altos niveles de violencia en los estados del sur de Estados Unidos (Cohen y Nisbett, 1994). La pérdida de la influencia reguladora de la Iglesia Católica, que con sus Diez Mandamientos era la norma de convivencia ciudadana, ha sido postulada como una de las razones de los altos índices de violencia en Colombia (de Roux, 1996). Sin duda, en América Latina los movimientos guerrilleros y el narcotráfico también han contribuido a legitimar la violencia y a establecer patrones de respuesta violenta al conflicto.

Impunidad e ineficacia de la justicia y de la fuerza policial

La percepción ciudadana acerca de la inoperancia del sistema judicial y la poca credibilidad de la Policía constituyen otros factores de riesgo que se cree están operando en muchas partes de la región de las Américas, pues ambas condu-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

cen a la aplicación de la justicia por propia mano, es decir, a la legitimación de la violencia. Los datos de DESEPAZ de 1983 muestran que únicamente para el 6% de los homicidios cometidos en la ciudad de Cali, Colombia, se lograba identificar al agresor.

Violencia en los medios masivos de comunicación

Existen múltiples ejemplos de comportamientos delictivos moldeados de acuerdo con los observados en el cine y la televisión. El inusitado despliegue de violencia que hacen los medios, especialmente los programas de noticias, contribuye a estimular el fenómeno de la violencia y a que algunos decidan hacer justicia por su propia mano. Dicho de otra manera, no es que los medios de comunicación sean la causa única de la situación de violencia que se vive en las Américas, sino que el despliegue desproporcionado que se hace de la violencia contribuye a incrementarla (Guerrero, 1997).

Violencia entre pandillas (maras)

El análisis de los homicidios muestra que estos ocurren predominantemente entre varones, jóvenes y muchas veces en menores de edad. Estados Unidos posee la tasa de homicidios más altas entre los países económicamente desarrollados, y una proporción muy importante está constituida por los homicidios de jóvenes, los cuales aumentaron en un 47% entre 1980 y 1994 (U.S. Department of Justice, 1996).

Según los datos del Instituto de Medicina Legal de Colombia, en ese país los homicidios afectan predominantemente a los hombres jóvenes entre 15 y 34 años de edad, con una relación de 13 hombres por cada mujer. Aun cuando la información disponible sobre los agresores es muy escasa, la poca existente parece indicar que estos tienen las mismas características demográficas de las víctimas: hombres jóvenes provenientes de estratos socioeconómicos bajos (García y Vélez Cano, 1992).

Pobreza, desigualdad social y marginalidad

En Estados Unidos, las tasas de homicidio para todas las razas son 2,5 veces mayores en los niveles socioeconómicos bajos que en los altos (Baker, *et al.*, 1992). Asimismo, los datos del programa DESEPAZ de Cali muestran una tasa más elevada de homicidios entre los niveles socioeconómicos bajos (Guerrero, 1996). Sin embargo, en otros estudios que contienen datos a escala nacional no se ha podido encontrar una asociación entre los niveles de pobreza y las tasas

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de homicidio. El nexo entre pobreza y violencia es difícil de interpretar, dados los múltiples factores de carácter social y educativo que se asocian con la primera. Junto con los bajos ingresos, los pobres sufren múltiples privaciones que pueden ser factores de violencia. Lo único claro parece ser que la erradicación de la pobreza y de las desigualdades debe ser parte integral de cualquier programa de lucha contra la violencia.

Diseño de intervenciones y evaluación

El éxito de la aplicación de la estrategia de salud pública radica en diseñar las intervenciones a partir de una identificación correcta de los factores de riesgo. No sobra insistir en este aspecto fundamental porque los factores de la violencia pueden diferir de un lugar a otro, o al menos tener una importancia relativa distinta. Como se mencionó anteriormente, la contribución de la violencia de pandillas a la criminalidad urbana en Estados Unidos es mucho mayor que en la mayoría de las ciudades de América Latina. Por otro lado, la presencia de grupos guerrilleros urbanos —importante en algunas ciudades colombianas— no lo es en muchas otras partes de la región. Por lo tanto, no existe una receta única que sea aplicable en todos los lugares.

Para completar la aplicación de la estrategia de salud pública, se hace necesario diseñar mecanismos de evaluación que permitan conocer si las intervenciones diseñadas se están aplicando correctamente (indicadores de desempeño), y si están produciendo los resultados esperados (indicadores de resultado). Es preciso reconocer las dificultades que entraña la evaluación de procesos sociales complejos cuando es difícil contar con las condiciones apropiadas para un experimento; con todo, es necesario insistir en la importancia y necesidad de hacer una evaluación de resultados.

Entre las aplicaciones de la estrategia de salud pública en la prevención de la violencia y la promoción de la convivencia ciudadana en el ámbito nacional figuran los programas de convivencia desarrollados con los créditos del Banco Interamericano de Desarrollo otorgados a Colombia (CO 0231) y a Uruguay (UR 0118). En ambos casos se elaboró un diagnóstico de la situación a partir de estudios epidemiológicos y se diseñaron estrategias que abarcan varios de los factores de riesgo identificados. Además, en estos dos casos se hizo especial énfasis en el desarrollo de criterios de evaluación (*yardsticks*) que permitirán evaluar los resultados.

Conclusiones

La gran bondad del enfoque de salud pública radica en su aproximación

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

empírica, la cual está basada en la observación de los factores de riesgo que operan en un momento dado y en una situación específica. Del análisis realizado se puede concluir que no existe una solución única y sencilla para resolver este complejo problema. Es necesario actuar sobre aquellos factores de riesgo susceptibles de manejo. Tratándose de problemas sociales y culturales complejos, no es probable que se produzca una pronta respuesta. Por ello se deben fijar plazos medianos y largos durante los cuales se debe continuar trabajando.

El mejoramiento de la justicia y de la Policía es un componente fundamental de la solución pero no debe ni puede convertirse en la única respuesta. Un análisis reciente sugiere que los mecanismos represivos y punitivos tradicionales se vuelven insuficientes cuando los niveles de violencia y homicidio sobrepasan un cierto nivel (Ratinoff, 1996). Colombia y la mayoría de los países de América Latina parecen haber cruzado hace tiempo ese umbral.

Por encima de todo, es necesario conferir a la violencia la importancia y prioridad política que merece y lograr que los gobernantes se comprometan a controlarla. Sólo así se podrán movilizar los recursos y las voluntades de todos los ciudadanos, requisito indispensable para resolver el problema.

Referencias

Baker, *et al.* 1992. *The Injury Fact Book*. New York, Oxford: Oxford University Press. 2ª edición.

Baron, L. y M.A. Straus. 1988. Cultural and Economic Sources of Homicide in the United States. *The Sociological Quarterly.* 29 (3): 371-390.

Braunwald, E. 1997. Cardiovascular Medicine at the Turn of the Century: Triumphs, Concerns and Opportunities. *New England Journal of Medicine.* 337:1360-69.

Cohen, D. y R. E. Nisbett. 1994. Self-protection and the Culture of Honor. Explaining Southern Violence. *Personality and Social Psychology Bulletin.* 20(5): 551-567.

De Roux, F. 1996. "Ética pública y ética religiosa. Sociedad, violencia y salud". Memorias de la Conferencia Interamericana sobre Sociedad, Violencia y Salud. Organización Panamericana de la Salud, Washington, D.C.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

García H.I. y C.H Vélez Cano CH. 1992. "Caracterización de la muerte violenta por homicidio en Medellín en la década de los ochenta". Tesis presentada en la Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia, Medellín.

Guerrero, R. 1997. "La violencia como problema de salud pública en la región de las Américas". Prevención de la violencia, una oportunidad para los medios. Memorias de la reunión de Cartagena de Indias. Organización Panamericana de la Salud, Washington D.C.

Guerrero, R. 1996. "Epidemiología de la violencia. El caso de Cali". Trabajo presentado en el encuentro "Hacia un enfoque integrado de desarrollo: Ética, violencia y seguridad ciudadana", organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. febrero 16-17, 1996.

Guerrero, R., C.L. González y E. Medina. 1981. *Epidemiología*. Bogotá, Caracas: Fondo Educativo Interamericano S.A.

Kellerman, A. L., *et al*. 1993. Gun Ownership as a Risk Factor for Homicide in the Home. *New England Journal of Medicine*. No. 329: 1084-1091.

Larraín, S. 1996. "Violencia familiar y la transmisión de pautas de comportamiento social". Trabajo presentado en el encuentro de reflexión "Hacia un enfoque integrado de desarrollo: Ética, Violencia y Seguridad Ciudadana". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Lemonick, M.D. 1997. The Mood Molecule. *Time* Magazine. Sept. 29, 1997.

Le Doux, J. 1996. *The Emotional Brain*. New York: Simon & Schuster.

Londoño, J. L.1998. "Epidemiología económica de la violencia urbana". Trabajo presentado en Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo. Cartagena, Colombia. Marzo.

Londoño, J. L. 1996. "Violencia, psychis y capital social". Trabajo presentado en la Segunda Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Bogotá, 30 de junio al 2 de julio de 1996.

Parker, R.N. 1993. The Effects of Context on Alcohol and Violence. *Alcohol Health & Research World*. 17 (2): 117-122.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Pihl, R.O. y J.B. Peterson. 1993. Alcohol, Serotonin and Aggression. *Alcohol Health & Research World.* 17 (2): 113-116.

Ratinoff, L. 1996. "Delincuencia y paz ciudadana". Trabajo presentado en el encuentro "Hacia un enfoque integrado de desarrollo: Ética, violencia y seguridad ciudadana", organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., febrero 16-17.

Sedvall, G. y L. Farde. 1995. Chemical Brain Anatomy in Schizophrenia. *Lancet.* 346:743-49.

Shalala, D.E. 1996. *Report to the Employees of the Departamento de Health and Human Services on the National Incidence Study*, realizado por el National Center on Child Abuse and Neglect. Washington D.C.

Sloan, J. H.y A.L. Kellerman *et. al.* 1988. Handgun Regulations, Crime, Assaults and Homicide. *New England Journal of Medicine.* 319: 1256-1262.

The Carter Center. 1994. *Not Even One.* The Report of the Carter Center Consultation on the Crisis of Children and Firearms. Atlanta, GA: One Copenhill.

U.S. Department of Justice. 1996. *Juvenile Offenders and Victims: 1996 Update on Violence. National Center for Juvenile Justice.* Washington, D.C.: U.S. Department of Justice.

Yunes, J. 1993. Mortalidad por causas violentas en la Región de las Américas. *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana.* 114 (4) 302-315.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Avances en el estudio de la violencia: el camino recorrido

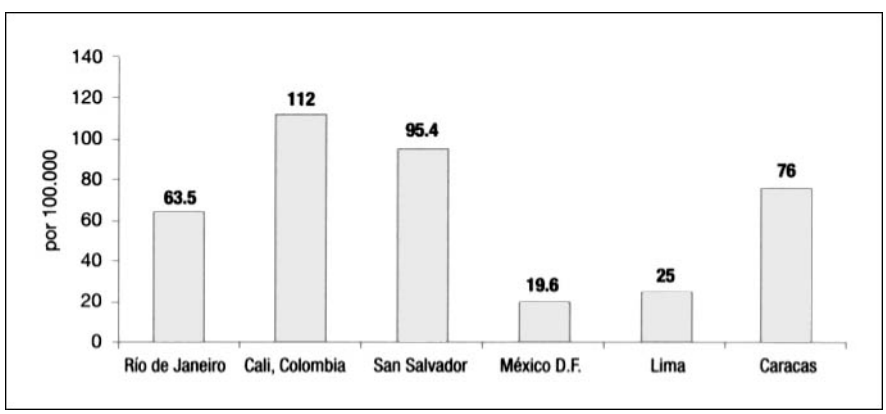
Mayra Buvinic[1]

Incidencia

A pesar de ser parciales, los datos disponibles sugieren que América Latina y el Caribe figuran entre las regiones más violentas del mundo. Allí el promedio de homicidios asciende a 22,9 por cada 100.000 habitantes, lo cual representa más de dos veces el promedio mundial (Murray y López, 1996). Además, los datos muestran que la tasa de homicidios aumentó en más de 44% entre 1984 y 1994 (OPS, 1997).

El Gráfico 1 muestra las tasas de homicidio para varias ciudades recopiladas en investigaciones recientes apoyadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estas investigaciones puntuales dedicadas al tema de la violencia siempre arrojan cifras más altas de las que se citan comúnmente. Así por ejemplo, en ellas Río de Janeiro y Caracas presentan tasas de más de 60 homicidios por cada 100.000 habitantes, Cali (Colombia) de más de 100, mientras que la de San Salvador llega casi al centenar.

Gráfico 1. Tasas brutas de mortalidad por homicidio, 1995



Fuente: Buvinic y Morrison, 1999.

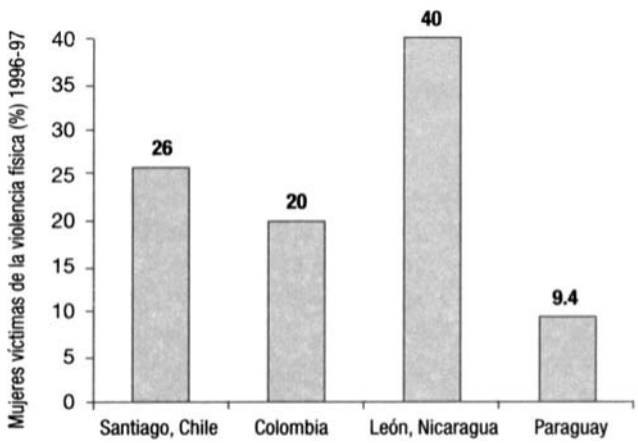
[1] Jefa de la División de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

No es de sorprenderse entonces que la incidencia de la violencia sea alta también dentro del hogar. Algunas investigaciones muestran que entre un 15 y un 35% de las mujeres adultas sufre abuso físico, mientras que la proporción de aquéllas abusadas psicológicamente es aún mayor. Gran parte de la conducta violenta se aprende, y el primer lugar de aprendizaje es el hogar.

A través de este aprendizaje, la violencia en el hogar perpetúa la violencia fuera de él. El Gráfico 2 muestra el porcentaje de mujeres adultas víctimas de violencia física; éste va de 9,4% en Paraguay a 20% en Colombia, 26% en Santiago de Chile, y 40% en la ciudad de León en Nicaragua.

Gráfico 2. Violencia contra la mujer en América Latina, circa 1990



Fuente: Buvinic, Morrison y Shifter, 1999.

Nota: Las definiciones y métodos de cálculo varían según el país.

El papel del BID

A continuación se presenta un breve recuento del progreso alcanzado en la conceptualización del tema de la violencia en la región, mirado a través de las acciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en esta área. Cabe anotar, sin embargo, que mucho antes de que el BID y otras agencias multilaterales se ocupasen de la violencia, algunos gobiernos y entidades especializadas, y en especial las ONG de mujeres en la región, habían logrado colocar el tópico de la violencia contra la mujer en un lugar prominente del temario internacional.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

A partir de 1996, el BID comenzó a realizar un conjunto de actividades en el campo de la convivencia ciudadana, utilizando para ello los vehículos idóneos que posee. Estos van desde su capacidad de convocatoria para realizar una serie de seminarios con el fin de promover el diálogo en torno al tema, hasta poner al servicio de la convivencia ciudadana su capacidad de cooperación técnica y prestataria, pasando por el apoyo a investigaciones e identificación de buenas prácticas.

Avances conceptuales

Los avances conceptuales más importantes están en la etiología de la violencia, en la relación entre la violencia doméstica y la social o de la calle, y en la cuantificación de los costos económicos del flagelo.

Etiología. Aunque pueda parecer obvio, un avance importante ha sido el reconocer que la violencia es multifacética y multicausal. La violencia puede ser física o emocional: puede romper huesos o destrozar mentes. Puede ser un medio para obtener otro fin —lo que se denomina violencia instrumental— o puede tener como meta específica causar daño, a lo cual se conoce como violencia emocional. Es importante distinguir entre estos dos tipos de violencia porque los modelos de ofensores racionales de criminalidad no logran explicar completamente la violencia emocional, pues no sigue un modelo racional. Esto significa que los individuos no calculan cuidadosamente los costos y beneficios esperados de la violencia antes de actuar.

Relación entre violencia doméstica y social. La violencia también puede ocurrir dentro o fuera del hogar. Hasta hace muy poco, las violencias doméstica y social se habían tratado como dos fenómenos separados, independientes, tanto en la teoría como en la práctica. Un avance importante ha sido acercar a quienes se han preocupado del tema de la violencia criminal, de la calle, con quienes han dedicado sus esfuerzos a disminuir la violencia doméstica. La razón para propiciar este acercamiento es simple. La violencia se aprende, y el primer lugar de aprendizaje es el hogar. El maltrato y los patrones violentos de conducta de los padres hacia sus hijos, así como la manera en que los primeros premian las conductas agresivas de los segundos, son algunos de los medios por los cuales los niños aprenden conductas violentas. Tanto los niños que son abusados como los que observan abuso crónico son más propensos que otros niños a comportarse agresivamente. Una vez el niño se torna violento, esta conducta se mantiene a través del tiempo e incluso se transmite entre generaciones. El niño violento pasa a ser el adulto violento. Por ello, los esfuerzos para reducir la violencia social serán más efectivos si también incluyen a la violencia doméstica.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La multicausalidad de la violencia. Como se dijo anteriormente, la violencia no tiene una sino muchas causas, y por ende, no tiene una sino muchas soluciones posibles. Es así como los factores de riesgo (y de protección) han sido agrupados en tres categorías: individuales, del hogar y de la comunidad. Uno de los factores de riesgo a nivel individual es el abuso de alcohol y drogas (véase el Gráfico 3). La intervenciones para prevenir esta adicción se pueden realizar a nivel individual y comunitario (véase el Gráfico 4), mientras que aquéllas para tratar el problema se pueden llevar a cabo a nivel individual y en el ámbito familiar (véase el Gráfico 5).

Gráfico 3. Factores de riesgo y protección

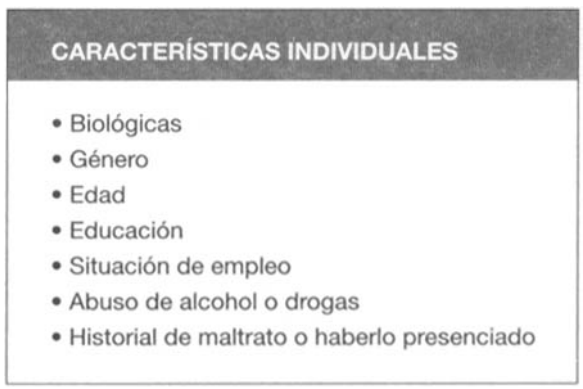


Gráfico 4. Prevención del abuso de drogas y alcohol

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 5. Tratamiento del abuso de drogas y alcohol

Costos. Otra afirmación que parece obvia es que la violencia acarrea costos. Y justamente son los costos significativos de la violencia lo que hace que ésta sea un tema idóneo en el temario del BID y de otras agencias multilaterales. Aquí el avance ha estado en precisar cada vez más el tipo de costos y en cuantificarlos. Durante este proceso se han descubierto costos más altos y más diversos de lo que se esperaba. Los costos de la violencia social y doméstica han sido clasificados de la siguiente manera: directos, no monetarios, efecto económico multiplicador y efecto social multiplicador.

En términos de las pérdidas materiales, sólo los costos directos de la violencia de la calle en seis países analizados van desde el 2% del producto interno bruto (PIB) en Perú hasta el 9% en Venezuela (véase el Cuadro 1). El costo de la violencia doméstica representa un 1,8% adicional del PIB en Chile y Nicaragua (véase el Gráfico 6).

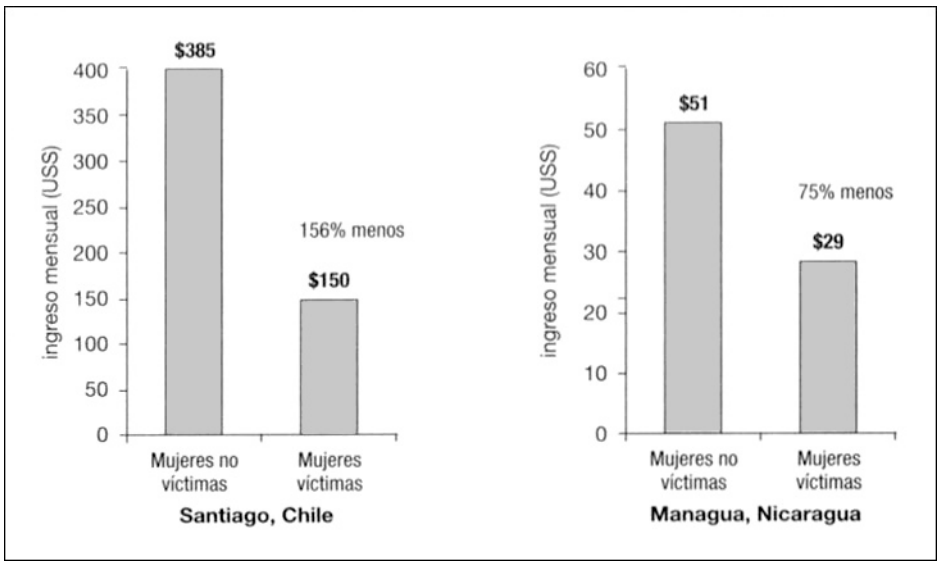
Cuadro 1. Los costos económicos de la violencia en algunos países de la región como porcentaje del PIB

	Brasil	Colombia	El Salvador	México	Perú	Venezuela
Pérdidas en salud	1,9	5,0	4,3	1,3	1,5	0,3
Pérdidas materiales	3,6	8,4	5,1	4,9	2,0	9,0
Intangibles	3,4	6,9	11,5	3,3	1,0	2,2
Transferencias	1,6	4,4	4,0	2,8	0,6	0,3
TOTAL	10,5	24,7	24,9	12,3	5,1	11,8

Fuente: Londoño, 1998.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 6. Impacto de la violencia contra la mujer en sus ingresos



Fuente: Morrison y Orlando, 1997.

En Ciudad de México, la violencia doméstica es la tercera causa en importancia de años de vida saludable perdidos (AVISA) para las mujeres, después de la diabetes y las afecciones perinatales, pero muy por encima del cáncer (véase el Cuadro 2). Los gastos médicos de las víctimas de violencia excedieron los US $ 58 millones en 1995, mintras que los gastos en seguridad superaron los US $ 181 millones en ese mismo año.

Cuadro 2. AVISA* perdidos por violencia para las mujeres en México, D.F. (%)

• Diabetes mellitus	8,1
• Afecciones perinatales	7,9
• **Violencia contra la mujer**	**5,6**
• Artritis reumatoide	5,1
• Neumonías	3,2
• Accidentes vehiculares	2,2

Fuente: Lozano, 1997. *Años de vida saludables.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La violencia doméstica tiene un impacto negativo en los ingresos de la mujer. En Santiago de Chile y Managua, las víctimas de violencia doméstica que participan en el mercado laboral ganan 156% y 75% menos respectivamente que las no víctimas (véase el Gráfico 6).

Aunque difíciles de cuantificar, los costos sociales son probablemente los más altos. La violencia afecta la calidad de vida de todos, destroza el tejido social y atenta contra los procesos democráticos. La violencia engendra violencia. Su naturaleza es tal que aquélla que no se resta, se multiplica.

Avances prácticos

Utilizando sus herramientas de investigación y cooperación técnica, el BID está evaluando buenas prácticas para combatir la violencia doméstica y propiciando la creación de una red de alcaldes para compartir esas buenas prácticas a nivel municipal. Pero quizás el vehículo más idóneo que el Banco posee para probar programas experimentales y replicar buenas prácticas es la colaboración con los gobiernos en el diseño y financiamiento de iniciativas para combatir la violencia a través de su ventanilla de préstamos. Además de añadir componentes para combatir la violencia en programas sectoriales, en 1998 por primera vez el BID firmó dos créditos, uno para Colombia y otro para Uruguay, cuyo fin primordial es reducir la violencia y promover la paz ciudadana.

Con un componente nacional y uno municipal (Bogotá, Medellín y Cali), el programa de Colombia tiene un costo total de US$95,6 millones (US$57 de ellos provenientes del BID). Este se orienta a trabajar con jóvenes y con la sociedad civil, y crea casas de justicia que dan atención integral en zonas marginales. El programa de Uruguay es de US$25 millones (US$17,5 de ellos provenientes del BID), y tiene un fuerte componente de rehabilitación y prevención de violencia juvenil.

La violencia no tiene que ser fatal. Si bien gran parte de ella se aprende, también se puede desaprender. Pero quizas lo más importante y eficiente sería que no se aprendiera. Es evidente que hay una variedad de respuestas no violentas aplicables a la resolución de conflictos. Una de las tareas más urgentes en la región es diseñar y evaluar experiencias, así como documentar, compartir y difundir buenas prácticas que combatan los principales factores de riesgo que conducen a la violencia a nivel individual, familiar y comunitario. Este esfuerzo corresponde a todos los actores sociales, pero la tarea del Estado y de los gobiernos locales en este terreno es irremplazable.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Referencias

Buvinic, M. y A. Morrison. 1999. Notas técnicas: prevención de la violencia. *Nota Técnica No. 2.* Washington, D.C.: BID.

Buvinic, M., A. Morrison y M. Shifter. 1999. La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción. *Serie Informes Técnicos*. Washington, D.C: Departamento de Desarrollo Sostenible/BID.

Londoño, J.L. 1998. "Epidemiología económica de la violencia urbana". Trabajo presentado ante la Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo. Marzo.

Lozano, R. 1997. *La carga de la enfermedad y lesiones por violencia contra las mujeres: el caso de Ciudad de México*. Washington, D.C.: BID.

Morrison, A y M.B. Orlando. 1997. *El impacto socioeconómico de la violencia doméstica contra la mujer en Chile y Nicaragua*. Washington, D.C.: BID.

Murray, C. y Alan López, editores. *The Global Burden of Disease: A Comprehensive Assessment of Mortality and Disability from Diseases, Injuries and Risk Factors in 1990 and Projected to 2020*. Vol.1. Boston, MA: Harvard University Press.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). 1997. "Programa de análisis de la situación de salud". OPS, Washington, D.C. Mimeo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La Organización de Estados Americanos y la seguridad ciudadana: nuevos desafíos

Ricardo Santamaría[1]

Introducción

A lo largo de sus cincuenta años de existencia, la Organización de Estados Americanos (OEA) no sólo ha fortalecido sus instrumentos para la defensa y promoción de la democracia en el hemisferio, sino que también ha desarrollado su capacidad para el manejo de conflictos. En este tema la OEA actúa en tres etapas distintas y no necesariamente encadenadas: diplomacia preventiva, manejo de crisis y gestión posterior al conflicto. En todos los casos el objetivo final es el mismo: defender el sistema democrático, afianzar las conquistas democráticas que se realizan en los países y fortalecer sus instituciones representativas. Asimismo se busca solucionar los conflictos de manera pacífica.

En la diplomacia preventiva se actúa tanto para eliminar tensiones entre países, como para ayudar a los gobiernos a enfrentar los conflictos internos. Para disminuir tensiones, a lo largo de toda la década de los noventa y particularmente desde 1995, los países miembros de la OEA han realizado dos reuniones sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad: la primera en Santiago de Chile y la segunda en San Salvador. En estas reuniones los países miembros de la OEA convinieron una serie de medidas que tienen como objetivo fortalecer la confianza y la seguridad.

Fomento de la confianza y la seguridad

La discusión del tema de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad entró a formar parte de la agenda de la OEA en 1993, cuando su Asamblea General aprobó una resolución en el sentido de iniciar un proceso de consultas sobre seguridad hemisférica, teniendo en cuenta las nuevas realidades mundiales. De ese proceso surgió la convocatoria de una reunión de expertos nacionales del hemisferio que se realizó en Buenos Aires, Argentina, en marzo de

[1] Asesor del secretario general de la Organización de los Estados Americanos ante el Foro sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

1994, y la realización de la Primera Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, celebrada en Santiago de Chile en noviembre de 1995.

En esta última reunión se expidió la Declaración de Santiago en la que se recopiló por primera vez el conjunto de medidas de fomento de la confianza que aplican las naciones de este hemisferio, a saber: la gradual adopción de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares; invitación de observadores y visitas a instalaciones militares; ampliación de la información que los Estados remiten al Registro de Armas Convencionales y en el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares de las Naciones Unidas; intercambio de información en materia de políticas y doctrinas de defensa; consideración de un proceso de consultas con miras a avanzar en la limitación de armas convencionales; celebración de una reunión de alto nivel sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares y el apoyo a sus esfuerzos; realización de una reunión de parlamentarios y de seminarios y cursos de difusión y capacitación; realización de un programa de educación para la paz; desarrollo de actividades que promuevan la cooperación entre países vecinos en sus zonas fronterizas y el desarrollo de programas de cooperación que atiendan las preocupaciones que generan la ocurrencia de desastres naturales y el transporte marítimo de desechos nucleares y otros desperdicios.

Posteriormente, en 1996 y 1997, la Asamblea General de la Organización aprobó las siguientes medidas de fomento de la confianza:

- Hacer un llamado a implementar la moratoria en la producción, uso y transferencia de todas las minas terrestres antipersonales en el Hemisferio Occidental e informar cuando así lo hayan hecho.
- Distribuir un registro integrado y completo sobre el número aproximado de minas antipersonales que tienen los países en sus arsenales, el número de minas que han sido removidas durante el último año y los planes para la remoción de las restantes.
- Intercambiar información sobre políticas, leyes y procedimientos administrativos nacionales que rigen la transferencia y adquisición de armas.
- Crear un registro de expertos sobre medidas de fomento de la confianza y seguridad.

Más adelante, entre el 26 y el 28 de febrero de 1998, se celebró en San Salvador, El Salvador, la Segunda Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad. En dicha reunión se ratificaron las medidas aprobadas en Santiago de Chile y se expidió una nueva declaración en la que se recomienda a los países la aplicación de nuevas medidas tales como:

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

- Estimular contactos y cooperación entre legisladores sobre medidas de fomento de la confianza y temas relacionados con la paz y la seguridad hemisférica.
- Extender a los institutos de formación diplomática, academias militares, centros de investigación y universidades, los seminarios, cursos y estudios contemplados en las Declaraciones de Santiago y San Salvador sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, desarme y otros temas vinculados a la paz y la seguridad hemisférica; esto con la participación de funcionarios gubernamentales, civiles y militares, así como de la sociedad civil.
- Identificar y desarrollar actividades que promuevan la cooperación entre países vecinos en sus zonas fronterizas.
- Promover el intercambio de información a través de la publicación de libros o documentos oficiales, según sea el caso, sobre la defensa y sobre la organización, estructura, tamaño y composición de las fuerzas armadas para que haya una mayor transparencia en materia de políticas de defensa de cada país.
- Estimular la realización de estudios tendientes a avanzar en el establecimiento de una metodología común que facilite la comparación del gasto militar en la región, teniendo en cuenta, entre otros documentos, el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares de las Naciones Unidas.
- Desarrollar un programa de cooperación para atender las preocupaciones originadas en el transporte marítimo de desechos nucleares y otros desperdicios, y cooperar y coordinar en los foros internacionales pertinentes para fortalecer las normas que regulan este transporte y su seguridad.
- Continuar apoyando los esfuerzos de los pequeños Estados insulares para atender sus preocupaciones especiales de seguridad, incluyendo aquéllas de naturaleza económica, financiera y ambientales.
- Continuar con las consultas e intercambio de ideas dentro del hemisferio para avanzar en la limitación y el control de armas convencionales en la región.
- Mejorar y ampliar la información que los Estados miembros remiten al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, con el fin de fortalecer la contribución del hemisferio a los objetivos de dicho registro, en cumplimiento de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

De todas estas medidas hay que decir, en primera instancia, que son de carácter voluntario y que los países las aplican de la manera que consideren más adecuada. Los Estados miembros de la OEA, libremente, envían la información que al respecto consideren pertinente, la cual se recibe en la Comisión de Seguridad Hemisférica y se distribuye, tal como llega, a todas las Misiones Permanentes.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Esto evidencia el ritmo con el que se ha avanzado en la adopción de medidas de confianza, lo cual ha contribuido significativamente a crear las condiciones para abordar el tema del control de armas convencionales. Cabe recordar que desde hace 25 años América Latina se convirtió en la primera región libre de armas nucleares al suscribir el Tratado de Tlatelolco.

Medidas para el manejo de crisis

En cuanto al manejo de las crisis, en 1991 los países miembros de la OEA dieron un paso muy significativo al aprobar la resolución 1080 que faculta al Secretario General de la Organización para convocar al Consejo Permanente o a la Asamblea General de forma inmediata cuando se produzcan interrupciones abruptas o irregulares de cualquier gobierno de la región elegido democráticamente, y actuar en conformidad dentro del marco de la Carta de la Organización. El procedimiento ha sido invocado en cuatro oportunidades para responder a los acontecimientos que tuvieron lugar en Haití en 1991, en Perú en 1992, en Guatemala en 1993 y en Paraguay en 1996.

En el caso de Haití se aplicó esta resolución como consecuencia del golpe de Estado ocurrido el 30 de septiembre de 1991. Tres días más tarde se reunieron en Washington los cancilleres de los países miembros y decidieron reconocer como único gobierno legítimo el del Presidente Jean Bertrand Aristide, exigiendo su inmediata restitución y la plena vigencia del Estado de Derecho. A partir de ese momento y por tres años se escalaron las presiones diplomáticas, políticas, económicas y militares, impulsadas en coordinación con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo cual culminó con el retorno del gobierno de Aristide.

Este es un caso muy significativo por tres razones: en primer lugar porque la OEA reaccionó en defensa de la democracia respondiendo a criterios objetivos acordados por todos sus países miembros; en segundo lugar porque quedó claro que los países miembros de la OEA reconocen el monopolio del uso de la fuerza por parte de la Organización de las Naciones Unidas; y en tercer lugar porque demostró que se pueden alcanzar niveles adecuados de cooperación entre organismos internacionales, en este caso entre la ONU y la OEA.

En 1992, la Organización adoptó otro mecanismo conocido como el Protocolo de Washington, en el cual se estableció que "un Estado miembro de la Organización, cuyo gobierno democráticamente constituido haya sido derrocado por la fuerza, puede ser suspendido del derecho de participar en los consejos de la Organización". Este instrumento entró en vigencia en 1998 y debe cumplir similares objetivos a los de la resolución 1080: constituirse en una medida disuasiva para impedir rupturas democráticas en los países o, una vez

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

producidas, generar una situación insostenible de aislamiento político y diplomático que presione lo suficiente para normalizarla.

Actividades post-conflicto

En la etapa post-conflicto, la OEA en los últimos años ha jugado un papel importante en actividades como vigilancia del cese al fuego, desarme y desmovilización de grupos armados en Nicaragua y Suriname entre 1989 y 1992; ayuda a refugiados en Nicaragua, Haití y Honduras entre 1990 y 1995; asistencia humanitaria en Haití en 1995; solución de conflictos a nivel de comunidad en Guatemala entre 1995 y 1996; y observación de los derechos humanos en Haití y Centroamérica. Sobre estas actividades post-conflicto hay tres experiencias notables.

En primer lugar está la Misión Internacional Civil que desde hace más de cinco años trabaja en Haití e involucra los esfuerzos conjuntos de la OEA y la ONU. En segundo lugar está la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación de Nicaragua (véase en el Capítulo IV el artículo de Elizabeth Spehar), cuyo mandato concluyó en junio de 1997 arrojando muy exitosos resultados. La principal tarea de la Misión consistió en reintegrar 22.000 combatientes que aún estaban armados y que sólo de una manera gradual se fueron reincorporando a la vida civil. Y en tercer lugar está la Misión Especial a Suriname que se inició en 1992 y hoy continúa vigente. Fue constituida al término de la guerra civil que sacudió a ese país y ha cumplido una muy importante labor en campos como el de apoyo técnico a las instituciones electorales; asesoría a las organizaciones comunitarias indígenas; elaboración de estudios especializados sobre población, recursos naturales y medio ambiente, y una gama muy variada de actividades de fortalecimiento institucional.

Finalmente cabe mencionar el importante papel que juega la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, la cual cumple distintas tareas de promoción y defensa de la democracia, entre las que se destaca la realización de múltiples misiones de observación electoral para garantizar la celebración de elecciones libres y transparentes. Esta Unidad también coordina, en asociación con la Junta Interamericana de Defensa, los proyectos de desminado en Nicaragua, Honduras, Costa Rica y Guatemala, actividad que representa una de las tareas prioritarias en estos países, una vez concluido el conflicto que sufrieron.

Aumento de la violencia e inseguridad ciudadana: nuevos retos

Con respecto a los nuevos factores que en la actualidad amenazan la estabili-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

dad democrática y la seguridad de la región, es necesario hacer mención del incremento de la violencia y el deterioro de la seguridad ciudadana, por estar directamente ligados con los asuntos que aquí se tratan.

De hecho, en muchos países del hemisferio existe en la actualidad una preocupación cada vez mayor por el aumento de la delincuencia que se ha observado en los últimos años. Las evidencias son amplias. Estudios académicos, estadísticas criminales, investigaciones periodísticas y encuestas de opinión muestran reiteradamente que la población percibe el aumento de la criminalidad común, de la violencia y de la inseguridad en general como uno de los problemas más agudos de estos días y, sin duda, como una amenaza que se cierne sobre la estabilidad de las instituciones democráticas.

Según estadísticas fiables, la violencia ha mostrado una tendencia creciente y generalizada tanto en el continente como en el Caribe en los últimos años. Las cifras relativas a los asesinatos para América Latina, que se habían mantenido en un rango relativamente estable por varias décadas, se han elevado drásticamente. En la actualidad, según estudios del BID, América Latina y el Caribe tienen una tasa promedio de casi 30 asesinatos por cada 100.000 personas por año, es decir, más de dos veces la de cualquier otra región del mundo y seis veces mayor que el promedio mundial. Aunque en el Caribe la situación es comparativamente menos grave que en el continente, el problema también va en aumento.

No hay explicaciones simples ni generalizaciones aceptables que den cuenta del ascenso del crimen común, que de manera creciente se expresa en hechos de violencia. Las causas son variadas y los especialistas en el tema señalan un amplio espectro de razones posibles, entre las cuales se destacan cuatro: la incapacidad del sector productivo para absorber a la población en capacidad de trabajar, sumada al crecimiento demográfico; la pobreza; el deterioro de los comportamientos sociales y la existencia de una "cultura de la violencia"; y los desajustes temporales de la estructura política que se derivan de la transición a la democracia.

Sin embargo, más allá de las estadísticas y de las dimensiones exactas del crecimiento del crimen y la violencia en cada país, las consecuencias de esta situación se reflejan en una percepción específica que las personas tienen del Estado. Se trata de un sentimiento generalizado según el cual los ciudadanos sienten que las instituciones no están protegiendo sus vidas, ni prestando garantías a sus actividades diarias o proporcionando seguridad a sus bienes.

La inseguridad afecta el nivel de bienestar de los ciudadanos y su calidad de vida; erosiona la capacidad de gobierno y la credibilidad pública en las instituciones; impide realizar plenamente los principios democráticos; y se vuelve un factor negativo para la inversión en la región.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Consciente de ello, desde 1994 el actual Secretario General de la Organización, Cesar Gaviria, afirmó que una de las necesidades más sentidas en materia de seguridad es la lucha contra la delincuencia común y la criminalidad. Y no hay duda de que es necesario actuar desde la perspectiva multilateral. Por eso, a partir de entonces, la Asamblea General de la Organización ha producido una serie de resoluciones en las que manifiesta su voluntad de propiciar el intercambio de experiencias en la prevención y la lucha contra la delincuencia y estudiar posibles acciones encaminadas a mejorar las condiciones de la seguridad ciudadana.

El paso reciente más importante en la materia se dio en la Asamblea de Caracas en junio de 1997. Allí se encomendó al Consejo Permanente que organizara una reunión de expertos gubernamentales que ofrezca las bases para que la OEA pueda desarrollar un programa multilateral en este campo. Además, la Asamblea solicitó a la Secretaría General que preparara un informe sobre experiencias relevantes a nivel internacional en materia de lucha contra el crimen y prevención de la delincuencia. Estos mandatos de la Asamblea no son otra cosa que el reflejo de las preocupaciones de los países y de su disposición para abordar la problemática de la criminalidad común desde la perspectiva de la cooperación internacional.

De esta manera, en los próximos años la Organización de Estados Americanos tratará el tema de la prevención del crimen y la delincuencia común, buscando enfoques multilaterales de diversa índole que sirvan de complemento efectivo a las acciones que cada país está ejecutando.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Parte II

LOS COSTOS DE LA VIOLENCIA

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Los costos de la violencia en América Latina: una crítica al modelo económico en boga

Mauricio Rubio[1]

Introducción

En este documento se hacen algunas anotaciones y reflexiones alrededor del tema de los costos de la violencia, el cual ha adquirido importancia como elemento de soporte en el diseño de intervenciones en este terreno en América Latina.

El texto está dividido en dos secciones. En la primera se hace un balance del estado actual del debate basado en un conjunto de estudios realizados por la Red de Centros de Investigación del BID[2] y en la experiencia colombiana, sobre la cual existe una literatura considerable (Rubio, 1998b). En la segunda sección se hacen algunas sugerencias para avanzar en la tarea de conocer la magnitud de la violencia, requisito indispensable para hacer un diagnóstico acertado del fenómeno y para que el cálculo de sus costos tenga sentido.

Insuficiencia de información

Uno de los temas recurrentes en los trabajos sobre violencia es la precariedad de la información con que se cuenta. Incluso para cuestiones que en principio no deberían presentar problemas serios de medición, como la violencia homicida, son frecuentes las referencias al subregistro, la incompatibilidad de las cifras de distintas fuentes, o la imposibilidad de contar con una serie cronológica suficientemente prolongada para el análisis. A manera de ilustración, en el Gráfico 1 se muestra como un primer ejemplo en ese sentido, la serie de homicidios en Lima Metropolitana entre 1985 y 1995 según dos fuentes oficiales, el Ministerio de Salud (MINSA) y la Policía Nacional del Perú (PNP).

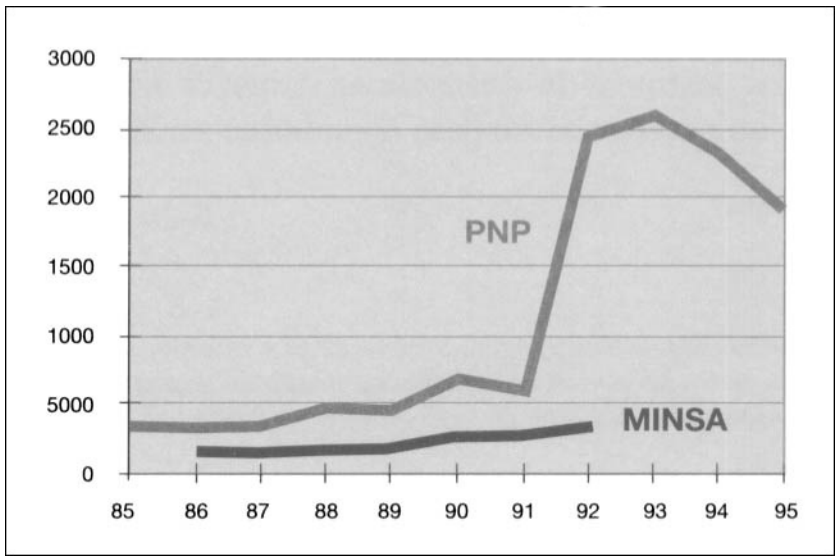
---

[1] Investigador del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE)/Paz Pública, Universidad de los Andes, Bogotá. Investigador visitante del Instituto Universitario de Derecho y Economía , Universidad Carlos III, Madrid.

[2] Para Caracas, Cali, Colombia, El Salvador, Lima, Ciudad de México y Río de Janeiro. Los trabajos se llevaron a cabo entre octubre de 1996 y junio de 1997.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 1. Homicidios en Lima



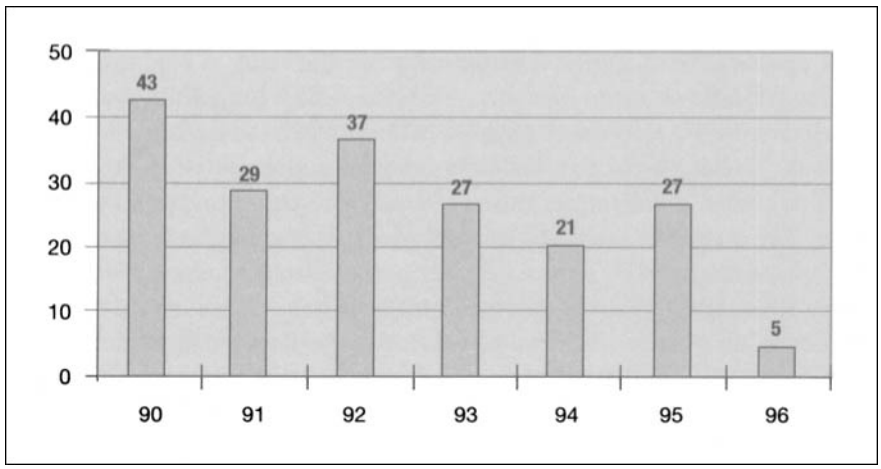
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la PNP y el MINSA.

Del gráfico anterior vale la pena destacar, en primer lugar, el fuerte incremento que señala la cifra de la Policía para los homicidios en 1992, cuando se quintuplican con relación al año inmediatamente anterior. Este extraño aumento se explica por el hecho de que hasta 1991, la información registrada por la Policía peruana correspondía a los casos que se investigaban y no al total de denuncias puestas por los ciudadanos. También sorprende que la cifra del Ministerio de Salud, que en principio debería ser independiente de los procesos de investigación judicial, tenga una tendencia similar, aunque su nivel sea muy inferior a la de la Policía antes del año 1992. La diferencia entre las dos fuentes es tal que, si se siguen los datos del MINSA, en Lima Metropolitana (con el 30% de la población total del país) ocurrían tan sólo el 18% de las muertes violentas del país. Por el contrario, según la Policía, entre 1992 y 1995 ocurrieron cerca del 70% de los homicidios.

En el Gráfico 2 se presenta la serie del subregistro estimado de los homicidios ocurridos en el Área Metropolitana de Caracas entre 1990 y 1996. La estimación se basa en la comparación de los datos de la División de Medicina Legal con las estadísticas oficiales de muertes violentas (IESA/LACSO, 1997). Con excepción del año 1996, en todos los períodos el subregistro fue cercano al 30%.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 2. Subregistro de homicidios, Venezuela



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proveniente de IESA-LACSO, 1997.

Aun en un lugar con una tasa baja de homicidios[3] y cifras oficiales de buena calidad como la Ciudad de México, un estudio detallado de los certificados de defunción de las muertes relacionadas con lesiones accidentales e intencionales ocurridas en 1995 en el Distrito Federal arrojó un faltante del 25% en los homicidios registrados por los médicos legistas (FMS, 1997).

Si el problema de calidad de las cifras se presenta en ciudades capitales —que sufren niveles de violencia que se pueden considerar leves—, no es difícil suponer lo que puede estar ocurriendo en lugares apartados con altos niveles de conflicto, violencia o criminalidad.

Para Colombia, aunque no existen incoherencias serias entre los datos de homicidios de la Policía y los de Medicina Legal, se ha estimado en cerca del 18% el subregistro en el total de defunciones y en la actualidad se perciben diversos síntomas de fallas en la contabilidad de las muertes en los lugares rurales en donde el conflicto se ha intensificado (Flórez y Méndez, 1995).

En El Salvador, de acuerdo con los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) —que concuerdan con estimativos basados en los censos de población—, el subregistro de las muertes violentas por parte la Fiscalía General de la República rondaría el 50% (Cruz, *et al.*, 1997). El Instituto de Medicina Legal dispone de registros únicamente del área urbana de la capital, San Salvador, que se piensa es la localidad menos violenta del país.

[3] La tasa de homicidios en Ciudad de México es de menos de 20 por 100.000 habitantes.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El homicidio ha sido ampliamente reconocido no sólo como el incidente criminal más grave sino como aquél para el cual las estadísticas son más confiables (Spierenburg, 1996:63-105). Además, es posible que se trate de la única conducta criminal homogénea que permite comparaciones regionales e intercronológicas. Desde el punto de vista de su registro, el homicidio presenta algunas peculiaridades que ayudan a explicar la credibilidad que se otorga a tales estadísticas. Es uno de los pocos incidentes criminales que despierta el interés de varias agencias gubernamentales, además de los organismos de seguridad y justicia. Por otro lado, se trata de una conducta particularmente costosa de ocultar. Asimismo, y como para cualquier otra defunción, el no reportarlo acarrea inconvenientes legales de distinta índole para los familiares de la víctima.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, y la evidencia acerca de los problemas de confiabilidad de la información que con relación a este incidente aún se presentan en América Latina, no es aventurado plantear serias inquietudes con relación al cubrimiento o a la calidad de los datos sobre otro tipo de manifestaciones del crimen o de la violencia.

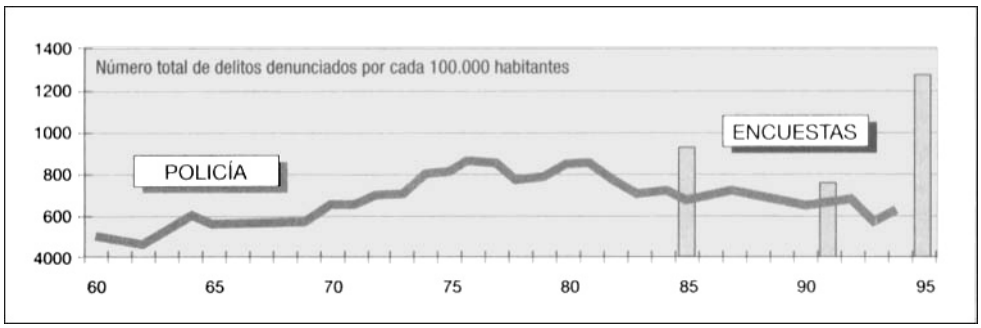
El primer problema con relación a las cifras de incidentes criminales, de agresión o de violencia dentro del hogar es que, a diferencia de los homicidios, no todos ellos se ponen en conocimiento de las autoridades. Para que un ataque personal o un delito quede oficialmente registrado se requiere que la víctima, o un tercero afectado, acuda a las autoridades para poner la respectiva denuncia. Los datos disponibles muestran que, en América Latina, la proporción de incidentes que se denuncia varía entre el 15% y el 30%. Este porcentaje depende, entre muchos otros factores, de la naturaleza del incidente y del lugar en dónde ocurrió.

Para aquellos sitios para los que se dispone de encuestas de victimización se puede comparar esta información con las cifras oficiales de criminalidad, encontrándose allí grandes discrepancias. Para el caso de Colombia, en el Gráfico 3 se muestra la comparación entre el número de delitos denunciados registrado por la Policía Nacional y el que se deriva de las tres encuestas de victimización realizadas desde 1985. De allí se puede deducir que las cifras oficiales sobre delitos no reflejan, ni en magnitud ni en tendencia, lo reportado por los hogares[4].

[4] Conviene insistir en que este Gráfico no muestra las diferencias entre delitos realmente ocurridos —la llamada criminalidad oculta— y los delitos denunciados. Ambos datos se refieren al número de incidentes puestos en conocimiento de las autoridades.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 3. Delitos denunciados según datos de la Policía Nacional y de las encuestas de victimización, Colombia



Fuente: Rubio, 1997.

En Venezuela —para citar otro ejemplo— una encuesta de victimización realizada en el área metropolitana de Caracas arroja, para los robos, una tasa de 17.000 incidentes por cada 100.000 habitantes. De estos casos, según los encuestados, un 31% fue puesto en conocimiento de las autoridades, lo cual daría, en principio, un poco más de 5.000 denuncias por cada 100.000 habitantes. Esta cifra es más de diez y seis veces superior a la que aparece en las estadísticas policiales: 300 por cada 100.000 habitantes (IESA-LACSO, 1997). Para El Salvador, se encuentra que los datos de la Policía o la Fiscalía no reflejan ni siquiera la cuarta parte del número de denuncias por robo a mano armada que se puede calcular a partir de una encuesta realizada en 1996 (Cruz, *el al.*, 1997). En Ciudad de México, las estadísticas oficiales reportan que se comete al año un delito por cada 33 habitantes, al tiempo que las encuestas de criminalidad muestran que la cifra es del orden de un delito por cada dos habitantes (FMS, 1997).

Para Colombia, el origen de este subregistro se ha explicado a partir de la progresiva contaminación de las estadísticas policiales y del mal desempeño del sistema penal de justicia. Aquellos delitos para los cuales no se ha identificado al infractor empezaron a perder importancia y fueron desapareciendo de las estadísticas.

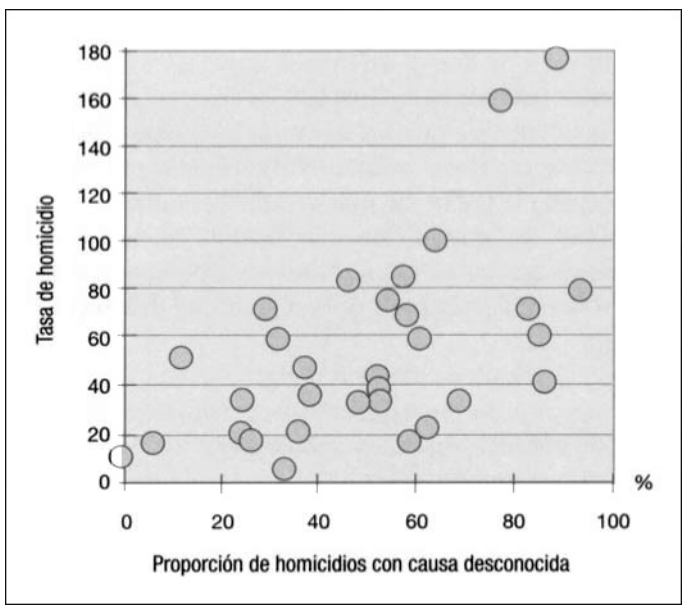
Un problema grave con las estadísticas de criminalidad y violencia es que su calidad parece ser inversamente proporcional a los niveles del fenómeno que pretenden medir. En efecto, para la violencia homicida existe bastante evidencia de que en aquellos sitios en donde ésta se vuelve explosiva, la confiabilidad de los datos es menor. En Colombia, por ejemplo, los informes periodísticos de las masacres que ocurren en las zonas de mayor conflicto empiezan a dejar serias dudas acerca del número preciso de muertes ocurridas. El mismo

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

problema ocurre con las exhumaciones y los hallazgos de fosas comunes que se han hecho recientemente en Guatemala.

Si existe desinformación para algo tan elemental como el recuento de las muertes violentas, no es difícil imaginar que este fenómeno se agudice cuando se trata de conocer las circunstancias o los autores de los homicidios. Los datos disponibles para Colombia muestran cómo, aún en los informes de los médicos legistas, la ignorancia alrededor de las muertes violentas es directamente proporcional a la gravedad de la situación. En efecto, y como se puede observar en el Gráfico 4, mientras que en los departamentos con tasas de homicidio inferiores a 40 por cada 100.000 habitantes (hpcmh) se conocen las causales en dos de cada tres de los casos, en los departamentos más violentos, con tasas superiores a 80 hpcmh —y en donde ocurren la mitad de los homicidios colombianos— esta proporción baja a la mitad. En los lugares con niveles críticos de violencia hay una completa ignorancia sobre casi el 80% de los homicidios[5].

Gráfico 4. Tasa de homicidio y conocimiento de causas, Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Medicina Legal.

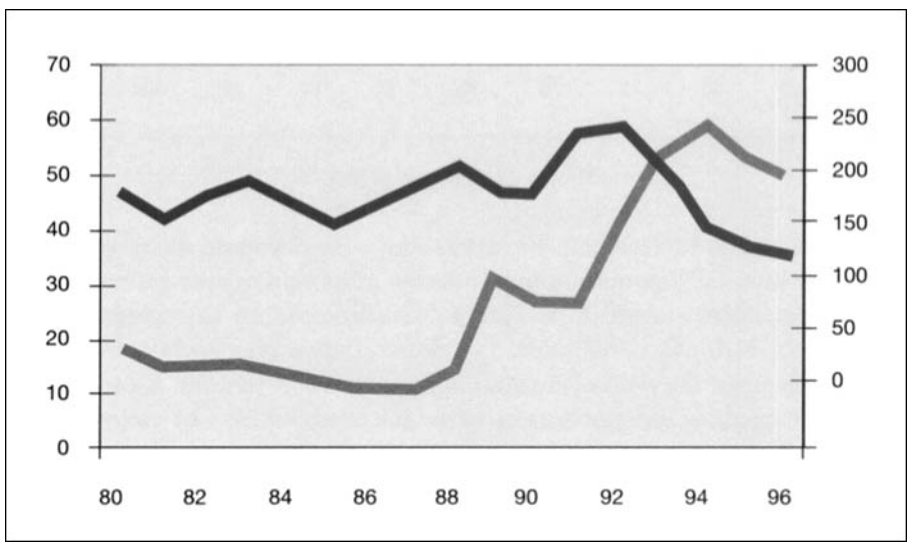
[5] Es conveniente aclarar que este conocimiento sobre causales de los homicidios se deriva de la información de los registros de Medicina Legal y no de los procesos penales por homicidio, para los cuales la incertidumbre es aún mayor.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Un segundo denominador común de los trabajos disponibles sobre los costos de la violencia es la escasa referencia a la medición de la incidencia de la violencia no criminal: las peleas, las riñas callejeras, o el maltrato dentro del hogar. Paradójicamente, una de las áreas de la violencia que está recibiendo mayor atención en términos de diagnóstico y de intervenciones es precisamente aquélla sobre la cual se dispone de menos información cuantitativa. Lo que sugieren los pocos datos disponibles es que se trata de un fenómeno independiente, y muy distinto tanto en su dinámica como en la naturaleza de los agresores, de la violencia criminal.

En el Gráfico 5 se muestra la evolución de los homicidios y de las lesiones para Venezuela, siendo quizás éste el único indicador disponible sobre evolución de la violencia interpersonal. Se aprecia claramente que se trata de dos fenómenos poco relacionados. El marcado incremento en los homicidios a partir de 1992 no tuvo correspondencia en términos de la cantidad de lesiones, que permaneció constante y luego descendió.

Gráfico 5. Homicidios y lesiones, Venezuela



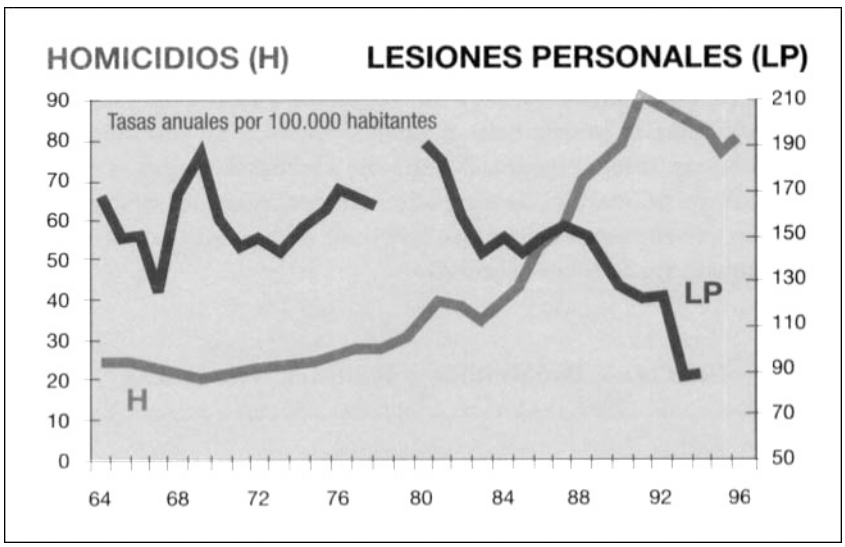
Fuente: Elaboración propia con base en IESA-LACSO, 1997.

Para Colombia, la comparación de las cifras de homicidios y de lesiones personales durante los últimos 30 años es aún mas reveladora en cuanto a la independencia entre estos dos fenómenos. Como se observa en el Gráfico 6, es

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

justamente cuando empieza a hacerse epidémica la violencia homicida —a principios de la década de los años ochenta— cuando se inicia el descenso sostenido de las tasas de lesiones personales.

Gráfico 6. Homicidios y lesiones personales, Colombia



Fuente: Elaboración propia.

De haber sido la violencia interpersonal —la derivada de riñas— la que se hizo explosiva en Colombia a partir de los años ochenta, se hubiera esperado que tuviera como efecto más notable un aumento en la incidencia de las denuncias por lesiones personales. Los datos disponibles en las encuestas de victimización para las ciudades colombianas en 1995 tienden a corroborar la idea de una relativa independencia entre los homicidios y la violencia interpersonal no fatal.

Por otro lado, y de acuerdo con una comparación internacional (World Bank, 1997), la incidencia de violencia contra las mujeres colombianas en el hogar sería una de las más bajas del continente: 20%, contra 30% en Antigua y Barbados, 54% en Costa Rica, 60% en Ecuador, 49% en Guatemala y 57% en México. Así, paradójicamente, uno de los países con mayor violencia homicida en el continente presentaría simultáneamente una de las tasas más bajas de violencia en el hogar. Lo que estos datos reflejan es que el énfasis que ha recibido la violencia interpersonal y dentro de la familia se explicaría más por el

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

creciente interés en estos fenómenos que por un aumento en su incidencia. Hasta el momento, la mayor magnitud del problema no ha sido corroborada por los datos.

A partir de las consideraciones anteriores, otro punto que se puede sugerir es que el grueso del "problema de violencia" que enfrenta América Latina en la actualidad tiene que ver con un incremento en la incidencia de las conductas criminales. Varios tipos de evidencia tienden a apoyar esta afirmación.

En primer lugar está la creciente sensación de inseguridad que en todo el continente manifiestan los ciudadanos en las encuestas de opinión. Resulta difícil asimilar el argumento de que la mayor inseguridad se origina precisamente en aquellos incidentes que los ciudadanos están menos dispuestos a divulgar o poner en conocimiento de las autoridades. En segundo término, y a pesar de las limitaciones ya señaladas respecto a las estadísticas, está la sensación de que el crimen está aumentando en América Latina (*Newsweek*, 1998)[6]. En tercer lugar se puede mencionar el hecho de que, a diferencia de lo que sucede en otros continentes, el crimen latinoamericano es particularmente violento. Mientras que por ejemplo en Colombia o México cerca de la mitad de los ataques a la propiedad se hace recurriendo a la violencia, en Francia esto sólo ocurre en el 3% de los casos. Por último está el hecho de que los incrementos más notorios en la manifestación extrema de violencia –el homicidio— generalmente parecen estar relacionados con la proliferación o consolidación de actividades criminales.

En Colombia, por ejemplo, ha habido una larga tradición de apego a un extraño diagnóstico según el cual, en el país donde surgieron los principales carteles de la droga y donde operan las guerrillas más antiguas del continente, el aumento de la violencia se explica por problemas de intolerancia entre los ciudadanos. Ahora, sin embargo, existe cada vez más evidencia que permite asociar las muertes violentas con conductas criminales. En la Ciudad de México, el incremento de la violencia homicida entre 1990 y 1995 estuvo bastante asociado con una mayor incidencia de los asaltos a mano armada. Las muertes atribuibles a las riñas permanecieron prácticamente constantes.

Los costos de la violencia

A pesar de que en el continente se está poniendo de moda hacer el cálculo de los costos de la violencia como herramienta de soporte para el diseño de inter-

[6] Entre los múltiples informes periodísticos sobre la creciente preocupación por el tema, véase por ejemplo Continent of Fear. Crime Has Become Latin America's Biggest Problem" *Newsweek*. 20 de abril de 1998.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

venciones en esa materia, son varias las limitaciones que tal enfoque presenta en la actualidad.

En primer lugar está el problema ya señalado de las deficiencias en la medición del fenómeno para el cual se quieren calcular los costos. Una condición básica para hacer comparaciones de los costos de un fenómeno a lo largo del tiempo o entre regiones es poder hacer alguna referencia a los costos unitarios. Si el término violencia se está aplicando en realidad a varios fenómenos con características, incidencias y actores muy diferentes, no hace falta recalcar el limitado alcance que tendría el esfuerzo por comparar los costos globales de algo tan heterogéneo en magnitud y composición.

Un punto que llama la atención en los trabajos disponibles sobre costos de la violencia es el énfasis que se le ha dado al cálculo de la carga financiera que está imponiendo sobre los hogares y el sistema de atención médica. En América Latina, éste es probablemente el sector para el cual están más adelantados tanto la elaboración de un metodología detallada de contabilidad de costos (Bobadilla *et al.*, 1995), como la realización de estudios de caso. Algunos datos disponibles muestran que la importancia que se le ha dado al sector salud no guarda proporción con la relevancia de dicho sector dentro de los estimativos del impacto global del fenómeno.

Para Colombia, por ejemplo, se ha calculado que los gastos del sistema de salud en la atención de los lesionados son del orden del 1% de los costos totales de la violencia (Trujillo y Badel, 1998). Lo anterior no parece ser característico de una sociedad con niveles explosivos de violencia: una cifra muy similar, cercana al 1% de los costos totales, se obtuvo en un pormenorizado estudio de costos realizado en Ciudad de México. Es posible que este sesgo en el diagnóstico de los costos sea simplemente el resultado del creciente interés de los profesionales de la salud pública por ese tema.

En marcado contraste con lo anterior, los cálculos de los costos unitarios y detallados de los sectores universalmente asociados con el crimen y la violencia —como el sistema penitenciario, los juzgados penales, la Policía o los militares— son prácticamente inexistentes[7].

Aún más, el análisis sistemático sobre la evolución del gasto militar y el de la rama judicial es todavía incipiente. En Colombia, la metodología de estos esfuerzos es todavía muy elemental y entra en la línea de análisis clásicos de presupuesto que busca detectar tendencias y relaciones básicas con ciertas

[7] Para el estado de Río de Janeiro, la secretaría de justicia elaboró recientemente un diagnóstico de la situación carcelaria que incluye cifras sobre lo que cuesta mantener un prisionero. En una presentación preparada para el seminario Crimen y Economía en Río de Janeiro, julio 27 y 28 de 1998, Julita Benguber (1998) hizo comparaciones con países europeos y con Norteamérica.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

variables agregadas. Parecería que quienes realizan estos trabajos enfrentan serios problemas de acceso a la información, lo cual puede estar reflejando la gran desconfianza que existe entre los militares hacia cualquier observador externo. Aun si se tiene en cuenta que se basa en cifras monetarias derivadas del presupuesto, el análisis comparativo de los gastos militares y de justicia presenta dificultades originadas en el hecho de que, ni siquiera a nivel conceptual, existe un acuerdo sobre lo que constituye el producto (*output*) de tales agencias.

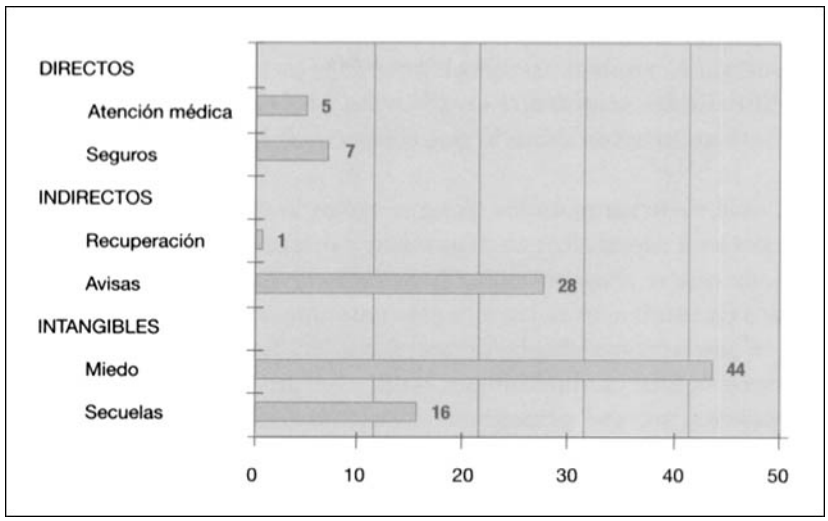
La alusión recurrente en los trabajos sobre los costos de la violencia a los gastos del sistema de salud, o en seguridad y justicia, en alguna medida refleja la confusión que se presenta entre la relevancia de un costo y la facilidad con que se mide. La tendencia natural a concentrarse en la información ya disponible, o en la que se puede recolectar con facilidad, ha hecho que se deje de lado lo que para cualquier ciudadano que habita en un lugar asediado por la violencia parecerían ser sus principales costos: la sensación de inseguridad, el miedo, el terror y el deterioro en la calidad de la vida.

Entre los estudios sobre violencia realizados por la Red de Centros de Investigación del BID, sin lugar a dudas el más detallado y exhaustivo en materia de medición de los costos fue el que se hizo en Ciudad de México. En este trabajo se avanzó en la línea —para algunos controvertida— de tratar de medir los costos intangibles de la violencia. Fue así como se indagó por la disponibilidad que mostraban las víctimas de pagar por evitar que se repitiera en el futuro un incidente similar al que las había afectado. Corroborando la inquietud planteada anteriormente, en el sentido de que los mayores costos de la violencia se estarían originando precisamente en las áreas de más difícil medición, en dicho trabajo se establece que el rubro de los intangibles sobrepasa con creces las demás categorías de los costos considerados, incluyendo el rubro de los años de vida saludable perdidos (AVISA).

En efecto, y como se observa en el Gráfico 7, los intangibles —como el miedo o las secuelas psicológicas— representan cerca del 60% de las pérdidas por ataques contra las personas reportados por las víctimas encuestadas. A pesar de las críticas que se le pueden hacer a este enfoque, adaptado de la economía ambiental, parece claro, por la magnitud de las cifras, que se trata de una línea de indagación sobre los costos de la violencia que vale la pena perfeccionar.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 7. Composición de costos derivados de los ataques a las personas, México



Fuente: Elaboración propia

La mayor paradoja en términos del cálculo de los costos de la violencia es que aquel componente sobre el cual se tiene un mayor conocimiento –si bien limitado— en términos de magnitud y evolución es precisamente aquél cuyo impacto social se conoce menos: la violencia homicida.

¿Cuál es el costo para la sociedad de una muerte violenta intencional? Es difícil aceptar la idea planteada en la mayoría de los trabajos disponibles, según la cual este costo está relacionado principalmente con los gastos en atención médica o con el flujo de ingresos futuros que la víctima dejó de percibir. Tales consideraciones podrían tener sentido únicamente en el caso de la violencia accidental. Las repercusiones sociales de un homicidio criminal, o político, van normalmente mucho más allá del ámbito familiar de la víctima. Y como ya se mencionó, aun dentro de este ámbito limitado, los costos intangibles parecen ser los más considerables. De todas maneras, se trata claramente de costos privados, cuya simple sumatoria puede no guardar ninguna relación con los costos sociales.

Actualmente en Colombia existe un consenso relativo en torno al hecho de que la violencia está poniendo en entredicho la viabilidad de la economía. El volumen de trabajos econométricos que corroboran esta idea es ya considerable. Utilizando como indicador de violencia la tasa de homicidios se ha encon-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

trado que sus altos niveles afectaron tanto la formación bruta de capital como la productividad de los factores[8]. Aunque de manera menos formalizada, pero no por eso menos relevante, se ha señalado cómo en El Salvador la inversión privada se vio muy afectada por la violencia (Cruz *et al.*, 1997). Los estudios de corte transversal para explicar las diferencias de crecimiento entre países a nivel latinoamericano, y en los cuales se incluye la tasa de homicidios como elemento explicativo, tienden a confirmar estos resultados (Corbo, 1996). Lo que no se conoce aún es la manera en que se está dando este efecto a nivel micro. Una de las explicaciones posibles sería la salida de recursos productivos.

Tampoco se tiene mucha claridad acerca de qué otros elementos puede estar captando como proxy la tasa de homicidios. En Colombia, lo que muestran los trabajos acerca del impacto de esta tasa sobre algunos agregados macroeconómicos es que el efecto empezó a darse a principios de los años ochenta, cuando dicha variable no era aún un asunto que se conociera públicamente. La evolución de las muertes intencionales en Colombia muestra una estrecha asociación con algunas magnitudes observables, como el número de frentes guerrilleros y de combatientes activos, e incluso con algunos intangibles como la infiltración del narcotráfico en varias esferas de la vida nacional. A partir de allí sería bastante sencillo establecer conceptualmente vínculos con el deterioro de la actividad productiva que explicaran esta relación negativa entre muertes violentas, inversión y productividad.

Lo que también muestra la experiencia colombiana es que cuando se empieza a captar estadísticamente el impacto de la violencia sobre algunos de los agregados económicos, puede que ya sea demasiado tarde. Un efecto perceptible de la tasa de homicidios sobre los indicadores de desempeño económico se da tan sólo cuando se ha llegado a situaciones extremas de criminalidad o conflicto. Las preocupaciones de los académicos por la violencia van normalmente rezagadas uno o dos lustros con relación a las quejas de los empresarios, y al impacto real sobre la estructura económica. En Colombia, por ejemplo, las primeras voces de alerta de los economistas sobre los efectos adversos de las actividades criminales sobre el desempeño económico se dieron a finales de los años ochenta, cuando ya estaban consolidados los principales carteles de la droga y la situación de violencia era explosiva.

Las anotaciones anteriores invitan a pensar en la importancia de capitalizar las experiencias ajenas. Si como aparenta ser el caso en la actualidad, una de las principales justificaciones de los estudios sobre costos de la violencia es la de motivar a las autoridades económicas para que incluyan este tópico en el temario de sus preocupaciones, tal vez la vía más adecuada para

[8] Para una síntesis de los trabajos disponibles para Colombia, véase Rubio (1998a).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

lograr este propósito sería la de hacer referencia a aquellas sociedades como la colombiana en las cuales la violencia ha puesto en entredicho la viabilidad del desarrollo.

La principal enseñanza que se puede extraer de la experiencia colombiana reciente es que la violencia desbordada causa en la sociedad un impacto que va más allá de las consideraciones de la eficiencia del gasto dedicado a prevenirla o a aliviarla. La evidencia disponible sugiere varias cosas acerca de este impacto. Lo primero es que no parece prudente ignorar algunos elementos —como la pérdida del monopolio de la coerción en cabeza del Estado, los efectos demográficos, los desplazamientos forzados de población, la emigración de recursos productivos, el debilitamiento de la justicia o la distorsión de las reglas del juego— que afectan la base misma de los procesos de intercambio y que, aunque prácticamente incuantificables, merecen atención prioritaria. Lo segundo es que mediante el uso privado de la fuerza se puede dar —como se dio en Colombia en las últimas dos décadas— una colosal repartición de la riqueza y una enorme concentración de los recursos y del poder. Lo tercero es que el incremento de la violencia, junto con la falta de acciones públicas realistas y efectivas, puede generar una progresiva privatización de bienes públicos por excelencia como son la seguridad y la justicia. Por último se puede decir que fuera del impacto perceptible sobre el capital físico, el capital humano y el llamado capital social, un efecto extremadamente difícil de medir pero no menos importante puede originarse en los costos de transacción y las oportunidades perdidas.

¿Para qué calcular los costos?

Una de las contribuciones intelectuales más importantes de la disciplina económica al análisis de los fenómenos sociales ha sido el estudio de los costos, o sea la consideración sistemática de todas las *oportunidades alternativas*. El concepto del costo de oportunidad tiene dos componentes. Uno tiene que ver con la conveniencia de ir más allá de los pagos, o costos contables, como factores determinantes de las decisiones. El segundo —la consideración de todas las alternativas— hace énfasis en la conveniencia de adoptar una visión global de las relaciones y de sus posibles repercusiones en otras esferas.

En su calidad de herramienta de soporte para el diseño de las intervenciones, en el cálculo de costos se pueden distinguir dos instancias. La más elemental consiste en dar una señal de alarma sobre el impacto social de algún fenómeno e indicar la necesidad de que se produzca una acción pública. Esta instancia se basa por lo general en un inventario de los gastos, de las oportunidades perdidas y en la identificación de los sectores más afectados. Parece

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

poco arriesgado afirmar entonces que el estado actual del debate en América Latina en materia de los costos de la violencia no se encuentra mucho más allá de este punto.

La segunda instancia —más sofisticada que la anterior—se relaciona con el análisis costo-beneficio de un conjunto de intervenciones alternativas. En principio, la comparación de los costos y los beneficios de las distintas intervenciones es una poderosa herramienta para lograr eficiencia en la asignación de recursos públicos. En el área del crimen y la violencia, la correcta utilización de esta metodología, esto es, la evaluación de proyectos, se enfrenta con limitaciones de información y conceptuales que la hacen prácticamente inaplicable.

En otra dimensión —el diseño de políticas relacionadas con el manejo de externalidades—, una sugerencia económica fundamental es identificar el agente que genera tales externalidades para hacer, mediante las intervenciones del caso, que dicho agente internalice todos los costos de sus acciones y se vea incentivado a reducirlas. En América Latina se está lejos de una aproximación de este tipo, aun en el nivel conceptual. Con contadas excepciones, el crimen y la violencia se toman casi como desastres naturales o misteriosas enfermedades, no sólo porque no se entiende bien su origen sino porque se supone implícitamente que no están beneficiando a nadie.

En términos de la llamada teoría económica del crimen, cuya orientación actual está caracterizada por la aplicación del modelo de escogencia racional a las conductas criminales, vale la pena recordar que esta era una preocupación que se reconocía secundaria en el trabajo inicial de Gary Becker. El objetivo primordial de dicho trabajo era sugerir herramientas económicas para la asignación de los recursos estatales en la tarea de controlar el crimen. La idea esencial sigue siendo que tal asignación debe hacerse de acuerdo con los costos sociales que genera cada conducta criminal.

En esa dirección, un área que está siendo ignorada por los actuales estudios sobre costos de la violencia es la relacionada con los costos implícitos en los códigos penales que, para cada sociedad, han establecido claras prioridades en términos de las conductas que se deben combatir e incorporan una valoración implícita del daño social de cada una. Si se trata de comparar los costos relativos de un robo, un homicidio y un secuestro, por ejemplo, y con base en esto sugerir prioridades de intervención, parecería mucho más factible, realista, y eficiente comparar las penas que la sociedad ha establecido para cada una de estas conductas punibles. Esto en lugar de irse por la vía tortuosa de intentar estimar unos costos cuyo grueso a nivel social lo constituyen magnitudes intangibles basadas en una información tan precaria como aquélla de la que se dispone actualmente sobre el crimen. Esta flagrante ignorancia por

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

parte de los economistas sobre un problema que históricamente ha sido tratado y discutido por otras disciplinas ilustra bien una de las grandes limitaciones del "enfoque económico" en el tratamiento del tema de la violencia: el querer colonizarlo como "empezando de cero", sin tener en cuenta la tradición de su estudio.

Aun haciendo caso omiso de esta última observación, en la medición de los costos de la violencia subsisten serias dificultades. La primera de ellas es la dimensión distributiva del impacto del crimen, sobre la cual la economía tiene muy pocas sugerencias normativas. La segunda es la dificultad para valorar la vida humana y establecer comparaciones y prioridades de intervención entre los atentados contra las personas, los ataques a la propiedad y los crímenes contra el Estado. La tercera tiene que ver con lo complicada que ha resultado la cuantificación del impacto social de actividades como el narcotráfico, la corrupción, la guerrilla o la actuación de otras organizaciones armadas. La última dificultad tiene que ver con la idea por demás errónea de que el tamaño de la industria del crimen guarda una relación directa con las pérdidas sociales que tal actividad ocasiona. Esta noción está posiblemente basada en un supuesto muy discutible de Becker que plantea que las industrias ilegales son *competitivas* y que por lo tanto lo que los criminales obtienen es equivalente a los recursos que invierten en el desarrollo de esas actividades, pudiendo además dedicarse a otros fines. Si se abandona este supuesto es fácil argumentar que lo que produce cualquier crimen constituye una pérdida únicamente para la víctima. Es un costo privado. Socialmente son dos los efectos: una redistribución de la riqueza, y sobre todo, un debilitamiento de los derechos de propiedad que puede implicar, ese sí, unos costos sociales. Sin embargo, la magnitud de esos costos puede no guardar ninguna relación con el monto transferido.

Algunas sugerencias

Con base en los elementos destacados en este trabajo es posible hacer varias sugerencias para avanzar en la definición de la magnitud del problema de la violencia y en su diagnóstico.

Medir la incidencia y naturaleza de los crímenes

Algunas encuestas realizadas recientemente (Cuellar, 1997) muestran que para los colombianos, la violencia se ha convertido, junto con el desempleo, en la principal preocupación. Entre tanto, como ya se señaló, diversos estudios sugieren que la violencia está poniendo en peligro la viabilidad de la economía

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

colombiana. Se trata, sin lugar a dudas, de un problema grave cuya solución es urgente. Algo similar puede decirse de varias ciudades y regiones de América Latina.

En marcado contraste con esta percepción acerca de la gravedad e importancia de la violencia, son irrisorios los esfuerzos que se están haciendo en la actualidad para tratar de precisar su naturaleza y medir su magnitud. Dada la trascendencia que asignan los ciudadanos a los distintos problemas, lo que se gasta actualmente en medir los precios, los medios de pago, las cuentas fiscales, la balanza de pagos, el empleo o las cuentas nacionales no guarda proporción con lo que se está gastando en medir el crimen y la violencia.

En este contexto, también resulta extraña la prioridad que se está dando a la medición de los costos de un fenómeno tan deficientemente estimado e incluso definido. En la mayoría de las áreas de las realidad social la secuencia más lógica ha sido la inversa. Mucho antes de que se empezara a hablar de los costos de problemas sociales y económicos como por ejemplo el desempleo y la inflación, el asunto de la medición de su magnitud ya estaba resuelto. Asimismo, son innumerables la variables económicas, sociales o demográficas que están en la actualidad razonablemente bien medidas sin que siquiera se haya planteado la inquietud acerca de sus costos sociales. En el área del crimen y la violencia la situación actual en materia de medición es, sin lugar a dudas, deplorable. En buena parte de las regiones ni siquiera se sabe cuántos crímenes ocurren. En los pocos sitios en donde se ha emprendido la tarea de medir la criminalidad real, los problemas de agregación son monumentales. Como se dice coloquialmente, se siguen "sumando peras con manzanas". Así, en la llamada "tasa de criminalidad" entran con la misma ponderación unitaria el robo de un reloj, el de un vehículo de lujo, un secuestro y una riña en un bar.

En consecuencia, la recomendación que surge con mayor fuerza tiene que ver con la necesidad de mejorar la base de información sobre el crimen y la violencia en todos los niveles. Parecería conveniente en primer término tecnificar y profesionalizar la labor de recopilación y sistematización de las estadísticas sobre crimen y violencia. También parece necesario moverse en la dirección de corregir los conflictos de intereses que existen, para los organismos de seguridad, entre la tarea de registrar los incidentes criminales, el desarrollo de los procesos judiciales y la evaluación de su desempeño. En las cifras se hacen evidentes las interferencias perversas que se están dando en la actualidad entre la labor puramente estadística y la responsabilidad judicial de aclarar los crímenes y capturar a los agresores. En forma independiente de los procesos judiciales, se debe mejorar la base de información sobre los delitos, los ataques personales, las víctimas, las circunstancias que rodean los incidentes y, sobre todo,

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

sobre los agresores. Parece claro que los ciudadanos tienen una valiosa información sobre el crimen y la violencia, pero no la transmiten a las autoridades por los altos costos que implica la judicialización de los incidentes, entre otros factores. El acopio de información también debe hacerse de manera focalizada e involucrando mucho más a las comunidades y sectores afectados en términos de la percepción del problema, de sus orígenes, de sus efectos, y de las soluciones viables y realistas.

En este contexto vale la pena destacar la importancia de las encuestas de victimización que, para la mayoría de los incidentes, constituyen la única fuente de información disponible sobre lo que realmente ocurre, además de que presentan algunas características que es necesario tomar en consideración. En primer lugar, tales encuestas parecen ser útiles para las conductas delictivas y para las agresiones menos serias, más frecuentes y con menor tendencia a ser puestas en conocimiento de las autoridades. En cambio para los incidentes más graves como los homicidios o los secuestros presentan serios inconvenientes. Una segunda característica de las encuestas que se han realizado hasta la fecha en América Latina es su naturaleza esencialmente urbana. La poca información disponible sugiere que la violencia y la inseguridad en algunos lugares están lejos de ser problemas exclusivos de las grandes urbes. Una tercera característica de la información de criminalidad basada en encuestas tiene que ver con que la denuncia de incidentes es en extremo sensible a la forma como se hacen las preguntas. No es difícil argumentar, por ejemplo, que asuntos como el maltrato familiar o las lesiones personales quedan subrepresentados cuando se trata de encuestas con énfasis en las acciones de la delincuencia. La última anotación que parece pertinente es que hasta el momento se han dejado de lado los incidentes delictivos que afectan al sector empresarial y productivo, y sobre todo la corrupción estatal.

Las características enunciadas de las encuestas de victimización conducen a formular otras recomendaciones. Parece urgente realizar encuestas que abarquen tanto el sector rural como el urbano, en donde se superen las limitaciones que existen para establecer la incidencia de la violencia doméstica o entre conocidos, y que permitan comparaciones entre países. También resulta indispensable —sobre todo si se quiere avanzar en la medición de los costos de la violencia— conducir encuestas de victimización en las empresas. Se requiere empezar a diseñar instrumentos orientados a medir la incidencia de la corrupción.

En relación con esta base de información, parece indispensable avanzar en la línea de combinar los distintos tipos de evidencia para los cuales está entrenada o especializada cada una de las disciplinas desde las cuales se estudia la violencia actualmente. El diagnóstico debe partir de testimonios, estu-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

dios de caso e historias de vida pero no puede quedarse en esa etapa. Las intuiciones deben ser sustentadas con la estadística y con algo de teoría. El enfoque multidisciplinario que impone esta mezcla de metodologías sólo podrá tener éxito si cada disciplina abandona sus prejuicios y está dispuesta a discutir la pertinencia de sus teorías y herramientas de trabajo.

Medir cuántos son los criminales

Entre las cuestiones menos conocidas y estudiadas del crimen y la violencia en América Latina figuran la naturaleza y el número de los agresores. Algunas de las preguntas básicas alrededor del fenómeno criminal que resultan vitales para el diseño adecuado de las políticas siguen sin respuesta. No se sabe, por ejemplo, si la proliferación que se observa en el número de atentados criminales es un fenómeno ocasionado por muchos agresores que ocasionalmente delinquen o si se trata más bien de unos pocos criminales exitosos y reincidentes que agobian a la población.

Varias de las teorías y de las intervenciones en boga suponen implícitamente el primer escenario. Las explicaciones basadas en la existencia de un continuo entre la agresión rutinaria o el maltrato familiar y el delito, así como las que consideran que la pobreza es el caldo de cultivo de la violencia están dando por descontado que los criminales son muchos: cualquier ciudadano conflictivo es un criminal en potencia, sobre todo cuando se trata de un individuo pobre.

Aquellos trabajos de los economistas que asimilan el costo social de un robo al valor de lo que se transfiere –bajo el supuesto de que se trata de actividades competitivas con una oferta inagotable de mano de obra— o que consideran un "agente típico representativo" haciendo cálculos permanentes de los costos y beneficios de delinquir, están suponiendo también que todos los ciudadanos, y sobre todo aquéllos con un bajo costo de oportunidad en el mercado laboral, son eventuales delincuentes.

Las políticas públicas más populares —aquéllas orientadas a fortalecer el sistema educativo, combatir la pobreza, disminuir la desigualdad, fomentar la convivencia ciudadana, restringir el consumo de alcohol o reconstruir el tejido social— suponen implícitamente que como los beneficiarios de las políticas son todos los ciudadanos, el crimen y la violencia son como epidemias que afectan, en calidad de agresores, a toda la población.

Desafortunadamente, este escenario no ha sido corroborado con los datos. Alguna evidencia disponible para Colombia (Rubio, 1998a) sugiere precisamente lo contrario: las actividades criminales estarían concentradas en muy pocos agentes. En el mismo sentido apunta la poca teoría existente sobre cri-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

men organizado (Fiorentini y Peltzman, 1995) y la experiencia de aquellos países que tienen información sobre reincidencia de los criminales[9].

Medir la incidencia de la agresión no criminal

La confusión recurrente relativa a los problemas de agresión rutinaria entre los ciudadanos comunes —entre ellos el maltrato familiar— y los ataques criminales es uno de los factores que en mayor medida están contaminando actualmente tanto el diagnóstico de la violencia como el diseño de políticas orientadas a su control.

La confusión ha llegado al punto de permear el ámbito de las estadísticas. Erróneamente se utilizan datos sobre una manifestación de la violencia para hacer generalizaciones sobre los otros tipos de violencia. La mezcla de una tendencia observable (el aumento en la tasa de homicidios), sumada a un prejuicio (que el grueso de las muertes violentas surge de problemas de intolerancia), ha llevado a concluir, sin mayor evidencia, que los incidentes de agresión entre ciudadanos y el maltrato familiar se han intensificado. De allí se deduce, también equivocadamente, que tal aumento ayudaría a explicar el incremento en las tasas de criminalidad. En suma, se ha construido toda una cadena de causalidades con poca teoría y aún menos evidencia.

Para empezar a desenredar esta maraña hay un primer paso que resulta inevitable: saber lo que está ocurriendo con la agresión no criminal. Es necesario indagar si ha aumentado o disminuido; si es mayor en los lugares con alta incidencia de muertes violentas que en las comunidades pacíficas; si hay alguna correspondencia entre las víctimas de agresión y, por ejemplo, las de atracos; si el haber agredido a alguien contribuye a la probabilidad de convertirse en criminal; o si por el contrario los delincuentes son más propensos a agredir a sus familias o a sus vecinos que los ciudadanos que no han optado por las actividades criminales.

Medir los costos sociales pertinentes y establecer quién los genera

Como ya se ha señalado, existe en la actualidad en el área de la violencia una

[9] Para Estados Unidos, por ejemplo, se reconoce que la función de "incapacitación" de la prisión es fundamental. Se sabe además que muy pocos criminales cometen muchos crímenes y que, por ejemplo, el prisionero típico, en forma independiente de la infracción por la que fue encarcelado, que pudo ser leve, ha cometido en promedio 15 crímenes graves durante el último año. Steven Levitt (1998), presentación en el Seminario sobre Crimen y Economía en Río de Janeiro, julio 27 y 28 de 1998.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

desafortunada tendencia a confundir la relevancia de un costo con la facilidad para calcularlo a partir de información que ya se ha recopilado o que es más familiar a los analistas. No se explica de otra manera, por ejemplo, el ya mencionado énfasis que se ha puesto en los costos que impone sobre el sector salud la atención de las víctimas de la violencia y que están mostrando ser insignificantes dentro del total de las pérdidas sociales. Si, como parece estar ocurriendo, el grueso del problema de la violencia en América Latina tiene que ver con las muertes intencionales y los ataques criminales, parece inapropiada la asociación que se está tratando de establecer entre la violencia y los gastos del sector salud, tanto a nivel privado como social. Resulta difícil sostener que la cuenta hospitalaria pueda ocupar un lugar destacado dentro de la lista de preocupaciones de los familiares de la víctima de un homicidio o de un atraco; o que la contabilidad detallada de los costos de la atención médica a las víctimas podrá dar luces para la formulación de políticas o para la asignación de recursos públicos en materia de prevención y/o control de la violencia[10].

El mayor vacío que existe en la actualidad en materia de medición de los costos de la violencia tiene que ver con la dificultad que tanto a nivel conceptual como empírico se enfrenta para rastrear las repercusiones que tienen los ataques criminales sobre las decisiones productivas de toda la población. La evidencia testimonial para Colombia muestra que la sola presencia de un actor armado en una localidad –trátese de guerrillas, paramilitares, milicias o pandillas juveniles— tiene repercusiones importantes en diferentes niveles de la actividad productiva que allí se desarrolle. Los esfuerzos exploratorios realizados en Bogotá muestran que algunas decisiones económicas son sensibles tanto al hecho de que el individuo haya sido víctima de un ataque criminal, como a la percepción de inseguridad[11] . Por otro lado se ha notado que esta percepción de inseguridad es casi independiente del hecho de haber sido atacado por un delincuente[12].

El supuesto implícito en la mayoría de los trabajos disponibles, esto es,

[10] No faltan quienes, sin mayor sustento empírico, formulen recomendaciones en ese sentido. Como la de dar mayores recursos al sector salud para atender con prontitud las emergencias y reducir, por esta vía, la letalidad de las agresiones. Véase por ejemplo la presentación de Juan Luis Londoño (1998) ante la Asamblea Anual del BID en Cartagena de Indias en marzo de 1998.

[11] En Bogotá, por ejemplo, un porcentaje importante de los ciudadanos (el 30,8%) manifiesta haber dejado de estudiar o trabajar a ciertas horas por razones de inseguridad. La probabilidad de tomar este tipo de decisión depende no sólo de haber sido víctima de un ataque sino, de manera más significativa, de la valoración subjetiva de la posibilidad de un atraco frente a su casa o a su sitio de trabajo. CEDE/PAZ PÚBLICA (1999).

[12] Esto depende además de cuestiones tan variadas como la edad de la persona, su posición dentro del espectro político derecha-izquierda, el ser propietario de la vivienda y la opinión que tenga sobre la Policía.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

que los costos sociales de los ataques criminales guardan una relación con los montos transferidos, no refleja otra cosa que una manera apresurada de socializar unos costos privados que aparentemente no son proporcionales al verdadero impacto social del crimen.

El segundo gran vacío de la corriente actual de trabajos sobre costos de la violencia es la tendencia a ignorar por completo a los agresores, que son precisamente los agentes que están generando los costos sociales. La recomendación económica ante un problema de esta naturaleza —un agente que con sus decisiones se beneficia privadamente e impone sobre la sociedad unos costos que él no asume— es bastante directa: se debe identificar al agente que genera los costos e imponer sobre él unas restricciones o impuestos para que de alguna manera internalice los costos sociales y, mediante un nuevo cálculo de la rentabilidad de sus actividades, perciba incentivos adecuados para reducirla. En el área del crimen esta línea de política va en la misma dirección de lo que las sociedades desarrolladas han encomendado a sus sistemas de justicia penal: identificar a los infractores y aplicarles las restricciones o impuestos, en este caso las penas, que la sociedad ha considerado deben recibir.

La confusión en este sentido es tal que algunas recomendaciones en boga en la actualidad constituyen un total contrasentido en términos de los incentivos que conllevan. La lógica es la siguiente: se calculan unos "costos de la violencia", se hace caso omiso de quién los está generando, se encuentra que son enormes y se le recomienda a la sociedad que para evitarlos se debe retribuir económicamente –mediante contribución pagada por todos— al agente de tales acciones[13].

Para avanzar en el diagnóstico: superar los prejuicios

Un segundo conjunto de sugerencias se orienta a la necesidad de superar los prejuicios políticos y profesionales que todavía subsisten y contaminan los análisis de la violencia, y por esa vía las intervenciones que se adoptan.

El primer prejuicio tiene que ver con la significación de la violencia no criminal, la de las riñas, que tiende a repartir entre toda la ciudadanía la responsabilidad por los actos de violencia. De este prejuicio se derivan las medi-

[13] Los acuerdos que se están iniciando en Colombia entre representantes de la sociedad civil y las organizaciones guerrilleras, en particular el firmado en Alemania con el Ejercito de Liberación Nacional (ELN), ofrecen un ejemplo de antología. Para dejar de financiarse mediante el secuestro de civiles y continuar su lucha contra el Estado colombiano, el ELN pone como condición que se le consigan fuentes alternativas de recursos (*El Tiempo*, 1998).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

das dirigidas al ciudadano promedio, como las restricciones a la venta de alcohol, o los controles a las armas que se portan legalmente. Toda la evidencia disponible señala que este es un escenario pertinente únicamente en aquellas sociedades con bajos niveles de violencia.

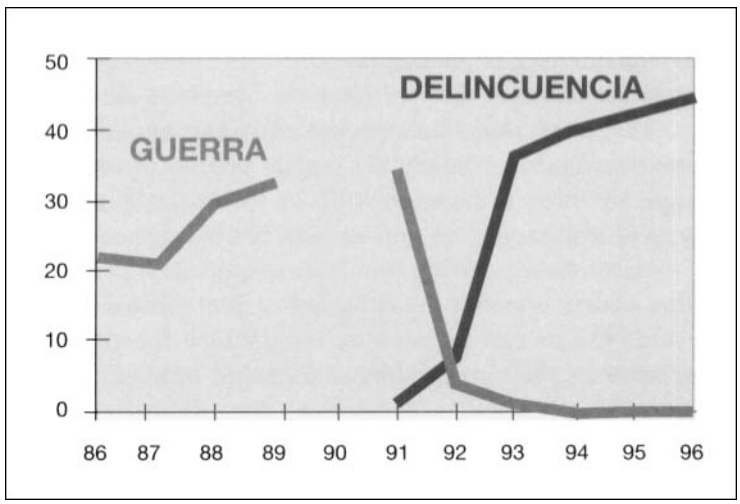
Un prejuicio recurrente —probablemente heredado de un axioma de la salud pública— es que es más eficiente prevenir que controlar. Aunque esta afirmación suena razonable y puede ser cierta, parecería conveniente corroborarla para las distintas dimensiones de la violencia. A priori, no parece muy convincente el argumento de que es más costoso detener y encarcelar a un homicida —evitando así varios homicidios que muy probablemente ese mismo individuo podría cometer en el futuro— que educar a toda la población para prevenir ese mismo número de homicidios. La idea de que la violencia debe ser tratada como un problema de salud pública parece sugestiva para la violencia interpersonal o doméstica, pero definitivamente no lo es para el crimen.

Un prejuicio también promovido por los salubristas y los economistas, y que simplemente reemplaza algunas de las distorsiones ya mencionadas, es el de la violencia criminal como conducta susceptible de ser adoptada por cualquiera. Bajo el enfoque económico, todos los ciudadanos pueden, en algún momento y dependiendo de los beneficios y los costos que reporte este comportamiento, volverse criminales. Este prejuicio tiene claras implicaciones en términos de las intervenciones sugeridas, que van orientadas a toda la población y que le restan importancia a intervenciones críticas como la identificación, captura y sanción de unos pocos criminales.

Uno de los prejuicios que más ha contaminado la discusión sobre la violencia con consideraciones ideológicas y que, al menos en Colombia, ha restringido cada vez más la capacidad estatal para enfrentarla, se origina en la distinción entre el delito político y el mal llamado delito común. Con base en tipologías propuestas a principios de siglo en sociedades con problemas reales de tiranía, se ha impuesto en América Latina la noción de que el delincuente político, el *rebelde*, merece un tratamiento distinto al de los demás infractores al régimen penal, esos sí criminales. Para Colombia, la evidencia que permite establecer estrechas relaciones entre el conflicto armado, la delincuencia y la violencia homicida es cada vez más copiosa. Para El Salvador, los impresionantes niveles de delincuencia que se observan a partir de la firma de los acuerdos de paz sugieren también que el conflicto armado y el crimen no son dos fenómenos tan aislados e independientes como los teóricos de la rebelión pretenden. Para los salvadoreños, y como se puede apreciar en la Gráfica 8, parecerían ser simplemente dos denominaciones distintas de un mismo fenómeno subyacente de inseguridad ciudadana.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfica 8. Principales preocupaciones para los salvadoreños



Fuente: Elaboración propia.

En conjunto, estos prejuicios han tenido como consecuencia más notoria el desvirtuar la función de los organismos de seguridad y del sistema penal de justicia en su tarea de combatir la violencia. Así, paradójicamente, una de las regiones del mundo más agobiadas por el crimen y la violencia parece cada vez más alejada de las instancias universalmente asociadas con el manejo de este tipo de problemas.

En el fondo, lo que se observa actualmente en el estudio de la violencia en América Latina es un activo proceso de competencia por colonizar este campo del conocimiento sobre la realidad social. Lamentablemente, los profesionales de las diferentes disciplinas están tratando de abordar el problema con las mismas herramientas teóricas, los mismos procedimientos, los mismos supuestos básicos de trabajo, casi la misma información y las mismas recetas de intervención pública con las que han analizado sus áreas tradicionales de estudio. Hay además una percepción errada de las razones por las cuales las preguntas básicas alrededor del fenómeno del crimen y la violencia siguen sin respuesta. Con poca modestia, los nuevos analistas consideran que los antiguos enfoques no condujeron a soluciones satisfactorias por falta de formalización, o por deficiencias en las concepciones teóricas. Consecuentemente están tratando de construir una nueva disciplina, totalmente desvinculados de quienes tradicionalmente han estudiado estos fenómenos, como son los juristas, los penalistas y los criminólogos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

De todas maneras, si bien es cierto que los enfoques tradicionales deben ser debatidos, actualizados y sometidos al escrutinio de los datos, no parece prudente ignorar por completo las reflexiones que a lo largo de varios siglos se han hecho sobre uno de los problemas más complejos y enigmáticos de la realidad social. Al fin y al cabo las instituciones que en últimas deben seguir siendo las responsables de controlar el crimen en América Latina se fueron forjando a partir de tales reflexiones, y no de sofisticadas evaluaciones costo-beneficio.

Referencias

Benguber, J.1998. Presentación en el Seminario sobre Crimen y Economía. Río de Janeiro, julio 27 y 28.

Bobadilla, J. L. *et al.*1995.*Medición de los costos de la violencia*. Washington, D.C.:OPS.

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE)-PAZ PÚBLICA.1999. "Encuesta de Victimización a Ciudadanos". Proyecto Policía Nacional. Universidad de los Andes. Bogotá. Mimeo.

Corbo, V. 1996. Determinantes del crecimiento en América Latina. Seminario organizado por el Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE). Universidad de los Andes. Bogotá.

Cruz, J. M. *et al.* 1997."La violencia en El Salvador en los noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores". Informe de investigación presentado al BID- Red de Centros de Investigación. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUOP) y Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Cuellar, M.M. 1997. *Valores y capital social*. Bogotá: Corporación Porvenir, Universidad Externado de Colombia.

El Tiempo. 1998. El acuerdo de Puerta del Cielo. *El Tiempo*. julio 16.

Fiorentini, G. y S. Peltzman, editores, 1995. *The Economics of Organised Crime.* Cambridge: CPER y Cambridge University Press.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Flórez, C.E y R. Méndez. 1995. "El nivel de subregistro de las defunciones en Colombia, 1990". Universidad de los Andes/CEDE. Mimeo.

Fundación Mexicana de Salud (FMS).1997. "La violencia en Ciudad de México: Análisis de la magnitud y su repercusión económica". Informe de investigación presentado al BID- Red de Centros de Investigación. Fundación Mexicana para la Salud/Centro deEconomía y Salud.

Instituto de Estudios Superiores de Administración/Laboratorio de Ciencias Sociales (IESA/LACSO).1997. "Magnitud de la violencia delictiva en Venezuela". Informe de investigación presentado al BID- Red de Centros de Investigación.

Instituto Apoyo. 1997. "La violencia en el Perú. Dimensionamiento y políticas de control". Informe de investigación presentado al BID- Red de Centros de Investigación.

ISER .1997. "Magnitude, custos economicos e políticas de controle da violencia no Rio de Janeiro". Informe de Investigación presentado al BID- Red de Centros de Investigación.

Levitt, S. 1998. Presentación en el seminario sobre Crimen y Economía. Río de Janeiro, julio 27 y 28 de 1998.

Londoño, J.L. 1998. "Epidemiología económica de la violencia urbana". Documento presentado ante la Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo. Marzo.

Newsweek. Continent of Fear. Crime Has Become Latin America's Biggest Problem. *Newsweek*. 20 de abril de 1998.

Rubio, M. 1998a. Crimen con misterio. Lo que revelan las cifras de violencia y criminalidad en Colombia. *Documento CEDE* 98-11. CEDE, Universidad de los Andes. Bogotá.

_ 1998b. "Los costos de la violencia en Colombia. Estado actual del debate". Informe presentado al Banco Mundial. Mimeo.

_ 1997. "La violencia en Colombia. Dimensionamiento y políticas de control". Informe de investigación presentado al BID- Red de Centros de Investigación. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes. Bogotá.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Spierenburg, P. 1996. Long-term Trends in Homicide: Theoretical Reflections and Dutch Evidence, Fifteenth to Twentieth Centuries. En E. Johnson y E. Monkkonen, editores. *The Civilization of Crime. Violence un Town and Country since the Middle Ages*. Urbana: University of Illinois Press.

Trujillo, E. y M. Badel. 1998. Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia, 1991-1996. *Archivos de Macroeconomía*, Documento No. 78. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

World Bank. 1997. "Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean". Seminar on The Challenge of Urban Criminal Violence". Rio de Janeiro, marzo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Dimensionamiento y caracterización de las violencias en Caracas

Ana María Sanjuán[1]

Introducción[2]

Las manifestaciones de una serie de violencias en la sociedad venezolana contemporánea ponen en evidencia, entre otros desarreglos, una significativa diferencia entre el *mundo real* y el *mundo legal*. Este hecho afecta notablemente el desarrollo de los derechos civiles y ciudadanos indispensables para garantizar la vigencia del orden democrático, hoy en día severamente cuestionada por las mayorías.

Desde finales de la década de los ochenta, Venezuela ha registrado un crecimiento en la mayoría de sus índices oficiales de criminalidad. La llamada violencia urbana se ha ido expandiendo velozmente en las principales ciudades del país, expresándose en múltiples formas —unas más visibles que otras—, bien a través de las relaciones familiares e interpersonales, o en los diversos campos de la acción institucional pública. Asimismo se manifiesta en las altas cifras de delitos violentos, en los nuevos delitos que se cometen con elevado grado de sofisticación y en las violaciones a los derechos humanos que con creciente impunidad cometen algunas agencias del Estado.

Una de las mayores dificultades para la adecuada comprensión de la multicausalidad y de las lógicas presentes en éstas y otras violencias se relaciona con las categorías usadas para su delimitación, posterior medición, tratamiento y análisis. Como se sabe, la mayoría de las estadísticas oficiales de criminalidad presenta variados problemas de validez y subregistro, por lo que desde el inicio se hace imprescindible revisar y reactualizar las conceptualizaciones implícitas en sus categorías de ubicación y análisis. Asimismo, sería necesario utilizar constantemente indicadores empíricos delimitados y precisos, con el objeto de establecer claras diferencias entre los delitos en general y los delitos

---

[1] Psicóloga Social, coordinadora del Centro para la Paz y la Integración de la Universidad Central de Venezuela.

[2] Para la elaboración de este trabajo la autora contó con el aporte de la investigadora María Alejandra Morales, quien junto a Luis Díaz y Raquel Vieira, fue responsable de la elaboración y tratamiento de la información contenida en la base de datos, así como del procesamiento de otras informaciones claves para la comprensión de las expresiones de las violencias en Caracas.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

cuya comisión implique un cierto grado de violencia e intencionalidad. Tal distinción es básica para los diferentes abordajes en materia de soluciones políticas, sociales y colectivas. En el caso de Venezuela, a las deficiencias mencionadas debe añadirse la falta de otras herramientas de aproximación y conocimiento de este complejo fenómeno como son las encuestas de victimización, las cuales se conducen periódicamente en varios países para resolver algunos de los problemas descritos. En los últimos diez años, la ciudad de Caracas ha presentado signos inequívocos de una violencia epidémica cuando no endémica; tal es el caso de la violencia homicida. Las cifras de la Organización Panamericana de la Salud revelan que desde 1993, el homicidio en Caracas desplazó a los accidentes de tránsito como primera causa de muerte entre hombres cuyas edades están comprendidas entre los 15 y los 29 años (Yunes, 1993).

La reacción ciudadana ante estos graves problemas de violencia e inseguridad personal ha sido la de colocar barreras a la vida en comunidad y a la coexistencia pacífica. Es así como se han adoptado cambios radicales en hábitos y comportamientos colectivos, alterando rutinas culturales consolidadas y fragmentando selectivamente el entorno público ciudadano con la proliferación de enclaves cerrados y excluyentes. Sin embargo, es posible que el cambio y el deterioro ocurrido en las condiciones de vida de los ciudadanos no sea el dato más preocupante. Sí lo es en cambio la multiplicación del pánico, de la sospecha y de las arbitrariedades, lo cual propicia la ruptura de lo que hasta ahora había sido la ética comunitaria, transformando drásticamente los usos de la cultura urbana y amenazando con desplazar las normas históricas de convivencia.

La investigación sobre el tema de violencia urbana en Venezuela es incipiente y escasa. De allí la necesidad de iniciar estudios cuyo objetivo fundamental sea el de lograr un real dimensionamiento y caracterización de sus diversas expresiones, para describirlas e interpretarlas. Esto con el fin de que las políticas públicas nacionales y municipales se sustenten en información objetiva y veraz, y además faciliten programas de intervenciones sociales que respondan a las prioridades que señalen los datos recabados.

En este trabajo se presentan en primer lugar algunos de los resultados más relevantes para el conocimiento de la violencia urbana en Caracas, sistematizados a través de la investigación *Caracterización de las lesiones fatales y no fatales del Área Metropolitana de Caracas, 1986-1997*[3]. Posteriormente, y a partir de la información expuesta, se amplían algunas observaciones iniciales

[3] Estudio adelantado en la División de Medicina Legal del Cuerpo Técnico de la Policía Técnica Judicial por el Centro para la Paz de la Universidad Central de Venezuela, con la colaboración de la Cátedra de Medicina Legal y Deontología Médica de la Facultad de Medicina de esa misma institución. Se realiza con el financiamiento y apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT). A no ser que se indique otra cosa, todas las estadísticas sobre criminalidad que aparecen en este documento provienen de la mencionada investigación.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

sobre las características de la violencia en Caracas, para concluir con la propuesta de algunas políticas públicas de prevención e intervención.

Dimensionamiento de las violencias en Caracas

Las violencias y la inseguridad personal constituyen parte fundamental de las preocupaciones de la mayoría de los venezolanos. En Caracas, en 1991, distintos sondeos de opinión indicaban que un 25% de los ciudadanos afirmaba haber sido asaltado, mientras que un 74% pensaba que las probabilidades de que fuera asaltado en los próximos meses eran elevadas. En 1997, ya un 36% reportó haber sido asaltado, en tanto un 96% creía que muy probablemente lo sería en los próximos meses (Consultores 21, 1998). El temor a ser víctima de un delito violento, que en seis años creció en un 130%, es una constante para la mayoría de los habitantes de las ciudades del país, independientemente de su posición social, sexo, nivel educativo o situación laboral.

En 1986 Venezuela registró oficialmente una tasa de 988 delitos totales por cada 100.000 habitantes[4]. En 1997, la tasa aludida fue de 1.040 (Sanjuán, 1998a). Siendo el incremento tan poco en el transcurso de una década, no se explica entonces la presencia de un temor tan generalizado. Sin embargo los homicidios registrados, cuya tasa en 1986 era de 8,4, en 1997 alcanzaron una tasa de 19, mostrando un incremento del 226,3%. Las cifras nacionales para otros delitos violentos como el robo, el robo de vehículos y las lesiones personales, han registrado aumentos casi en igual proporción.

En Caracas, los delitos totales registrados por parroquias y municipios[5] sufrieron un importante aumento a partir de 1989, aunque las cifras más inquietantes se muestran en los homicidios conocidos, cuya tasa pasó de 13,4 en 1986 a 64 en 1997, incrementándose en un 477,7%. Los rasgos endémicos reflejados por estos datos plantearon la urgente necesidad de conocer más profundamente las características y las dimensiones relevantes de los homicidios que tienen lugar en la ciudad de Caracas.

En Venezuela, el registro de las cifras oficiales de delitos le corresponde al Cuerpo Técnico de Policía Judicial[6], organismo auxiliar de los Tribunales y dependiente del Ministerio de Justicia. Dichas cifras deben aparecer publica-

[4] De aquí en adelante, todas las tasas son por cada 100.000 habitantes.

[5] El Área Metropolitana de Caracas está conformada por los municipios Libertador, Chacao, Sucre, El Hatillo y Baruta. Los municipios son entidades administrativas que cubren un determinado número de parroquias.

[6] Las premisas que se consideran en la evaluación de los registros oficiales de delitos no excluyen las relacionadas con su confiabilidad y sesgo, tal y como lo anota la criminología crítica. En el caso de las cifras venezolanas, no solamente hay que considerar las deficiencias metodológicas en su recolección y clasificación, sino también el creciente sesgo que se pone de relieve una vez se analizan los mencionados registros.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

das también en los Anuarios Delictivos del Ministerio de Justicia, así como en los Anuarios Estadísticos de la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), en los que igualmente se reseñan los datos relativos a las muertes violentas ocurridas como consecuencia de los suicidios y los accidentes de tránsito. Existe otro registro de muertes violentas (homicidios, suicidios y accidentes de tránsito, clasificados como mortalidad por lesiones de causa externa) en los Anuarios Epidemiológicos del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y, en el caso de las muertes ocurridas en los accidentes de tránsito, las cifras se reflejan en las estadísticas recabadas por la Dirección de Tránsito Terrestre del Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

Uno de los hechos más sorprendentes luego de compilar y contrastar las cifras registradas en las diversas fuentes mencionadas, fue el de la notable disparidad entre ellas (en algunos casos puede alcanzar hasta el 62%), especialmente si se considera que la fuente de los datos es una sola: la Policía Técnica Judicial (PTJ). Cabe mencionar, además, que otro de los problemas confrontados radica en la oportunidad de su publicación. Mientras que los datos correspondientes a un año determinado de delitos conocidos por la PTJ se hacen públicos al cuarto mes del año siguiente, los de la OCEI, Sanidad, y Transporte y Comunicaciones aparecen con dos, tres y hasta cuatro años de retraso. Esto impide cualquier planificación de alguna política de prevención medianamente pertinente.

A la confusión anteriormente reseñada se suma el tipo de testimonios que sobre la violencia transmiten los medios de comunicación social. Estos, basándose en datos policiales y en certidumbres sociales subjetivas, hiperbólicas y parceladas, proyectan una visión distorsionada de la realidad, con lo cual contribuyen a la agudización del miedo y a la fragmentación social. En el caso venezolano, buena parte de la política pública que en materia de seguridad ciudadana se ejecuta proviene más del dictado y opinión de los medios de comunicación que de estudios sistemáticos, sumando a la construcción de la nueva "clase peligrosa" insumos equivocados y perturbadores (Sanjuán, 1997a).

Con las divergencias que se presentan en materia de información, cualquier descripción e interpretación de los homicidios que ocurren en Caracas puede ser sesgada. Por ello se propuso comenzar una vigilancia epidemiológica de homicidios, suicidios y accidentes de tránsito[7] en la División de Medicina Legal del Cuerpo Técnico de Policía Judicial del Área Metropolitana de Caracas, dando lugar a la ya mencionada investigación *Caracterización de las lesiones fatales y no fatales del Área Metropolitana de Caracas, 1986-1997.*

[7] Para la metodología, véanse las variables y definiciones utilizadas en el Informe del Taller de Cali, Vigilancia epidemiológica de homicidios y suicidios (OPS, 1996).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Este estudio se inició con el diseño de una base de datos instalada en la División de Medicina Legal de Caracas[8], facilitando así el ingreso de la información disponible correspondiente a esos años. Con ello sería posible clasificar las muertes naturales y las muertes violentas presuntivas tales como homicidios, suicidios, accidentes y accidentes de tránsito. Dado que el ingreso a la base de datos fue en su mayor parte retrospectivo, no fue posible obtener información de suma importancia para la vigilancia epidemiológica debido a las limitaciones de los archivos existentes[9].

Del análisis de los datos pudo establecerse una nueva diferencia entre el número de las muertes violentas codificadas en Medicina Legal y las cifras de cada uno de los registros anteriormente señalados. Tal disparidad es incluso notable en los datos producidos por dos de las divisiones de la Policía Judicial (Estadística y Medicina Legal), las cuales manejan distintos criterios de recolección y no cotejan entre sí las informaciones que procesan.

Caracterización de las muertes violentas en Caracas

Para efectos del estudio se consideraron muertes violentas las intencionales, a saber, el homicidio, el suicidio y las accidentales[10]. Entre éstas últimas también se contaron las muertes en accidentes de tránsito, denominación sumamente discutida en la actualidad, ya que se ha podido establecer que en su gran mayoría son evitables, lo cual pondría en entredicho su condición de "accidentes"[11].

En Caracas, en el período analizado (1986-1997), la tasa de muertes violentas registró un alza impresionante a partir de 1989, alcanzando su punto más alto en 1994. A partir de esa fecha comienza a descender progresivamente, hasta llegar a 72,7 en 1997, la cifra más baja desde el año 1989. Mientras que en el año 1986 las muertes accidentales constituían el 53,7% de las muertes violentas, el suicidio el 13% y el homicidio el 31,9%, en 1997 la relación cambia radicalmente. En ese año las muertes violentas accidentales suman el

[8] Una de las principales ventajas metodológicas para esta investigación la constituyó el hecho de que en Caracas existe una sola morgue, lo cual ha facilitado en gran medida la adopción de criterios y el acopio de la información.

[9] Dado que la Policía Técnica Judicial es un órgano auxiliar de los Tribunales de la República y el sistema penal vigente inquisitivo, las actuaciones de Medicina Legal no pueden calificar el tipo de hecho en homicidio, suicidio o accidente de tránsito, pues legalmente esto le corresponde al juez de la causa.

[10] Siguiendo al Informe del Taller de Cali (OPS, 1996: 319), se considera que aunque no existe intencionalidad manifiesta en algunos de los eventos accidentales, su ocurrencia no se debe estrictamente al azar.

[11] En relación con estas afirmaciones, al referirnos a las muertes en accidentes de tránsito sería más pertinente hablar de homicidios y sumarlos así a aquéllo más claramente intencionales.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

30% del total de muertes violentas, en tanto el suicidio alcanza el 7,1% y el homicidio el 62,2 %.

Evaluando por separado las tasas de cada una de las muertes violentas, desde 1994 se nota una tendencia hacia la baja en el suicidio, los accidentes de tránsito y los homicidios, que han ido descendiendo en un promedio entre el 10% y el 30% anual.

En relación con el lugar del levantamiento de las muertes violentas —dato especialmente relevante para la vigilancia epidemiológica— puede observarse que el 35% ocurrió en los hospitales públicos de la ciudad y un 23% en la vía pública. Al ubicar las zonas correspondientes al levantamiento de los homicidios se encontró que entre un 62% y un 73,4% tuvo y tiene lugar en el Municipio Libertador de Caracas, mientras que entre un 32% y un 23% ocurre en el Municipio Sucre, repartiéndose el resto entre los restantes.

Accidentes

Al analizar la información relativa a los accidentes en general[12] se notan dos hechos relevantes. El primero tiene que ver con que el grupo de edad más propenso a sufrirlos es el comprendido entre los 0 y 4 años (21,5%), seguido por el de más de 60 años (12,2%). Ahora bien, al separar los accidentes por edad y sexo se encuentra que entre las niñas cuyas edades se ubicaban entre 0 y 4 años aparece la mortalidad más alta (39,9%), en comparación con el grupo de niños varones de las mismas edades (16,2%). Asimismo, en el grupo cuyas edades están comprendidas entre los 5 y 9 años, la mortalidad de niños varones constituye el 5,4% del total de hombres muertos por accidentes, mientras que las niñas representan el 10,4% del total de las mujeres fallecidas en accidentes. Esto pone de manifiesto que en promedio, las niñas son dos veces y media más propensas a sufrir accidentes que los niños, además de que son las que han sufrido la mitad de los accidentes fatales reportados para el total de mujeres entre 1986 y 1997. Sin duda, este hecho amerita un seguimiento especial.

El segundo elemento relevante en relación con los accidentes lo constituye el lugar del levantamiento por género. Mientras que para un 50% de los hombres el levantamiento ocurre en la vía pública y para un 5,2% en el hogar, el levantamiento de los accidentes de las mujeres se realiza en un 35% en la vía pública y en un 9,1% en el hogar. Estas cifras confirman lo que ya se sabe, y es que para las mujeres el hogar es un lugar de riesgo considerable.

[12] Según la clasificación que se realiza en la División de Medicina Legal de la PTJ, las muertes accidentales pueden ocurrir por caídas de altura, caídas de sus pies, traumatismos, heridas de arma blanca, heridas por arma de fuego, quemaduras, intoxicaciones, asfixia mecánica y otras.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Asimismo, cabe notar que del total de personas que murieron víctimas de accidentes fatales, un 28% provenía de hospitales privados, una proporción que casi cuadruplica el resto de muertes violentas provenientes de los mismos centros asistenciales.

Accidentes de tránsito

En relación con los accidentes de tránsito, en el período analizado puede observarse que su probabilidad de ocurrencia aumenta en el mes de julio (11,7%), que más del 30% ocurre entre 9 y 12 de la noche y que más del 50% ocurre los días viernes, sábado y domingo. El grupo de edad para el cual el porcentaje de muertes por accidentes de tránsito es mayor es el comprendido entre los 15 y los 30 años de edad. Los atropellamientos constituyeron el 60,3% de la causa de muerte, seguidos por la colisión con un 27% y el volcamiento con un 12,7%.

Al analizar el tipo de accidente de tránsito conjuntamente con el grupo de edad, encontramos que la colisión es la causa de muerte más frecuente para el grupo cuyas edades están comprendidas entre los 20 y los 39 años (60% de las víctimas), mientras que el volcamiento afecta más al grupo ubicado entre los 15 y los 34 años (58,9% de las víctimas). En el atropellamiento, aunque las víctimas se distribuyen más o menos equitativamente entre todos los grupos de edad (entre 6 y 10% por grupo), puede observarse que su probablidad de ocurrencia sube para aquellas personas mayores de 60 años (18,5% de las víctimas).

Suicidios

Sobre los suicidios, es pertinente señalar que en el período analizado sus víctimas fueron en un 80,7% hombres y en un 19,3% mujeres. El 54% de los hombres tenía edades comprendidas entre los 20 y los 39 años, mientras que el 42% de las mujeres se ubicaba entre los 15 y los 29 años. Aunque no hay una marcada diferencia en cuanto al momento que escogen los afectados para quitarse la vida, se nota que los hombres lo hicieron con más frecuencia durante los fines de semana y en las noches, mientras que las mujeres lo hicieron más en julio y entre las seis de la mañana y las tres de la tarde, cualquier día de la semana. En cuanto a las circunstancias, en las mujeres se reportó en primer lugar la caída de altura (44,9%), seguida de intoxicación (20,1%), asfixia mecánica (16,0%), tránsito[13] (8,4%) y arma de fuego (8,4%). Los hombres en cambio murieron más por asfixia mecánica (35,4%), seguida de caída de altura (30,6%), arma de fuego (19,9%), intoxicación (8,5%) y tránsito (4,1%).

[13] Así se clasifican a aquellos suicidios que tienen lugar en el Metro de Caracas.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Homicidios

La información correspondiente a los homicidios permite conocer algunas de las características asociadas con su ocurrencia. Si se considera el lugar del levantamiento, se encuentra que un 7,9% de las mujeres fallecidas por causa de homicidio encontró la muerte en el hogar, comparado con el 1,4% de hombres que murió en el mismo sitio. En cuanto al método utilizado por el criminal, se observa que un 74,7% de las mujeres murió por causa de un arma de fuego, en un 9,4% por causa de traumatismos y en un 8,2% por causa de heridas de arma blanca. Las cifras equivalentes para los hombre son: 85,6% por arma de fuego, 9,2% por heridas de arma blanca y un 3,7% por traumatismos.

Al cruzar comisión del hecho con grupo de edad se encontró que el 83,4% de las víctimas de heridas de arma blanca tenía entre 15 y 39 años, mientras que el 73,9% de las víctimas de heridas de arma de fuego estaba entre 10 y 29 años de edad. Asimismo se notó que aunque las víctimas de traumatismos se concentran en un 46,9% en el grupo comprendido entre los 20 y los 39 años, no deja de llamar la atención que el 5,7% se ubica en el grupo de 0 a 4 años y que un 10,9% tenía más de sesenta años. En 1986, el 17% del total de homicidios fue a causa de heridas de arma blanca, el 74,8% por armas de fuego y un 7,5% por traumatismos. En 1997 la distribución correspondiente fue de 5,1%, 92% y 1,7% respectivamente.

Para el período analizado, aunque los homicidios contra mujeres aumentan levemente los fines de semana, por lo general aparecen uniformemente distribuidos entre todos los días de la semana. En cambio para los hombres el 58,1% de los mismos ocurrió los viernes, sábados y domingos. Cuando se observan el grupo de edad y el sexo, las diferencias son sustantivas. Para el 68,6% de las víctimas de sexo masculino las edades oscilaban entre los 15 y los 29 años. El grupo entre 10 y 14 años reúne al 2% de las víctimas, mientras que el 0,44% corresponde al de aquellos entre 0 y 4 años. En cambio en las mujeres la situación es diferente: el 48,5% de las víctimas tenía entre 15 y 29 años de edad, un 6,1% entre 0 y 4, un 4% entre 5 y 9, un 6,6% entre 10 y 14, mientras que un 5,4% tenía más de sesenta años.

Por su parte, los resultados correspondientes a toxicología muestran que de los exámenes practicados a las víctimas de muertes violentas, un 27,3% en promedio resultó positivo al alcohol, mientras que un 2 % resultó positivo a la cocaína.

Por último, y con el propósito de conocer más profundamente las causas o desencadenantes de la lesión externa en los homicidios, se recurrió a establecer el mismo sistema de vigilancia en el mayor hospital público de Caracas (Sanjuán y Morales, 1997), del cual provenían más del 40% de las víctimas de

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

violencias. A través de la revisión de las historias médico-legales de los últimos tres años se puede observar, entre otros muchos elementos esclarecedores, que a medida que ha ido descendiendo la tasa de homicidios en la capital, la atención por violencias en ese hospital y en otros hospitales públicos de la capital[14] no ha mermado tan sensiblemente. En consecuencia, se puede concluir que las causas de esas violencias persisten en buena medida, aunque sus resultados hayan sido menos cruentos y letales.

Observaciones preliminares en torno a las violencias en Caracas

Multiplicidad y calidad de las cifras

Además de lo que ya se ha comentado al respecto, cabe señalar la necesidad de unificar los criterios oficiales de recolección de información, perfeccionar los ya existentes y establecer nuevas vías de coordinación, ya que las magnitudes evidentes de las violencias en Caracas exigen estrategias muy claras en lo que respecta al tipo de información que debe privilegiarse, a su calidad y a su oportunidad. Es cierto que la estadística por sí misma no es suficiente para desentrañar la complejidad del fenómeno, pero también es verdad que la confusión y la desinformación contribuyen a la ejecución exclusiva de políticas de contención, reactivas, limitadas y de poco impacto sobre las múltiples causas que interactúan en los eventos violentos.

Todos los datos asociados con la ocurrencia de las violencias son relevantes y pertinentes, en el sentido de que constituyen el insumo básico para su conocimiento y para el diseño posterior de variadas y novedosas políticas de prevención. Su adecuada sistematización permitirá superar el empirismo y voluntarismo, contribuyendo a que el conjunto de medidas que se ensayen sean políticas de Estado planificadas para el largo plazo y con componentes de evaluación permanente, para así facilitar su supervisión y ajustar su incidencia y efectividad.

Disminución de violencias fatales

Como resulta evidente de la observación y análisis de los datos recabados, Caracas muestra una situación de violencias endémicas, las cuales, en el caso de las fatales, han ido descendiendo en forma sostenida desde 1995. Cabría suponer que su disminución se debe a distintas políticas de intervención des-

[14] Aunque no se ha concluido la sistematización de los datos, ya se han incorporado lesiones de los Hospitales de Lídice, Magallanes de Catia y Universitario de Caracas.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

tinadas a afectar las causas que las generan. Sin embargo, la política del Estado se ha dirigido exclusivamente a incrementar las fuerzas de orden público y a la contención punitiva, lo cual no permite explicar el descenso en las tasas de accidentes de tránsito y suicidios. Si a ello sumamos el hecho de que la atención de violencias en las salas de urgencias de los hospitales de la ciudad se ha incrementado o se mantiene, no quedan muy claras las razones del descenso en las violencias fatales. Se requiere entonces diseñar sistemas de información y vigilancia más afinados para poder establecer las verdaderas causas.

Violencia y selectividad

En relación con los accidentes en general, podría señalarse que su ocurrencia es más "democrática" que la de otras violencias, ya que estos se encuentran más uniformemente distribuidos por la ciudad que los homicidios, por ejemplo. Esta selectividad de las violencias es uno de los elementos prioritarios a ser tomados en consideración en cualquier política de prevención, bien para estudiar la causalidad de los accidentes o bien para estudiar la geografía de los homicidios. Se ha puesto en evidencia que ésta última coincide con los lugares en que los pobres habitan, lo cual indica que existe una alta correlación entre ser pobre y ser víctima de homicidio.

Negligencia y abuso en los accidentes de tránsito

Sobre los accidentes de tránsito cabe destacar que existen severas limitaciones en el tipo de información registrada. Sin embargo, la disponible permite concluir que en la mayoría de los mismos está presente la negligencia y el abuso. A partir de la observación del tipo de accidentes de tránsito, se hace evidente la urgente necesidad de tomar medidas tendientes a a evitar que un gran número de personas provenientes de los sectores más pobres de Caracas –con mucho menos acceso a buena infraestructura y vialidad—muera atropellado. Una correcta señalización, lugares adecuados para transitar las calles, espacios restringidos para el cruce de aceras y una buena campaña de sensibilización son algunas de las medidas que podrían afectar estas cifras sensiblemente, ya que no se puede responsabilizar a los peatones de cruzar por lugares contraindicados si no existen lugares claramente señalizados e indicados para hacerlo.

El que una buena parte de las víctimas de atropellamiento sea mayor de sesenta años, además de hacer notar la disminución de ciertas capacidades en la tercera edad, habla de la poca consideración y la falta de respeto que las

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

sociedades muestran para con estas personas. Lamentablemente, en Venezuela los ancianos pasan por enormes dificultades e incluso arriesgan la vida cada vez que cruzan una calle. Así pues, las campañas educativas que se desprendan de esta información deben orientarse a que los mayores comprendan sus limitaciones y actúen con mayor conocimiento de los riesgos que corren, pero también a que la sociedad en su conjunto vuelva a ser más humana y decente con cada uno de sus integrantes, y especialmente con los más vulnerables: los ancianos, las mujeres y los niños.

En relación con el otro tipo de accidentes de tránsito, las campañas deben focalizarse en el grupo de edad más propenso a sufrirlos, esto es, el ubicado entre los 15 y los 39 años. Las altas velocidades, el uso de vehículos en mal estado y conducir en estado de embriaguez no tienen nada que ver con el azar. Asimismo, el deterioro de la institucionalidad encargada de la prevención y educación en esta materia, la prolongada desatención del Estado en la solución del problema de la infraestructura vial del país, y el predominio de "la cultura del operativo"[15] guardan estrecha relación con la mortalidad en los accidentes de tránsito. Por ello los homicidios que ocurren por su causa tienen más de un responsable.

Homicidio, alcohol y armas de fuego

En una importante proporción de las muertes violentas ocurridas en Caracas en los últimos once años se encontraron presentes dos factores de riesgo claramente identificables: el consumo de alcohol y las armas de fuego. Es claro que los factores de riesgo no son los causantes de las violencias, pero su presencia puede ser determinante tanto en la gravedad como en la magnitud de algunas de las que tienen lugar en el campo social.

En relación con el alcohol, se puede constatar que no existe ninguna campaña pública destinada a la educación sobre los riesgos que entraña su consumo exagerado no sólo para la salud del organismo, sino para la convivencia en la familia y en la sociedad. Por el contrario, para el imaginario oficial y el popular, la multiplicación de las violencias en Caracas se relaciona con el consumo de drogas, las cuales se "apropian" de la voluntad de los individuos llevándolos a cometer toda suerte de maldades y fechorías (Morales, 1998). Esta creencia ha sido alimentada por la Policía, institución que basa casi todas sus estrategias de "guerra a la delincuencia" en las de la "guerra contra las dro-

[15]Por ejemplo, cada vez que hay un éxodo masivo por vacaciones o se hace necesaria la masificación del uso de la licencia de conducir, se planifican los llamados "operativos". Pero estos no son otra cosa que la concentración puntual de cientos de funcionarios, incluido generalmente el Ministro, para resolver el problema en cuestión.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

gas". Aparte de su efectividad y pertinencia discutibles, tales estrategias no afectan en gran medida la comisión de actos violentos tal y como se desprende de las investigaciones realizadas por Medicina Legal. Uno de los peligros de esta creencia generalizada es que se eluda la responsabilidad institucional y colectiva por el alto consumo de alcohol, consumo que se incrementa cada año mientras descienden las tasas de consumo de alimentos esenciales[16].

El no vincular la presencia del alcohol con la ocurrencia de determinadas violencias, además de que permite transferir las causas de las mismas a razones "culturales" o "ajenas" a la voluntad de las personas, dificulta extraordinariamente el éxito de cualquier política de prevención o intervención. Llama la atención el hecho de que una campaña nacional antidrogas[17] diseñada y financiada por el sector privado del país recibe un importante apoyo de los empresarios productores de bebidas alcohólicas. Esto también contribuye a distorsionar en forma considerable el peso de los factores de riesgo en la comisión de las violencias y su victimización.

La presencia de las armas de fuego

Es notorio el protagonismo de las armas de fuego en los hechos de violencia. Si bien queda claro que éstas no se disparan solas, también es cierto que cualquier diferencia que en la actualidad se "resuelve" con su uso irracional e indiscriminado podría tramitarse por medios no letales. La profusión de armas de fuego, la cantidad de jóvenes que las usan a diario, el aumento de diversos accidentes letales por su inadecuada manipulación y su común tránsito por muchos sectores de la ciudad, hacen inexplicable la ausencia de rígidos controles estatales para su porte, de algún censo que permita conocer la cantidad que existe en la ciudad, así como de campañas tendientes a la entrega pacífica de las que circulan en forma ilegal para su posterior fundición, junto a las que decomisen las autoridades.

Tal y como ha sido demostrado reiteradamente, el porte de armas de fuego por parte de civiles no tiene un resultado distinto a la muerte, ya que quienes las usan no han sido capacitadas para ello. Además, vale la pena recalcar que si la Policía cumpliera apropiadamente con sus funciones, la población civil no sentiría que necesita protegerse con armas de fuego. En Caracas, debido al retiro de la fuerza pública de las comunidades con mayores problemas de delitos y violencia, la desprotección que sienten sus habitantes frente a la delin-

[16] Según cifras de la Cámara Venezolana de la Industria de Alimentos, el consumo de cerveza aumentó en 15% entre 1996 y 1998, mientras que el consumo de leche en polvo descendió en un 15%.

[17] "Alianza para una Venezuela Libre de Drogas", Consejo Nacional Antidrogas, Empresa privada

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

cuencia los lleva a armarse para defender a sus familias y sus bienes. Así, la gente acude cada vez más a las soluciones extralegales para resolver sus conflictos personales, lo cual en sí mismo se convierte en caldo de cultivo para que prosperen más y más violencias.

Violencia y resolución de conflictos

De las informaciones recogidas en la encuesta administrada a los familiares de las víctimas de muertes violentas como parte de la investigación citada (además de las obtenidas en las salas de urgencias de los hospitales públicos de la ciudad), se percibe el uso cotidiano, común y rutinario de la violencia para tramitar la mayoría de los conflictos. El resultado ha sido que un 64% de las víctimas de homicidios lo fue por peleas con amigos o conocidos de su entorno primario más íntimo, lo cual desvitúa la creencia común de que su ocurrencia está vinculada a estrategias de sobrevivencia[18].

El mismo hallazgo se reporta en las investigaciones realizadas en urgencias, por lo que se hace obvia la necesidad de superar las políticas policiales reactivas de represión y de guerra contra el delito, para invertir más en políticas que recuperen el entorno cívico de ciudadanía y una cultura de convivencia para los habitantes de la ciudad. Tales políticas deben ser precedidas por una transformación radical de las instituciones del Estado encargadas de la administración del orden social y público.

Mujeres y niños, los más vulnerables a las violencias

Uno de los resultados más preocupantes de la investigación es la vulnerabilidad de mujeres y niños a los distintos tipos de violencia. No se trata sólo del alto porcentaje de homicidios contra mujeres cometidos por sus cónyuges, y de la alta incidencia de casos de violencia doméstica en la sala de urgencias en los hospitales, sino de algo más grave. El que la accidentalidad en niñas supere en dos veces y media a la accidentalidad en niños, el que los traumatismos severos que ocasionan la muerte se observen con más claridad en niñas que en niños, y el que el hogar sea sea seis veces más riesgoso para la mujer que la propia calle —aun tomando en cuenta la masiva incorporación de la mujer al trabajo—, indica que la propensión a ser víctima de este tipo de violencias no es cuestión de lugar o de edad sino exclusivamente de género.

[18] Véase al respecto toda la importante y esclarecedora obra de los investigadores colombianos Alvaro Camacho y Alvaro Guzmán (Camacho, 1996; Camacho y Guzmán, 1990) quienes, a través de minuciosos análisis de las causas de las violencias, han propuesto una serie de campos, escenarios y actores que ayuda a comprender los determinantes del conflicto violento.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En Venezuela, la inexistencia de una ley contra la violencia doméstica e intrafamiliar y de comisarías especializadas en la atención y tratamiento a sus víctimas indica una clara corresponsabilidad del Estado en su génesis y ocurrencia. Esto por cuanto permite, por acción o por omisión, que actores privados lesionen impunemente los derechos humanos de miembros fundamentales de la sociedad como son las mujeres y los niños.

Mueren los jóvenes

Por último, cabe señalar que el hecho de que casi un 70% de las víctimas de homicidio esté entre los15 y los 30 años de edad deja sin piso los éxitos alcanzados por Venezuela en materia sanitaria y de reducción de la mortalidad infantil, pues la enorme mortalidad de jóvenes comienza a afectar significativamente los indicadores de esperanza de vida en la población. Para esta epidemia, el repertorio de políticas públicas ha ido desde la represión exacerbada hasta la aniquilación selectiva, y las alternativas contemplan únicamente la eliminación o la encarcelación de los jóvenes urbanos pobres o, en último caso, su "rehabilitación" en vez de su resocialización. Con esas opciones tan limitadas, no es de asombrarse que las causas de su protagonismo en las violencias no se superen y ni siquiera se afecten.

Esta violencia dura y vacía, que ha damnificado buena parte de la trama vital de los entornos populares, al tiempo que ha diezmado por lo menos a dos generaciones de jóvenes pobres, ha repercutido profundamente en su relación con la sociedad. Ellos forman parte del sector más vulnerable a las consecuencias de los procesos de exclusión, ya que se ven severamente afectados por el aumento del desempleo, la perturbación de los valores y la metamorfosis de la relación familiar. Un alto porcentaje de los jóvenes y niños que en los últimos once años han sido víctimas de la violencia, no había logrado pasar de la educación básica y su estado laboral era muy precario[19].

Tampoco sorprende que los actores e instituciones tradicionales responsables de la socialización obtengan resultados contradictorios. Lo cierto es que estos jóvenes —a los que comúnmente se percibe como responsables de la inseguridad ciudadana y de la violencia urbana—, cuando interactúan más fluidamente con esta sociedad, desconocen sus derechos y deberes más fundamentales. Esto tiene nefastas consecuencias en el manejo de sus conflictos personales y en su relación con la única institución del Estado que está cerca de ellos: la Policía. A través de esa relación, la mayoría de las veces violenta, los

[19] Resultados parciales de la investigación en curso "Prevención de violencias en el barrio El Módulo de Petare", 1998.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

jóvenes pobres perciben a la fuerza pública como agentes que administran el orden y la justicia de manera arbitraria y selectiva. En cuanto a la ley, la ven no como el marco normativo y pedagógico regulador de la vida en la sociedad, sino como una forma de abuso de los más poderosos (Cardia, 1997).

Los factores no visibles de la criminalidad y la violencia, así como las industrias sofisticadas del delito que muchas veces se relacionan con el Estado y los poderes tradicionales, permanecen difusos para las mayorías y nunca se tienen en cuenta en las acciones de los organismos de control social. En la selectividad al decidir quiénes son los responsables y los actores fundamentales de las violencias también es posible encontrar algunas de sus causas. La vida de los jóvenes que habitan en los barrios de Caracas es la suma de una serie de carencias que afecta a la clase trabajadora en Venezuela. Además de los problemas educacionales aludidos, estos jóvenes han tenido escaso acceso a la salud, baja preparación para el actual mercado de trabajo y enormes restricciones para la recreación y el placer. El que un grupo de jóvenes esté parado en una esquina es motivo suficiente para que la Policía los amenace, los detenga, los confunda con traficantes y los humille de variadas formas. Con ello no sólo *no* se consigue afectar los índices de delincuencia, sino que se contribuye decididamente a marcar una peligrosa distancia entre esos jóvenes y la sociedad. Es por ello que en el terreno político social y en los ámbitos de la cultura y la comunicación, se requieren acciones y actuaciones muy inclusivas y respetuosas de las diferencias que permitan que esos jóvenes surjan y progresen. Esto incluiría legitimar sus lenguajes y su sentido de la vida, ampliar sus oportunidades para vivir y ejercer sus derechos, y sobre todo fortalecer su papel de ciudadanos para que puedan así revalorizar la democracia.

Conclusión

Las múltiples violencias que se viven en Caracas y en la mayoría de las ciudades del país se han desarrollado en un contexto de agudización de las desigualdades económicas y de permanencia de unas relaciones sociales progresivamente asimétricas, con el consecuente deterioro en las redes de control social y esquemas de convivencia. La presencia de estas violencias en la vida cotidiana demuestra además su contradicción con elementos fundamentales de la democracia como son el diálogo, la negociación de los conflictos y el ejercicio de la política y la ciudadanía.

Después de cuarenta años de gobiernos electos democráticamente, el saldo del funcionamiento de algunas de las formas institucionalizadas de la democracia, especialmente las que se relacionan con la promoción de los derechos civiles y sociales de las mayorías excluidas, es bastante deficiente. Una

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

sociedad excluyente y una democracia deshabitada por la mayoría de sus ciudadanos son, a la vez, causa y consecuencia de la preeminencia de las lógicas de dominio y sobrevivencia, frente a aquéllas inherentes en los procesos de convivencia y construcción democrática. La percepción generalizada de que la justicia no funciona para muchos y que la sociedad civil no existe conlleva elementos definitorios del discurso social que avala las violencias.

La superación de estas circunstancias se logra inicialmente con un conocimiento profundo y global de las violencias que interactúan en nuestras sociedades, así como de los guiones de sus víctimas y protagonistas. A partir de su adecuado dimensionamiento será posible formular intervenciones más eficientes y exitosas para consolidar una sociedad decente, concebida como aquélla en la que todas las instituciones respetan y consideran por igual a todos sus miembros (Avishai, 1998).

Referencias

Camacho, A. 1996. "La violencia urbana en Colombia: análisis y formulación de políticas". Mimeo.

Camacho, A. y A. Guzmán. 1990. *Colombia: ciudad y violencia*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional.

Cardia, N. 1997. "A violência urbana e os jovens". São Paulo, Brasil. Mimeo.

Consultores 21. Estudios de opinión pública sobre temas económicos, 1991. *Percepción* 21. Vol. 2, No. 1, enero de 1998.

Margalit, A. 1998. *La sociedad decente*. Barcelona: Editorial Paidos.

Morales, M.A. 1998. "Historias de emergencia". Investigación etnográfica en curso en las emergencias de los hospitales públicos de la ciudad, con base en testimonios de las víctimas de las violencias. Borrador de entrevistas.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). 1996. Vigilancia epidemiológica de homicidios y suicidios. Informe del Taller de Cali. *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana.* 120 (4).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Sanjuán, A. M. 1998. "Pobreza, violencias, ciudadanía y Estado de derecho en Venezuela". Mimeo.

—. 1997. "La criminalidad en Caracas: percepciones, realidades y políticas". Mimeo.

Sanjuán, A.M y M.A Morales. 1997."Vigilancia epidemiológica de lesiones intencionales no fatales en el hospital Miguel Pérez Carreño de Caracas, 1995-1997". Caracas, Venezuela. Mimeo.

Yunes, J. 1993. *Mortalidad por causas violentas en la Región de las Américas*. Washington, D.C.: OPS.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Parte III

LA CULTURA DE LA VIOLENCIA

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cultura y violencia en el marco de la globalización

Marco Vinicio Fournier, MSc[1]

A la memoria del colega y maestro, el sacerdote jesuita Ignacio Martín-Baro, quien murió en el Salvador víctima de la violencia que tanto analizó y combatió.

Introducción

Existen varios estudios y ensayos que tratan con suficiente profundidad aspectos puntuales de la cultura en su relación con la violencia. Sobre la influencia directa de los medios de comunicación, y en especial de la televisión, se pueden citar los de Mediascope (1996) y UCLA (1995). Sobre los patrones de crianza y conductas antisociales posteriores se pueden citar los de Straus *et al.* (1997 y 1996); mientras que sobre tenencia de armas y homicidio y suicidio están los trabajos del National Center for Injury Prevention and Control (1997) y Carranza *et al.* (1997:63-98:). The National League of Cities (1994) y Nadelmann y Wenner (1994) han dedicado su atención al estudio del consumo de alcohol y drogas, mientras que la violencia a la luz de la pobreza, la exclusión y el desarrollo humano han sido temas tratados por Population Action International (1990), el Canadian Centre for Justice Statistics (1993), y Crime Prevention and Criminal Justice Branch (1995). Asimismo, el tratamiento de uno o varios de estos factores en programas preventivos ha dado resultados muy esperanzadores en todo el mundo (cf. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 1995).

Teniendo en cuenta los avances citados en el conocimiento del tema violencia y cultura, en este documento se privilegiará un análisis más global de la

[1] Profesor de la Universidad de Costa Rica.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

cultura actual, de la manera en que se ha ido definiendo en el proceso de globalización de la última década, y de cómo esta cultura de fin de siglo constituye la raíz fundamental del fenómeno de la violencia. Una vez realizada esta descripción, se propondrán algunas líneas de acción para enfrentar la violencia desde sus raíces culturales.

Las grandes transformaciones mundiales

En la década de los ochenta el mundo experimentó transformaciones radicales que modificaron profundamente todos los ámbitos de nuestras sociedades: política, economía, cultura, Estado y sistemas de comunicación, entre otros. (Tamames, 1991). Dentro de estas transformaciones llama la atención el agotamiento del modelo de socialismo real en Europa del Este y la consecuente finalización de la Guerra Fría. Esta situación, unida a una serie de coyunturas especiales –incluyendo la crisis de la deuda en muchos países del Tercer Mundo, así como el rápido desarrollo de las tecnologías y los servicios de comunicación— favorece el desarrollo de lo que se ha dado en llamar la filosofía neoliberal. Bajo la presión de los organismos internacionales, el neoliberalismo se ha propagado en forma acelerada en casi todo el mundo.

No hay duda de que estas transformaciones han tenido efectos impresionantes en el desarrollo tecnológico y en las estructuras productivas en todo el orbe. Liberado de los controles del Estado y potenciado por la paulatina eliminación de barreras arancelarias, el sector productivo se ha visto impulsado hacia el desarrollo máximo y expansión permanente de su capacidad competitiva. Sin embargo, aun cuando en principio se trata de un fenómeno de tipo económico, sus consecuencias son amplias en la estructura de la sociedad, la cultura y el comportamiento cotidiano de los ciudadanos.

La lógica del mercado

La tendencia hacia el debilitamiento de las barreras arancelarias proteccionistas y los rápidos avances tecnológicos en el área de las telecomunicaciones han convertido el globo terráqueo en una gran aldea. En esta apertura, la comercialización de los productos tiende a regirse principalmente por las reglas del mercado internacional, en donde precio y calidad definen la velocidad con que pueden reproducirse los capitales. Este último principio es de fundamental importancia puesto que es precisamente a través de la reproducción rápida del capital que las empresas pueden adaptarse al acelerado avance tecnológico. A su vez, estos ajustes permiten producir más rápido, en mayor can-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

tidad y, en principio, con mayor calidad. Se crea así una situación circular, en donde a mayor producción y mayor comercialización, mayor capacidad de crecimiento productivo.

Consecuencias sociales de la globalización

Efectos en la estructuración social

La necesidad de dotar al sector productivo de una adecuada competitividad que le permita desenvolverse tanto a nivel nacional como internacional impulsa al Estado en dos direcciones fundamentales. Por una parte debe generar las condiciones necesarias para una reconversión industrial que facilite la modernización del aparato productivo. Esto a su vez requiere generar los recursos necesarios que financien la modernización de la infraestructura, y también estimular a aquellas empresas que mejor se ajusten a las exigencias de la globalización. Por otra parte, el Estado debe modernizarse a sí mismo con el fin de garantizar una mayor eficiencia en la gestión, menores trabas a la libre circulación de mercancías y una reducción de gastos que no afecte adversamente el desarrollo al máximo de la productividad.

Entre las consecuencias directas o indirectas para la sociedad de estos esfuerzos dirigidos hacia la mejora de la competitividad figuran las siguientes:

- *Debilitamiento del Estado.* El ámbito de control social por parte del Estado se reduce, cediendo el espacio a las reglas del mercado (Garnier *et al.*, 1991; Dobles *et al.*,1996).
- *Reducción de los mecanismos de redistribución de la riqueza.* El Estado se ve obligado a reducir los programas de seguridad y bienestar social para concentrar sus escasos recursos en el proceso de modernización y estimulación del aparato productivo. Muchos de los programas aludidos se debilitan en su calidad y cobertura o se eliminan, y otros pasan al sector privado (Garnier *et al.*, 1991; Morales, 1994).
- *Deterioro de la calidad de vida.* La reducción de los programas de bienestar social produce inexorablemente un deterioro en la calidad de vida de la mayoría de los ciudadanos y en sectores tan importantes como la educación, la salud y el trabajo (Rosenbluth, 1994; Proyecto Informe Estado de la Nación 1995,1996,1997; Morales, 1994).
- *Concentración de la riqueza.* El debilitamiento de los mecanismos de redistribución de la riqueza y la concentración de la capacidad productiva en aquellos sectores con mayor disponibilidad de capital y con mejores posibilidades de reproducción rápida del mismo, genera una situación en donde cada

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

vez son más los que ganan menos y cada vez son menos los que ganan más (Altimir, 1994; MIDEPLAN, 1993; Feliciani, 1994).

Efectos en la cultura

Las transformaciones en los planos económico, político y social generan a su vez modificaciones sustanciales en la cultura. Estas surgen de las actuaciones e interacciones cotidianas de los ciudadanos bajo las nuevas reglas del juego y el influjo de un aparato publicitario desplegado con el fin explícito de legitimar el nuevo orden mundial. Entre los cambios culturales más importantes figuran los siguientes:

- *Del bien común a la productividad.* La búsqueda del bien común como objetivo primordial de la sociedad pasa a un plano secundario y se entroniza la productividad (Alfaro, 1992).
- *De la solidaridad a la competitividad.* La lógica de las relaciones interpersonales se rige ahora por el principio de la competitividad; valores como la solidaridad o la lealtad entran en franca contradicción con el primero pues se oponen a la eficiencia de las leyes del mercado (Fournier, 1988; Fournier y Pérez, 1993; Díaz, 1994).
- *Debilitamiento de la identidad cultural.* El avance en las comunicaciones, la eficiencia de los medios de comunicación de masas, y la apertura comercial de las fronteras han debilitado la identidad cultural, en especial en los países del Tercer Mundo (Fournier, 1989; Robert, 1994).
- *Exaltación del individualismo.* La transformación de la estructura axiológica y el debilitamiento de la identidad cultural exaltan y refuerzan el individualismo (Fournier, 1988).
- *La capacidad de consumo como criterio último de estatus y felicidad.* La necesidad de incrementar permanentemente el consumo hace que nuestra cultura centre cada vez más los criterios de evaluación del estatus social y la realización personal en la cantidad y calidad de bienes y servicios que cada persona puede adquirir (Durning, 1991).
- *Los medios de comunicación como agentes primordiales de socialización.* Ante los vacíos que produce un Estado debilitado, un sistema educativo decadente, el desmembramiento de la familia, la paulatina desaparición de la identidad cultural, y la creciente relativización de los preceptos religiosos, los medios de comunicación de masas han sabido ocupar cada uno de estos espacios, colocándose no sólo como una de las instituciones con mayor credibilidad, sino también como el principal agente socializador de las nuevas generaciones (Robert, 1994; Bryant y Zillmann, 1994; Mediascope, 1996; UCLA, 1995).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Efectos psicosociales

Obviamente, los cambios en la estructura social y en la cultura han producido a su vez transformaciones importantes en las características psicosociales de la población, generando los siguientes problemas:

- *Frustración.* Dado que los bienes y servicios son escasos, los nuevos ideales de estatus y felicidad sólo son alcanzados por una pequeña minoría, mientras que para los demás son fuente continua de frustración y desilusión. De todas maneras, la mayoría de aquellos pocos que sí logran desarrollar una alta capacidad de consumo rápidamente descubren lo lejos que se encuentran de la auténtica felicidad (Fournier y Pérez, 1993; Carranza, 1994).
- *Tensión.* El ambiente de competitividad y la carga de trabajo que demanda mantenerse al día y con eficiencia en un mundo cambiante y exigente, producen en la mayoría de la población sobrecarga laboral, ansiedad e hipertensión.
- *Debilitamiento de los lazos afectivos.* La competitividad, la tensión y el exceso de trabajo debilitan la calidad de las relaciones interpersonales, tanto a nivel primario como secundario.
- *Corrupción.* El viraje en los criterios de evaluación del estatus social y las demandas crecientes sobre la capacidad de consumo debilitan los controles éticos y legitiman conductas ilegales (Hardinhaus, 1989; Fournier, 1988).
- *Desilusión y desconfianza.* El debilitamiento del Estado, la decadencia en la calidad de vida, los escándalos de corrupción, y la frustración debilitan la legitimidad del sistema político (UNIMER, 1995).
- *Autoritarismo.* El ambiente de desconfianza y la incertidumbre hacia el futuro facilitan el desarrollo de una personalidad autoritaria en sectores cada vez más amplios de la población (Adorno, 1969; Campos, 1991; Solano, 1991, Fournier y Pérez, 1993 y 1995).
- *Impulsividad e irreflexión.* Uno de los avances tecnológicos más impactantes de nuestros días es el que ha permitido desarrollar el aparato de mercadotécnia y publicidad. La necesidad de incrementar constantemente el consumo ha generado técnicas altamente sofisticadas de manipulación del consumidor que buscan reducir o reorientar cada vez más el proceso de toma de decisiones, de modo que los clientes actúen principalmente guiados por sus impulsos y el proceso posterior de evaluación conlleve el menor grado posible de reflexión (Fournier, 1988; Loundon *et al.*, 1995).
- *Cortoplacismo.* Una lógica del mercado donde la rentabilidad está determinada por la celeridad con que pueda reproducirse el capital, la creciente rapidez con que se desarrolla y transforma la tecnología, y la consecuente obsolescencia de los bienes y servicios tienden a reforzar en la población una

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

mentalidad centrada en los resultados de corto plazo, al tiempo que debilitan la viabilidad y conveniencia de la planificación de mediano o largo plazo (Dierckxsens, 1997).

Violencia

Las características sociales y culturales hasta aquí descritas constituyen el contexto ideal para el desarrollo de la violencia. Recordemos que este fenómeno se encuentra íntimamente asociado con la frustración, la impulsividad y la irreflexión. A esto se suma un sistema que genera y favorece la exclusión en todos sus ámbitos, que refuerza la competitividad en detrimento de la solidaridad, el individualismo por encima del bien común, y la capacidad de consumo independientemente de la honorabilidad y la honestidad. Por su parte, los medios de comunicación de masas adquieren un papel protagónico en el desarrollo, transformación y transmisión de la cultura, y sus contenidos se saturan cada vez más de violencia. Por último, es necesario recordar que este caldo de cultivo tiene como contexto una larga historia de explotación, pobreza, machismo, violación impune de los más fundamentales derechos humanos, y en muchos de nuestros países, militarismo, autoritarismo, represión y cruentas guerras civiles. Frente a este panorama, lo extraño sería que viviésemos en un ambiente pacífico.

La violencia tiene una dinámica con estructura espiral, ya que cualquier acto violento posee una alta probabilidad de generar como respuesta otro acto violento. De este modo, mientras la estructura social y la cultura sean en sí violentas, el resultado inevitable será un conjunto de individuos violentos. Del mismo modo, si las soluciones se concentran en la represión, y por ende en la violencia, el producto final será la estimulación de la misma, nunca su reversión o contención.

Algunas sugerencias de intervención

Bajo los principios enunciados en este trabajo, se hace evidente que cualquier intervención efectiva para detener la escalada de violencia pasa por una transformación de la cultura imperante. Sin un contexto macro favorable, cualquier intervención a nivel microsocial terminará siendo un simple remiendo que se rasgará fácilmente de nuevo. De la misma manera, cualquier programa macrosocial que no tome en cuenta y permita la participación activa de la mayoría de la población terminará siendo otra buena intención que se diluye en una realidad contradictoria o en la contracultura.

Mientras exista exclusión, ignorancia y altos niveles de frustración habrá

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

violencia. Por lo tanto, cualquier esfuerzo para enfrentar el problema debe relizarse en tres sentidos, iniciándose con un proceso que garantice mejores estrategias de redistribución de la riqueza. Concretamente, se hace necesaria una reestructuración del sistema fiscal, de modo que la carga tributaria se concentre en aquellos sectores que tienen mayor poder adquisitivo. Esta redistribución deberá estar dirigida de manera prioritaria hacia la educación, la salud y la promoción de los derechos humanos en todas sus dimensiones. Por otra parte, se requiere una legislación laboral que garantice mejores condiciones de trabajo, mejores salarios, mejores oportunidades de capacitación y desarrollo, y mejores facilidades para la recreación sana.

Al lado de esta reestructuración social debe iniciarse un programa de fomento de valores acordes con los principios de la coexistencia pacífica y la resolución no violenta de conflictos. Utilizando las mismas estrategias que han resultado tan eficientes para la promoción de bienes y servicios, debe desarrollarse una amplia campaña dirigida primordialmente a modificar la dimensión afectiva de las actitudes violentas. Literalmente se trata de poner de moda la paz, el amor y la resolución pacífica de conflictos, abandonando conductas y actitudes agresivas y por lo tanto incompatibles con lo primero. Para ello se podría promover, por ejemplo, la participación de jóvenes y adultos ejemplares (cantantes, actores, deportistas, etc.) con el apoyo y vinculación amplia de organizaciones estatales y privadas.

El paso anterior en el ámbito afectivo deberá acompañarse inmediatamente de un proceso más prolongado y complejo, en donde las dimensiones cognitivas y conativas puedan transformarse y dar lugar a modelos de interacción más solidarios y mejor centrados en el bien común. La población debe comprender e introyectar los costos negativos de los actos de violencia y corrupción en el mediano y largo plazo, así como de las tendencias hacia el individualismo, la impulsividad, el consumismo, etc. Para ello se hace necesario poner en marcha un proceso educativo y de reforzamiento de conductas alternativas dirigido a toda la población, así como incentivar programas de desarrollo comunal, promover organizaciones populares de bien social y formular estrategias comunales de seguridad ciudadana, entre otros esfuerzos.

En esta etapa resulta de vital importancia crear conciencia entre la población sobre las consecuencias de la lógica del mercado en el mediano y largo plazo. Ya el Banco Interamericano de Desarollo ha iniciado un proceso importante en este sentido al contabilizar los costos de la violencia; sin embargo, el esfuerzo debe ser más concreto. Esta contabilidad debe reflejarse directamente en los costos de producción. Existen diferentes mecanismos para lograr esto, a saber:

- prohibir o regular aquellos bienes y servicios cuyas consecuencias sobre el

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

ambiente o sobre la cultura sean altamente perjudiciales;
- retribuir a la población, mediante sistemas fiscales específicos, por sus costos negativos de mediano y largo plazo; y
- dar a conocer ampliamente las consecuencias de cada producto y bien comercializado.

Si se trabaja exitosamente en las tres direcciones descritas anteriormente, es posible que las estrategias concretas que se han utilizado hasta ahora y que deberán acompañar estos procesos más generales tengan un un efecto duradero y profundo. Entre ellas figuran:
- control de los contenidos de la televisión;
- control en el uso y porte de armas;
- control del consumo de alcohol y drogas;
- transformación de la legislación penal; y
- mejores sistemas de readaptación social.

Referencias

Adorno, T. 1969. *Autoritarian Personality*. New York: W.W. Norton.

Alfaro, O. 1992. *Estudio sobre casos de abandono y maltrato atendidos en las unidades de servicio*. San José: PANI, Oficina de Planificación.

Altimir, O. Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste. *Revista de la CEPAL*. Santiago. No. 52, abril 1994.

Bryant, J. y D. Zillmann, editores. 1994. *Media Effects*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Campos, D. 1991. La personalidad autoritaria y participación política. *Cuadernos del CSUCA*. San José.

Canadian Centre for Justice Statistics.1993. *Crime and Socio-demographic Profiles at Community Level: A Useful Crime Prevention Planning Tool?*. Ottawa: Canada.

Carranza, E. 1997. Seguridad frente al delito en Costa Rica. En C. Sánchez, editor. *Sistemas Penales y Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: CONAMAJ.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Carranza, E.1994. *Criminalidad: su prevención o 'promoción'*. San José, Costa Rica: EUNED.

Crime Prevention and Criminal Justice Branch.1995. Results of the Fourth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of the Criminal Justice Systems (1986-1990). Interim Report by the Secretariat. Viena: Naciones Unidas.

Díaz, M.1994. Una reforma social que potencie la reforma económica. Entrevista a Enrique Iglesias, Presidente del BID. *Hombres de Maíz*. San José, No. 21.

Dierckxsens W. 1997. *Los límites de un capitalismo sin ciudadanía*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica/DEI.

Dobles I. y M. Fournier. 1996. *Sondeo sobre derechos humanos y la defensoría de los habitantes.* San José: ICODE- RECOP-IIP-Unión Europea.

Durning, A.1991. Asking How Much is Enough. En L. Brown, editor. *State of the World.* New York: W. N. Norton & Company.

Feliciani, F.1994. Promoción del desarrollo humano y lucha contra la exclusión social: dos enfoques complementarios. En *Hombres de Maíz*. San José, No. 20.

Fournier, M. 1989. Encuesta de Opinión Pública. Noviembre 1989. San José: IPS.

Fournier, M..1988. Encuesta de Opinión Pública. Octubre 1988. San José. IPS.

Fournier, M. y R. Pérez. 1995. *Autoritarismo y percepción de la violencia social: el caso de los Chapulines*. San José: IIP.

Fournier, M. y R. Pérez.1993. Estudio de Opinión Pública. San José: IIP.

Garnier, L., R. Hidalgo, G. Monge, y J. Trejos. 1991. *Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza.* San José: Ed. Guayacán.

Hardinhaus, N. 1989. Droga y crecimiento económico. El narcotráfico en las cuentas nacionales. *Nueva Sociedad*. Caracas, No. 102 julio-agosto.

Loundon, D. y A Della Bitta. 1995. *Comportamiento del consumidor, conceptos y aplicaciones*. México: McGraw-Hill. 3ª edición.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

MIDEPLAN.1993. *Situación demográfica y políticas de población en Costa Rica.* San José.

Mediascope. 1996. National Television Violence Study, Scientific Papers 1994-95. Studio City, CA.

Morales, L. 1994. "Ajuste estructural y participación del Consejo Nacional de Producción en la producción y comercialización del maíz blanco y frijol". Universidad de Costa Rica, San José. Tesis MSc en Administración Pública.

Nadelmann, E. y J. Wenner. 1994. Toward a Sane National Drug Policy. *Rolling Stone*. Mayo 5:24-26.

National Center for Injury Prevention and Control. 1997. Fatal Firearm Injuries in the United States 1962-1994. *Violence Surveillance Summary Series,* No. 3. Spring. Atlanta, GA.

National League of Cities. 1994. Rethinking Public Safety: The 1994 Future Report. Washington, D.C.

Population Action International.1990. Cities: Life in the World's 100 Largest Metropolitan Areas. Washington, D.C.

Proyecto Estado de la Nación. 1995-1997. *Informe Anual*. San José, Costa Rica.

Robert, J. 1994. *Televisión, ideología y socialización. El papel de la televisión en la formación de la identidad personal y social del niño y la niña costarricenses. Aspectos teórico-metodológicos*. San José: IIP. En imprenta.

Rosenbluth, G. 1994. Informalidad y pobreza en América Latina. *Revista de la CEPAL.* No. 52, abril. Santiago.

Solano, M. 1991. *Conciencia cotidiana, autoritarismo y medios de difusión de masas*. San José: Editorial Universitaria.

Straus, M. y A. Mathur. 1996. Social Change and Trends in Appoval of Corporal Punishment by Parents from 1968 to 1994. En D. Frehsee, W. Horn y K. Bussman, editores. *Violence Against Children*. Berlin and New York: Walter de Gruyter.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Straus, M.; D. Sugarman y J. Gile-Sims. 1997. Spanking by Parents and Subsequent Antisocial Behavior of Children. *Archives of Pediatrics & Adolescents Medicine*. Agosto.

Tamames, R. 1991. *Un nuevo orden mundial*. Madrid: Espasa-Calpe. 2ªedición.

UNIMER. 1995. Encuesta de Opinión Pública sobre Cultura Política. *La Nación*. San José, Costa Rica.

University of California at Los Angeles (UCLA). 1995. *Television Violence Monitoring Report*. Los Angeles.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Los medios frente a la violencia: la mejor manera de cubrirla

Martin Edwin Andersen[1]

Introducción

A fines del mes de abril de 1998, en una autopista de Los Ángeles, un hombre de edad media y semi-desnudo le prendió fuego a su camión y a su ropa, detuvo el tránsito a la hora pico en un lugar próximo al aeropuerto, desplegó una bandera con la leyenda "amor seguro" y se pegó un tiro con un rifle. El hombre eligió este modo de expresar su protesta por la mala atención que había recibido en los centros de salud de los Estados Unidos. Pasado el incidente nos enteramos de que diez años atrás, el apéndice de este hombre había estallado después de que una de estas organizaciones lo había devuelto a su domicilio sin darle tratamiento. También supimos que era VIH positivo. En el momento en que murió el público ignoraba todas estas circunstancias. Sin embargo, varios canales locales de televisión interrumpieron su programación habitual —lo que en algunos casos significó interrumpir los dibujos animados infantiles que suelen pasarse después del horario escolar— para transmitir este suicidio en vivo y en directo.

Es así como decenas de miles de niños que estaban en sus hogares supuestamente protegidos de las amenazas del mundo y entretenidos con imágenes de fantasía frente al televisor —esa caja electrónica que se ha convertido en la niñera más popular de los Estados Unidos—, se vieron expuestos a la imagen de un hombre presuntamente desequilibrado, abrumado por el dolor, que decidía quitarse la vida con un arma. La indignación de la opinión pública fue inmensa y las emisoras que habían transgredido la norma no tardaron en pedir disculpas. Argumentaron que como no habían previsto que el hombre acabaría suicidándose, no interrumpieron a tiempo la transmisión de su último y trágico acto. También se comprometieron a no volver a transmitir la esce-

[1] Martin Edwin Andersen es un periodista especializado en el cubrimiento del delito, la Policía y el sistema judicial en Estados Unidos, Argentina, Colombia, México y Perú. Fue corresponsal especial de *Newsweek* y del *Washington Post* en Buenos Aires en los años ochenta. Entre 1995 y 1997 se desempeñó como asesor principal en planificación de políticas en la División Penal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

na del disparo. No obstante, este compromiso no les impidió volver a exhibir en sucesivas emisiones la cinta que mostraba a la víctima con sus ropas en llamas (*Washington Post*, 1998).

El incidente ocurrido en Los Ángeles resulta sumamente elocuente respecto a la discusión que nos ocupa, esto es, la violencia y los medios de comunicación en general, y específicamente la influencia que las agencias de noticias y organizaciones de entretenimiento ejercen sobre la conducta violenta. El ejemplo de los Estados Unidos sirve para mostrar que los países de América Latina no están solos en sus esfuerzos y que —como lo admiten ahora los altos funcionarios del gobierno de Estados Unidos respecto a la droga—este país tiene cierta cuota de responsabilidad por la violencia que invade los hogares del mundo a través de la pantalla del televisor. (De hecho, la industria del cine es uno de los principales sectores exportadores de los Estados Unidos.) Por otra parte, en este país existe un cierto conocimiento sobre el tema y han surgido algunas soluciones que pueden resultar de interés para enfrentar un problema que es común no sólo a los países de las Américas, sino a todo el mundo.

Las noticias acerca de hechos delictivos y violentos parecen predominar en las páginas de los periódicos y las revistas de todo el hemisferio, y los temores acerca de la seguridad pública han crecido sustancialmente. En Brasil, esta preocupación ha impulsado a los conductores de vehículos lujosos a comprar autos blindados; en Venezuela, los diarios que circulan los lunes por la mañana en Caracas consignan en sus titulares los nombres de los diez o más ciudadanos asesinados durante el fin de semana; en Medellín, Colombia, los estudiantes de psicología que hacen pasantías se reúnen los fines de semana en los cementerios de la ciudad porque allí es donde la comunidad pasa su tiempo libre, ya que los camposantos están atestados de personas enlutadas que lloran a sus seres queridos recién asesinados.

Incluso en aquellos países en los que la violencia delictiva no ha alcanzado proporciones tan alarmantes, la percepción de inseguridad —a menudo magnificada por la cobertura de la prensa sensacionalista— ha llevado a cuestionar la eficacia de los esfuerzos del Estado por garantizar la seguridad pública. Estos temores han tenido efectos sociales corrosivos; por ejemplo, los residentes de sectores de ingresos altos en Venezuela pagan hoy día inmensas sumas de dinero a agencias privadas de seguridad para obtener protección personal, mientras que los esfuerzos de inversión destinados a las fuerzas del orden —necesarios para proteger a la sociedad en su conjunto— son vistos cada vez más como poco relevantes. Mientras que las instituciones financieras internacionales se centran en la reconstrucción del "capital social" —la red de relaciones y asociaciones personales que convierten a los barrios en lugares viables para trabajar y vivir en familia— como un medio para combatir la

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

pobreza, decenas de centros urbanos están sufriendo un proceso de "descapitalización" por el aumento del delito y la violencia callejera. Tal como lo señala un estudio reciente del Banco Mundial:

"La escalada de delitos y violencia, atribuida al aumento del desempleo, sobre todo de los jóvenes, y al aumento en el consumo de drogas y bebidas alcohólicas, amenaza la seguridad personal e incrementan la soledad y el aislamiento, puesto que la gente se muestra reticente a dejar sus hogares por la noche. El creciente número de asaltos a los hogares ha minado la confianza entre los vecinos y miembros de la comunidad. Esto, junto con el aumento en la tasa de homicidios, delitos en las calles y en los transportes públicos, así como aquéllos cometidos contra la propiedad pública, ha reducido la participación comunitaria, lo que ha erosionado aún más nuestro capital social" (Moser, 1996:16).

En muchos países las imágenes de insurgencias armadas dispuestas a derrocar gobiernos se desdibujan hasta convertirse en recuerdos lejanos, mientras que la violencia y el delito pasan a ocupar las primeras planas. Los recursos de los gobiernos autoritarios —toque de queda, ley marcial, allanamientos y detenciones ilegales— ya no funcionan como en el pasado cuando se trata de reprimir a los elementos delictivos o censurar sus actos. La demografía — en tanto mayor urbanización y aumento de población joven—, la relativa facilidad que implica la cobertura del delito y su bajo costo para los medios también han desempeñado un papel importante en crear una sensación de inseguridad que a veces sólo refleja parcialmente las estadísticas más confiables.

En los Estados Unidos, al igual que en muchos otros países del hemisferio, las historias delictivas constituyen la categoría de noticias más importante de los periódicos. ¿El fenómeno del delito merece acaso la cobertura que recibe? ¿En qué radica su calidad? ¿Acaso hay manos ocultas que manipulan la inseguridad pública con propósitos privados, trátese de ganancias económicas o rédito político? ¿El deber del periodismo es simplemente informar la noticia tal como sucede, o debe más bien intentar colocarla en contexto o incluso servir a las estrategias de información pública destinadas a reforzar la actuación de la Policía? ¿Hasta qué punto no se "publicita" de este modo el desorden? ¿Las noticias sobre delitos generan temor y al hacerlo preparan mejor al ciudadano para enfrentarlos? ¿Esta clase de noticias entra en la categoría "el público tiene derecho a estar informado" que garantiza el acceso a la información esencial para que prevalezca "el gobierno de los gobernados"? ¿O acaso sólo refleja nuestra mórbida y a veces hipócrita curiosidad? ¿La cobertura del delito puede efectivamente ayudar a una sociedad a comprender las causas subyacentes de la conducta violenta y antisocial y así servir para motivar a los ciudadanos a actuar?

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Las respuestas a todas estas preguntas son importantes, porque las noticias sobre delitos son un espejo curioso y a la vez generan un determinado estado de ánimo de la opinión pública. Las percepciones de amenazas a la seguridad personal pueden incidir en nuestra visión del resto del mundo, afectar nuestra disposición de abrirnos a los demás y minar nuestra capacidad para interactuar con miras a fortalecer las nociones de barrio y comunidad.

La violencia como noticia

La interpretación que la prensa hace del fenómeno delictivo se ha convertido en un arma de doble filo para los responsables de la formulación de políticas y para la opinión pública. El regreso al sistema democrático en toda la región ha dado como resultado que los periodistas puedan informar sobre un infinito número de temas de manera irrestricta; las dictaduras solían reprimir las noticias indeseadas sobre disturbios sociales, como lo es el delito, a través de la censura. Sin embargo, la "crónica roja" —tomar verdaderas fábulas criminales empapadas de sangre— incluida en numerosos periódicos y revistas puede, y a veces logra, transformar los delitos individuales en caracterizaciones confusas acerca de las amenazas que nos acechan y acerca de la eficacia de las fuerzas del orden para hacer frente a dichas amenazas. Un conjunto de anécdotas no es un conjunto de datos; presentarlas de esa manera puede provocar en el público la pérdida de confianza en el Estado en cuanto a su capacidad de garantizar el imperio de la ley y, en el peor de los casos, fomentar cierto tipo de histeria que puede desencadenar la mentalidad "pro-linchamiento".

La divergencia de opiniones que existe acerca de la cobertura del delito en los medios genera la impresión de que los defensores de unas y otras ideas viven en mundos diferentes. Por ejemplo, a fines de 1997 en Argentina, los ciudadanos clamaban por mayor protección pública frente a lo que se vislumbraba como el resurgimiento de la violencia. El gobierno y la Policía Federal acusaron a los medios masivos de comunicación de estar generando una "psicosis colectiva" acerca del delito, cuando en el ámbito de la Capital Federal la delincuencia había disminuido. La controversia se produjo justo unas semanas después de que un ministro del gobierno declarara que se estaba preparando "un golpe mediático" antes de las elecciones provinciales. Pero luego se demostró que el delito violento sí había aumentado y que los periódicos que habían informado sobre este incremento sólo estaban reflejando una desagradable realidad (*Clarín*, 1998a,b).

En Estados Unidos existe un renovado interés en el tema de la información del delito. Allí, al igual que en cualquier otro lugar, la percepción sobre su cobertura por parte de los medios suele estar reñida con los hechos. Por ejem-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

plo, muchas personas aceptan como un dogma de fe que si se informa más acerca del delito aumentarán los temores de las personas de que algo les sucederá en sus propios barrios. Sin embargo, un estudio indica que el leer noticias sobre hechos delictivos no tiene ninguna incidencia sobre el temor de la gente en el ámbito que la rodea, si bien puede aumentar o disminuir dicho temor en relación con otras comunidades o regiones (Heath, 1984:263-276). Éste es un aspecto interesante por dos razones. En primer lugar, sugiere que tal vez se exagere el impacto que las noticias sobre delitos tienen sobre la conducta humana, ya que es de suponer que la mayoría de la gente pasa la mayor parte de su tiempo en el área en la que vive. Asimismo, esta afirmación indica que, a la hora de elegir entre confiar en los periódicos y confiar en su sentido común y en la gente que las rodea, las personas suelen optar por esto último. De modo que no está dicha la última palabra sobre el excepcional poder de los medios para fijar el temario y los tópicos de interés, al menos en relación con los delitos y la inseguridad pública.

Tampoco se puede ser categórico con respecto a la idea de que informar sobre el delito refleja ideas políticas ocultas. En la mayoría de los periódicos, las historias sobre hechos delictivos rara vez reflejan las teorías que un periodista o un editor tengan sobre la delincuencia o la naturaleza del delito. A diferencia de los científicos sociales que buscan información para deducir patrones constantes de conducta, los medios de comunicación tienden a centrarse en hechos excepcionales. La búsqueda de "objetividad" de un periodista suele convertir la información sobre un delito común (a diferencia de uno célebre) en una declaración desprovista de todo análisis con historias que se caracterizan por su escasa información y su vacío de significación. Los delitos sobre los cuales suele informarse más, como los asesinatos, de hecho son —comparativamente— muy poco comunes. Cuanto menos frecuente es, más atractivo será para los medios. Más aún, las noticias sobre delitos tienden a "vender" y a recibir cobertura, aun cuando las tasas sean bajas. No suele haber relación alguna entre la cantidad de delitos de un área en particular y la cantidad de noticias sobre delitos que allí se publican. La creencia de que los editores toman decisiones concienzudas para forjar la opinión pública peca por atribuirles demasiado poder para la reflexión y la manipulación, cuando en realidad este negocio está lleno de profesionales sobrecargados de trabajo cuya mirada se limita a las noticias del día (o de la semana), lo que los hace objeto de crítica por su "falta de perspectiva". La información fragmentada —desconectada de los antecedentes— tiende a ser la regla, mientras que el análisis exhaustivo y serio constituye la excepción.

Tal como sucedió con los medios de Argentina a fines de 1997, a veces los medios estadounidenses también son acusados de informar sobre "la gran ola

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de delitos" o bien de proporcionar demasiada información en un período demasiado breve. Es importante aclarar qué es lo que se objeta exactamente, ya que la mayoría de los "ganchos" que los medios adoptan —supuestos delitos y arrestos— no son más que una pequeña cantidad de los actos delictivos que se cometen. Por lo tanto, lo que algunos perciben como "exceso" de información tal vez represente una cifra de delitos cometidos más próxima a la realidad. Las objeciones en el sentido de que esta clase de información es "sensacionalista" —esto es, detallada y que utiliza ciertos énfasis, tonos y lenguaje con el fin de atraer el interés— necesitan confrontarse con el hecho de que, más allá de la forma que se elija, puede ser útil para algunos y quizás más informativa que la que se transmite mediante una prosa grandilocuente.

El informar sobre delitos en relación con los grupos minoritarios lleva a un primer plano el tema de los estereotipos raciales o de otra naturaleza, y muestra cómo las organizaciones de noticias no son inmunes a los prejuicios y preconceptos de la sociedad, lo que reduce la posibilidad de comprender el fenómeno de la violencia. Un argumento que se utiliza para no prestar igual atención a la violencia y a otros delitos que se cometen en barrios de grupos minoritarios es que estos hechos están tan extendidos que han dejado de ser noticia. Esta visión puede ser —y de hecho es— completamente errónea, tal como se verá en un ejemplo tomado del canal KVUE-TV de Austin, Texas. Además, los hechos mal interpretados inevitablemente conducen a conclusiones erróneas. Por ejemplo, a principios de 1998, un tiroteo en Arkansas presuntamente provocado por dos estudiantes de una escuela primaria dejó como saldo una maestra y varios compañeros de los niños muertos. Tal como lo informó el NewsWatch Project, una organización dedicada a controlar la labor de los medios, numerosas figuras invitadas a expresar sus ideas en emisoras de radio y televisión comentaron que "uno espera ver violencia... en Nueva York, Detroit o Los Ángeles y no en un pueblo rural como éste". La imagen, tal como dijo NewsWatch:

"Surge de la dosis diaria de robos, violaciones y muertes que se transmite desde los noticieros de las grandes ciudades. Tales comentarios tienen un subtexto, basado en el estereotipo de que las personas de color de las áreas urbanas son más propensas a cometer actos de violencia. Sin embargo, los cuatro tiroteos múltiples que se produjeron en escuelas durante el año pasado tuvieron como escenario áreas rurales con población predominantemente blanca. La tasa de delitos de Nueva York ha disminuido y la violencia en las escuelas urbanas va en descenso" (News Watch Project,1998).

El grupo advirtió que en una noticia aparecida en *The New York Times*, la cual citaba información del Centro Nacional de Seguridad Escolar (entidad que se ocupa de hacer el seguimiento de la violencia en las escuelas), se explicó que

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

las muertes ocurridas en planteles educativos en 1997 se redujeron a la mitad respecto de las cifras de 1993. Los estereotipos dieron lugar a caricaturas y no a noticias. La ubicación de las cuatro localidades donde se produjeron los hechos de violencia escolar contradecía los estereotipos y la historia real era que, a pesar de la gran cobertura de las tragedias, el número de los crímenes de esta naturaleza había descendido en todo el territorio de la nación.

El análisis cuidadoso de otras tendencias delictivas en los informativos produce importantes dividendos.

El tipo de noticias delictivas sobre las que se debe informar ha sido materia permanente de debate, sobre todo en los últimos años, cuando las preocupaciones públicas sobre el delito siguen intensificándose, aun cuando las estadísticas reflejan que éste ha disminuido notablemente. ¿Podrían los temas locales, incluidos los de violencia y delitos, presentarse de manera sobria y fáctica y aun así competir con las imágenes sensacionales de violencia y dolor? ¿Hay demasiada cobertura despojada de sentido pero cuyo valor voyeurístico la convierte en ganadora del *rating* o del índice de circulación? ¿Hasta qué punto la información sensacionalista alimenta los miedos y hace que la gente se sienta indefensa, mientras que los lazos que unen al capital social se deterioran a un ritmo acelerado? ¿La información responsable termina siendo una herramienta de autocensura o una manera de promover la acción de las fuerzas del orden?

Algunos noticieros locales de televisión han decidido transitar por el terreno difícil para responder a las anteriores preguntas. Los editores de un programa de noticias de una filial de ABC en Austin, Texas, la KVUE-TV, por ejemplo, acordaron que, antes de lanzar al aire una historia delictiva, debían corroborar que se cumplieran uno o más de los cinco criterios que aparecen a continuación: 1.¿Exigiría alguna medida o acción?; 2. ¿Existe alguna amenaza inmediata a la seguridad?; 3. ¿Hay niños que se encuentren en peligro?; 4. ¿El delito afecta significativamente a la comunidad?; 5. ¿El hecho permite afianzar los esfuerzos en materia de prevención del delito?

La emisora ya no transmite más historias como la del pequeño camión que chocó contra un jardín infantil produciendo la muerte de un niño, pues el incidente había ocurrido en la lejana California y la única razón por la cual se transmitía era que contenía una imagen de alto impacto con el cuerpo sin vida del pequeño tendido sobre el patio de juegos.

Este esfuerzo por cambiar el contenido y la naturaleza de la información sobre delitos que se transmitía en la emisora significó erradicar hábitos de trabajo muy arraigados, enfrentar antiguos prejuicios y asumir riesgos, sobre todo en cuanto a su impacto sobre el *rating* o sobre la "participación en el mercado". En el nuevo sistema de información se hallaba implícito el hecho de que la emi-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

sora no competiría con otras estaciones en todas las historias utilizando las mismas modalidades: toda una revolución para profesionales competitivos acostumbrados a buscar los denominadores comunes más bajos, aun cuando el valor informativo de la noticia fuese cuestionable, con el fin de "arrasar" con toda la audiencia. El tema del *rating* era crucial, ya que ningún gerente de la emisora podía seguir llevando *hits* a un mercado adicto a las mediciones, al tiempo que declaraba adhesión absoluta a algún bien público de valor más elevado.

Los periodistas de KVUE descubrieron que el cubrimiento de noticias sobre delitos y violencia de acuerdo con su nuevo sistema —que les impedía aprovecharse de imágenes intrascendentes— los llevó a mejorar la calidad informativa de sus presentaciones. Por ejemplo, un tiroteo en un barrio de un grupo minoritario habría sido presentado a toda velocidad, con muy pocas palabras, de acuerdo con un estereotipo del delito urbano (léase: minoría). En cambio, dado que necesitaban encontrar en la historia un ángulo que tuviera algún impacto en la comunidad, los periodistas descubrieron que el asesinato se había producido en un barrio donde predominaban las personas de raza negra durante una reunión familiar y había sido producto del odio racial. La muerte no había sido obra del destino o del azar sino que tenía implicaciones profundas para toda la comunidad.

Así pues, los esfuerzos de KVUE se vieron altamente recompensados, ya que exhibió el *rating* más alto de telespectador, un tónico necesario para quienes desean hacer el bien y ganar bien al mismo tiempo (Holley, 1996).

Los derechos de las víctimas del delito también han sido materia de interés de algunos informativos periodísticos. Más importante aún, este tema ha sido incorporado al proceso de recolección de información, dado que los medios se ven obligados a obtener la historia sin volver a victimizar a la víctima –y valga la redundancia— durante el proceso. En 1990, la Escuela de Periodismo de la Universidad de Michigan lanzó el Programa "Víctimas y Medios" diseñado para llegar a los profesionales y estudiantes de periodismo. El programa está dirigido por un periodista veterano y profesor adjunto de periodismo, psiquiatría y derecho penal, que además tiene una especialización en desórdenes de tensión post-traumatismo (PTSD por sus iniciales en inglés).

De acuerdo con Bonnie Bucqueroux, subdirectora del programa, los estudiantes que asisten a la Escuela de Periodismo reciben instrucciones sobre cómo abordar la cuestión de las víctimas tanto en los primeros niveles como en las etapas avanzadas de la carrera. Los estudiantes aprenden a "comprender por qué las víctimas actúan como actúan, reciben consejos para hacer buenas entrevistas, abordan cuestiones relativas a la privacidad y a la intromisión en el dolor ajeno; [también] se discute acerca del rol del género, la raza y la clase social". En su opinión, el desafío es colocar todos estos temas "dentro del con-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

texto más amplio de cómo y por qué cubrimos temas de violencia del modo en que lo hacemos y de qué maneras esto está cambiando". También es tema de debate la implicación que tienen para las víctimas los denominados Nuevos Medios, incluyendo la proliferación de sitios y direcciones en Internet.

La Escuela de Periodismo de la Universidad del Estado de Michigan también otorga el Premio Dart a la excelencia en información sobre víctimas de la violencia, cuyo monto de US$10.000 se entrega cada año al periódico que haga la mejor cobertura sobre las víctimas de la violencia. Entre los ganadores del premio Dart se encuentran el *Daily Oklahoman*, por su tratamiento del atentado contra el edificio federal Alfred Murrah, y el *Press-Telegram* de Long Beach, California, por una serie de historias publicadas en 1997 y reunidas bajo el título "El sendero de una bala". El Programa de "Víctimas y Medios" también aspira a incorporar el componente internacional.

"Nuestra posición", explica Bucqueroux, "es que las voces de las víctimas merecen ser escuchadas. Muy a menudo se pone el énfasis en el victimario. En otros casos, los periodistas bien intencionados optan por recurrir a expertos que explican las historias de las víctimas en lugar de dejar que las víctimas hablen por sí mismas"[2]

Cabe señalar, por ejemplo, la manera en que los periodistas de temas policiales ven su propio trabajo, así como la forma en que su actividad logra transformarlos con el tiempo en víctimas secundarias.

Cuando el periodista Mark Pinsky recordaba sus comienzos como reportero de judiciales en el sudeste de los Estados Unidos —región convulsionada por conflictos raciales en la década de los años setenta— dijo lo siguiente:

"Cualquier remordimiento de conciencia que pudiese tener en el sentido de que me estaba beneficiándo con el dolor ajeno se contrarrestaba con la convicción de que en ese proceso estaba rescatando a algunas personas que habían sido condenadas a la silla eléctrica en forma precipitada, y con el hecho de que de tanto en tanto podía exponer casos de injusticia en la zona rural del sur del país, región en la que no solía actuar el movimiento de derechos civiles".

Sin embargo, con el paso del tiempo, observó:

"Los acusados de los casos que yo comentaba no eran ya gente humilde, de raza negra y a menudo inocentes sino grupos de clase media, blancos y por lo general culpables. A esa altura yo sentía que mi trabajo ya no tenía ningún valor de redención y lo único que hacía era dar a conocer la intensidad de la depravación a la que era capaz de llegar el hombre"(Pinsky, 1993).

Para Pinsky, dar testimonio de la realidad ya no era suficiente para compensar el deterioro psicológico que sentía mientras cubría las noticias. La idea

[2] Comunicación vía e-mail con la señora Bucqueroux, 19 de mayo de 1998.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de crecer profesionalmente —lo que le aseguraba poder escribir numerosos artículos con firma y buena presentación en una publicación— ya no le compensaba el desgaste espiritual que sufría. Advirtió que dedicarse siempre a cubrir asesinatos podía llevar a dos problemas básicos. Por una parte, "si uno se protege demasiado dejando a un lado los aspectos desagradables, está engañando al lector al no transmitir el horror, que en definitiva es el trabajo que se espera que uno haga. Por otra parte, si uno absorbe la realidad de lo que ve y oye, corre el riesgo de destruirse emocionalmente. Cuando ya no podemos mantener el equilibrio caminando sobre esta cuerda floja, conviene que abandonemos la partida".

El Programa de "Víctimas y Medios" de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Michigan está ahora abocado a analizar la manera en que la cobertura de hechos traumáticos puede realmente afectar la salud física y mental del periodista.

La violencia como entretenimiento

En los Estados Unidos, la televisión con fines de entretenimiento también es materia de preocupación. Diversos estudios continúan dando pruebas de que este medio puede tener un efecto profundo en el sentido de promover o desalentar la conducta agresiva e incluso delictiva.

El 99% de los hogares estadounidenses tiene un aparato de televisión y el 69% está abonado a la televisión por cable. Las investigaciones indican que a más horas frente al televisor, mayor consumo de tabaco y alcohol y mayor precocidad de la actividad sexual. En Estados Unidos, los niños de 2 a 17 años pasan 2,1 horas por día frente al televisor, más tiempo del que le dedican a cualquier otra actividad fuera del sueño (el 54% tiene un aparato en sus dormitorios); quienes están en edad escolar la ven un promedio de 28 horas por semana, el doble del tiempo que pasan en la escuela en un año normal. Esto incluye presenciar 20.000 avisos comerciales en ese período. Antes de cumplir los 18 años, un niño habrá visto más de 200.000 actos violentos, incluidos 16.000 asesinatos. Según los estudios, los niños de 8 años que ven los programas más violentos durante su crecimiento son los más propensos a desarrollar conductas agresivas e incluso delictivas al llegar a los 18, y conductas verdaderamente criminales a los 30. Tres cuartas partes de los padres afirman que han apagado el televisor o se han ido de un cine porque lo que veían era demasiado violento. El 82% del público norteamericano declara sentir que la cantidad de violencia que aparece en las películas constituye un problema social grave (MediaScope, 1998a).

La cantidad de individuos en los Estados Unidos que opina que la violen-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

cia en la televisión es "muy perjudicial" subió del 26% en 1983 al 47% en 1993. La mayoría de los consultados dice que las imágenes de la violencia que aparecen en la televisión, en los libros, en las películas y en los periódicos aumentan la probabilidad de que las personas cometan actos de violencia. Para una abrumadora mayoría, la violencia que aparece en los medios de comunicación contribuye a aumentar el delito. Según lo afirmado por cerca de tres cuartas partes de las personas encuestadas, la violencia retratada en los medios de comunicación "atonta a la gente al punto de que la vuelve insensible", parece mostrar que "la violencia es divertida y aceptable" e inspira a los jóvenes a actuar de esa manera. O bien como me dijo un oficial de la policía de Arlington, Virginia, "No se equivoque: la violencia que aparece en televisión la legítitima frente a los niños que crecen creyendo que es un modo aceptable de resolver las diferencias"(MediaScope, 1998a).

Un estudio llevado a cabo en 1996 demostró que la violencia en la televisión había aumentado en más del 70% y que los juegos con revólveres se habían triplicado desde 1992. Según el Center for Media and Public Affairs, se detectó violencia en las películas por cable y en los dibujos animados más que en las cadenas de noticias o en las series que se exhiben durante el horario de mayor sintonía. En síntesis, se exhibieron casi 10 incidentes violentos por canal y hora, incluso después de excluir los comerciales y la programación de no ficción (Center for Media and Public Affairs Archive, 1996).

Los detractores de la violencia en televisión y cine han observado la experiencia de los medios de comunicación masiva en cuanto a fijar el temario de discusión pública sobre normas sociales y conductas individuales en relación con otros males sociales como son el hábito de fumar y el de beber antes de conducir. Se ha señalado que los medios no sólo nos dicen en qué debemos pensar sino cómo debemos pensarlo. A lo largo del siglo XX, los medios masivos de comunicación han actuado como foros para emprender cruzadas públicas que han llevado a introducir reformas en ámbitos tales como el gobierno municipal, provincial y nacional, las leyes antimonopolio, la reforma electoral y la regulación de medicamentos y de alimentos para consumo. Sin embargo, captar la atención de los medios no es sencillo, como bien lo saben los activistas de las campañas de información sobre el SIDA de principios de la década de los años ochenta, cuando la percepción del público era que esta enfermedad afectaba sólo a la comunidad homosexual, relegando la epidemia a un plano marginal del debate público. La reciente serie de éxitos de la cruzada anti-tabaco —impensable hace dos décadas— se basó en mensajes bien elaborados que se han venido transmitiendo por los medios. Según la Michael Pertschuk, codirector del Advocacy Institute:

"Se ha producido un cambio en el foco de atención de los medios, que deja-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

ron de mostrar al fumador ignorante y débil de carácter para centrarse en las compañías tabacaleras internacionales, a las que equipararon moral y funcionalmente con el cartel de Medellín".

Y agregó:

"Con el debido respeto que me merecen los periodistas, redactores y editores, este cambio en la cobertura en los medios no surgió exactamente por generación espontánea. La forma más importante de movilización fue la emprendida por los científicos, los profesionales de la salud, los activistas y los no fumadores, que actuaron como hábiles activistas sobre los medios de comunicación".[3]

Si las exitosas campañas anteriores han de servir de guía, parte de la estrategia de los medios de prensa contra la violencia implica seleccionar cuidadosamente aquella parte del problema de la que se está hablando: violencia en las calles, violencia en el hogar, violencia con armas de fuego, violencia juvenil, etc. Las campañas de defensa que no preseleccionan con cuidado los temas en relación con lo cuales la opinión pública puede prestar su apoyo tienen menos posibilidades de despertar la conciencia pública o generar respaldo para lograr las soluciones promovidas desde la campaña. A modo de ejemplo, en ciertos contextos, ¿no es acaso más fácil atacar los cuadros de violencia que aparecen en los medios centrándose en comprender que la televisión no es un buen medio para la socialización y educación de los niños (promover la vida familiar), en lugar de manifestarse a favor de la restricción de las imágenes (censura)?

En una conferencia co-auspiciada por el Annenberg Public Policy Center y el Center for Health Communication de la Escuela de Salud Pública de Harvard dictada hace varios años, el éxito de la Campaña a favor del Conductor Designado —que proponía una solución práctica al problema de los conductores ebrios— recibió las más altas calificaciones por su nivel de profesionalismo y eficacia.

"El grupo Harvard comercializó este 'producto' tan particular en parte usando las técnicas publicitarias estándares y apuntando a un público específico, a través de anuncios con la duración óptima y carteles colocados estratégicamente. Sin embargo, también procuraron modelar la conducta normativa a través de los programas de entretenimiento, para lo cual debieron convencer a los productores y escritores de que incluyeran referencias adecuadas al conductor designado en sus diálogos. Esta estrategia funcionó porque el mensaje era simple, creíble y aceptable. ¿Sería posible diseñar una estrategia similar

[3] Información incluida en la página de Annenberg Public Policy Center (1998) en la red y extraida de una conferencia de dos días en octubre de 1993 auspiciada por el Annenberg Washington Program y el Center for Health Communication de la Escuela de Salud Pública de Harvard.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

destinada a ayudar a modificar las normas sociales sobre posesión de armas o a moldear la conducta para evitar la confrontación violenta?"(Annenberg Public Policy Center, 1998).

El éxito de esta campaña lanzada por el Center for Health Communication se debió en parte a su enfoque práctico: en lugar de abarcar todo el universo del consumo y abuso del alcohol en los Estados Unidos, se centró en un tema solamente —los efectos de conducir en estado de ebriedad—, sobre el cual se generó un gran consenso y, por consiguiente, se amplió la posibilidad de que fuese exitosa. De igual modo, los Centers for Disease Control and Prevention (Centros para el Control y Prevención de Enfermedades) han identificado una serie de estrategias que podrían reducir la violencia con armas de fuego sin imponer una prohibición total a su posesión. Un enfoque conductual podría desarrollar métodos para cambiar el comportamiento de la gente que tiene armas. Otras estrategias podrían centrarse en la manera de crear un ambiente más seguro o en las armas mismas: cómo se usan y se guardan, cómo controlar el acceso a ellas a través de licencias, prontuarios, programas de recompra, restricción a las importaciones, etc. Sin embargo, la clave del éxito de cualquier campaña radicará en modificar la percepción del arma como símbolo de protección y confianza. Pero para ciertos grupos como los jóvenes de los cascos urbanos, será necesario que las realidades de sus vidas reflejan mejores oportunidades de respirar con más libertad (Annenberg Public Policy Center, 1998).

En julio de 1997, la presión ejercida por los grupos activistas y sus aliados en el Congreso y otros lugares produjo una reforma importante que llevó a la industria de la televisión a introducir nuevos criterios de clasificación de los contenidos de la programación, combinándolos con aquélla basada en la edad que ya se utilizaba. El sistema basado exclusivamente en edades fue objetado por no ofrecer a los padres suficiente información para hacer una buena selección. La clasificación basada en la edad, por ejemplo TV-14 y R (investigación) ejercía el efecto del fruto prohibido, en el sentido de que motivaba a los niños a mirar lo que alguien había decidido que contenía material inapropiado para su edad. Se pensó que las clasificaciones basadas en el contenido no tenían el mismo efecto y eran más confiables como fuente de información, ya que permitían hacer elecciones en función de los valores personales. Además, la clasificación basada en el contenido parecía más fácil de implantar y tenía más probabilidad de ser aplicada sistemáticamente (Mediascope, 1998).

Las Guías de TV para Padres utilizaban categorías de edad diseñadas en función del sistema de clasificación establecido por la Motion Picture Association. Estas incluían dos categorías para niños (TV-Y = todos los niños y TV-Y7 = dirigida a los niños de 7 años en adelante) y cuatro categorías gene-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

rales (TV-G = público en general; TV-PG = bajo la supervisión de los padres; TV-14 = bajo exclusiva responsabilidad de los padres y TV-M = sólo para público maduro). La presencia de material muy objetable se indicaba con las iniciales FV (en el caso de violencia de ficción, en la categoría TV-Y7), V (violencia), S (escenas de sexo), L (lenguaje procaz) y D (diálogo, en las categorías TV-PG, TV-14 y TV-MA). Estos códigos de la guía para padres aparecen al principio de un programa en el extremo superior izquierdo de la pantalla, información que puede verse en cualquier momento apretando un botón. El sistema de control voluntario permite a los programadores de canales que van al aire y a los de cable calificar los programas según los parámetros de emisión de sus respectivos departamentos. Las quejas eran manejadas por una comisión de vigilancia cuyo ámbito de aplicación era esta industria. A partir del año 1998 por ley todos los aparatos de televisión deberán incorporar un dispositivo electrónico (V-chip) que permitirá a los telespectadores bloquear los programas que contengan material susceptible de ser objetado (MediaScope, 1998b).

Relaciones entre la policía y los medios de comunicación

En una sociedad democrática, confiamos nuestra seguridad a los hombres y mujeres de las fuerzas del orden. Cuando pensamos en los esfuerzos por mantener abiertas las puertas de la libre expresión, encontramos en primer plano a la prensa. Muy a menudo detectamos también que los integrantes de las fuerzas dedicadas a la aplicación de la ley y los integrantes de los medios de comunicación no se ven como camaradas sino como enemigos.

La relación entre los hombres y mujeres que hacen cumplir la ley y los hombres y mujeres de prensa puede ser difícil. Como periodista que cubrió matanzas, secuestros y casos de presunta brutalidad policial en los Estados Unidos, puedo decir de primera mano que en mi país éste es el caso en muchas ocasiones. "Los periodistas de hoy, que pertenecen a la clase media y se han graduado en la universidad, tienen poco en común con la Policía y suelen estar a la izquierda de los efectivos policiales desde el punto de vista político", escribió un crítico de los medios en Estados Unidos hace varios años.

"La brutal respuesta policial a las manifestaciones anti-bélicas y a los movimientos por los derechos civiles acabaron con las imágenes idealizadas de los hombres dedicados a la aplicación de la ley... Mientras tanto, la Policía parece cada vez más aislada, abandonada por los periodistas y por todos mientras trata de librar su batalla contra niveles horrorosos de decadencia social, odio y derramamientos de sangre. Parece que los policías se hubiesen retraído hacia su interior, por lo que hablan y confían tan sólo en sus abogados y entre ellos mismos"(Katz, 1993).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Por otra parte, la Policía sigue gozando de un lugar privilegiado dentro del mundo de la noticia, cuya legitimidad puede depender de una pequeña frase: "informó la policía". O como lo señalaron Chancellor y Mears (1983:111) hace quince años: "En esta profesión circula la broma de que se puede escribir cualquier cosa y lograr que los redactores lo aprueben con sólo agregar esa frase famosa. Por ejemplo: 'Se está cayendo el cielo', informó la policía.").

Un repaso a la historia reciente del resto de la región muestra problemas similares, aun cuando no idénticos, en cuanto al aislamiento de la Policía y a la desconfianza de la prensa. Al pasar de una sociedad autoritaria a otra más democrática y pluralista, tal como sucedió en todo el hemisferio, los periodistas han pagado un precio muy alto por ejercer su profesión, y aun hoy lo siguen pagando. En décadas recientes, cientos de periodistas fueron víctimas de asesinatos, torturas, "desapariciones", exilios, censuras o listas negras. Al mismo tiempo, muchas fuerzas policiales de la región actuaron como parte de los regímenes militares represivos cuya triste trayectoria de abusos y corrupción es bien conocida.

Pero existe otra cara de la misma moneda. Parte de ella nos revela una faceta no muy positiva de la sociedad civil, incluidos los periodistas. La polarización política de las sociedades de América Latina se hacía a veces más evidente en las redacciones y en las columnas de opinión. La misión de informar al público a menudo quedaba relegada a un segundo plano frente a las inclinaciones políticas del periodista, y la cobertura de las instituciones de seguridad —fuera positiva o negativa— se acomodaba en función de la conveniencia o especulación ideológica. Más aún, mientras que por lo general había muchos periódicos y revistas que se especializaban en informar sobre hechos delictivos —a menudo como crónica roja—, eran muy pocos los medios que se interesaban por los temas relativos a las fuerzas o instituciones de seguridad, obviamente claves para toda estrategia de reducción de violencia.

De esta manera el público quedó privado de información crítica sobre las políticas relacionadas con la distribución de recursos a las instituciones policiales a nivel nacional, provincial y municipal; sobre la difícil situación de los policías debido a los magros salarios y a las pésimas condiciones de trabajo, incluso dentro de los cuarteles; y sobre la ignorancia de muchos efectivos —a quienes la sociedad convocaba para que la protegiera— acerca de sus derechos legales y laborales, entre otras cuestiones. Esta ignorancia por parte del público tiene un corolario significativo: es prácticamente imposible que las instituciones cuyo funcionamiento interno es un misterio actúen como guardianes de la sociedad civil. Es así como nos enfrentamos a un círculo vicioso en el que la Policía está condenada a seguir adelante con un personal mal remunerado y con poca capacidad de planificación que no cuenta con información estadística confiable

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

y que se ve obligado a basar sus actuaciones en un conocimiento exclusivamente intuitivo sobre el fenómeno del delito contra el que debe combatir.

El regreso al sistema democrático también ha implicado cambios en las "reglas de juego" tanto para los policías como para los periodistas. Para estos últimos, la democracia representa en primer lugar la posibilidad de abordar con absoluta libertad una mayor cantidad y variedad de temas. Para el Policía, el nuevo régimen implica que debe luchar contra nuevas fuerzas sociales y encontrar nuevos modos de relacionarse con la comunidad y con la justicia. El paso de un sistema inquisidor a un sistema acusatorio, la desmilitarización de la seguridad interna, la reforma del Código Penal y del Código Procesal Penal, la revalorización de la función de la Policía, sobre todo de la división forense, y las quejas de la comunidad sobre la prestación del servicio son todos cambios que impactan de manera inmediata e intensa la tarea que realiza el policía.

Debido a los cambios que se han producido en los marcos de referencia, no deben escatimarse esfuerzos en pos de crear un marco para que los integrantes de ambas profesiones puedan cumplir con su labor de modo tal que se fortalezcan las tendencias de largo plazo en materia de seguridad pública y del derecho de la opinión pública a estar bien informada. Parte de ese cambio comienza con el diseño de políticas claras relativas al equilibrio entre los intereses legítimos de la Policía y el derecho del público a acceder a la información. Este tema ha despertado recientemente interés en Estados Unidos, y la Corte Suprema ha sido convocada para arbitrar en cuestiones de carácter público de complejidad cada vez mayor[4].

En Estados Unidos, la Primera Enmienda de la Constitución consagra la libertad de expresión y de prensa que nuestros predecesores anticiparon contribuiría a formar un electorado bien informado y un gobierno más competente. La Primera Enmienda crea en el ámbito de los tribunales un fuerte interés en detener cualquier actividad que tienda a limitar o restringir la labor de la prensa libre. No obstante, este cuidado en favor de la libre expresión no implica que las garantías son irrestrictas. En los últimos años, la justicia ha procurado establecer un equilibrio entre los intereses legítimos de la Policía y el deseo del público de obtener información sobre la eficacia de las agencias de seguridad y de su personal.

Los límites a los derechos de la prensa consagrados en la Primera Enmienda no apuntan sólo a proteger la integridad de una investigación policial. También están concebidos para asegurar el derecho del acusado a que se cumpla con el debido proceso y a recibir un juicio justo. Así, la conducción de una investigación sobre un delito —la información reunida y las estrategias

[4] Para una introducción general a casi tres décadas de jurisprudencia, véase Andersen (1997).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

empleadas— suele quedar fuera del alcance de la prensa. El acceso al escenario de crímenes y catástrofes públicas, donde la presencia de terceros puede entorpecer o perjudicar la capacidad de la Policía para cumplir con su misión, también es objeto de estricto control y aquélla suele tener facultades legales para cercar el área hasta que el acceso público ya no represente un riesgo para los intereses de las fuerzas del orden.

El ámbito en el que los medios sí gozan de todas las garantías de la Primera Enmienda es el de la censura previa a la publicación. Si bien se imponen límites al acceso a cierta información, una vez que los medios de comunicación disponen de ella, tienen derechos más amplios vinculados al derecho de expresión. En 1980, el Congreso de Estados Unidos sancionó la Ley de Protección de la Privacidad, en virtud de la cual se prohíbe al Gobierno —excepto en circunstancias claramente definidas— buscar o apropiarse de cualquier producto de trabajo o material documental que se encuentre en poder de una persona que tiene como intención divulgarlo al público en forma de libro, transmisión radial o televisiva, artículo en un periódico o en cualquier otro medio de comunicación similar.

Es mucho lo que se puede hacer para mejorar la comunicación entre las fuerzas del orden y los hombres de prensa, y al mismo tiempo elevar la calidad del producto informativo que se entrega a lectores y espectadores de la región. Es evidente que las instituciones policiales, siendo como son la línea de vanguardia en la lucha contra la violencia y el delito, necesitan de un público bien informado que las ayude en su tarea. Mejorar la comunicación también puede contribuir a que los representantes del periodismo y de la Policía reduzcan los riesgos físicos que sus profesiones entrañan.

En cuanto al periodismo, es necesario que las organizaciones gremiales, los redactores de periódicos y los editores se comprometan a un diálogo con los líderes de las fuerzas del orden. Estos esfuerzos pueden crear mayor confianza en ambas profesiones y a la vez propiciar la adopción de un mejor enfoque en cuanto a qué clase de noticia puede generar mejor información. Asimismo pueden producir mayor respaldo de la comunidad al proceso continuo de profesionalización en el seno de las fuerzas policiales. Los representantes de los medios de comunicación también están en la capacidad de crear para sus periodistas espacios de especialización en temas policiales. La participación de los profesionales de los medios en seminarios dictados en las academias de Policía, así como los incentivos para cubrir temas sociales más amplios que afectan a los departamentos de Policía, son dos medidas de gran utilidad en esta dirección.

En cuanto a las fuerzas del orden, éstas deben abrirse progresivamente con el fin de cosechar mayores recompensas en términos de apoyo comunitario y, en consecuencia, en la información y en los recursos necesarios para cumplir

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

con su tarea de protección y servicio. Un ejemplo en este sentido es el departamento de asuntos públicos de los Carabineros de Chile, uno de los esfuerzos más impactantes realizados por una institución policial para hacer que la comunidad se sienta más segura y mejor asistida mediante un flujo constante de información al público sobre los esfuerzos emprendidos por el cuerpo de Policía. Durante una visita que hice a las instituciones académicas formadoras de Carabineros hace varios años, me sorprendió la importancia que los instructores asignaban a las relaciones con la comunidad y la rapidez con que la institución estaba capacitada para proporcionar a la comunidad chilena información útil sobre la labor de la institución y las estrategias de prevención del delito que estaban ya en marcha.

Los esfuerzos de la Policía encaminados a presentar a los periodistas los cómos y los porqués del funcionamiento de la institución aumentan el potencial de los profesionales de los medios para armar historias que permitan al público apreciar mejor tanto sus éxitos como sus limitaciones. Los seminarios especiales para periodistas —en los que se aborden temas tales como el uso de la ciencia forense para la resolución de crímenes; la creación, funcionamiento y utilidad de una Oficina de Responsabilidad Profesional; los efectos de los cambios en el funcionamiento del Ministerio Público o en el Código Penal o Código Procesal Penal en la misión de la Policía, entre otros— pueden contribuir a que los profesionales de los medios aprendan el lenguaje de la Policía, al tiempo que reciben toda la información necesaria sobre el contexto en el que la institución policial desarrolla sus tareas. No existe mejor antídoto que éste contra la prensa sensacionalista, la crónica roja o la cobertura de olas delictivas.

Conclusión

Las estrategias para reducir la violencia a través del uso de los medios de comunicación pueden dar lugar a medidas claves en materia de seguridad pública, al tiempo que permiten a las comunidades sitiadas reconstruir su capital social. Esfuerzos por mejorar la cobertura, como los realizados por la KVUE-TV de Austin, pueden ayudar a limitar el tipo de noticia sensacionalista que aumenta los temores y promueve un sentimiento generalizado de indefensión e impotencia. Prestar mayor atención a los derechos de las víctimas también puede ayudar a asegurar que quienes han sufrido y sentido temor no se sientan doblemente victimizados, esta vez por parte de los profesionales de la prensa. Incluso debe prestarse atención a los efectos de largo plazo sobre los periodistas que se dedican a informar sobre hechos de violencia, con el fin de proteger su salud física y mental y asegurar que la comunidad reciba la mejor cobertura posible de los hechos delictivos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Los medios masivos de comunicación —tanto los noticieros como los de entretenimiento— pueden ser conductores o facilitadores del comportamiento violento. Por ello es necesario alentar aquellos esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales encaminados a buscar modos de limitar o reducir el volumen de tranmisión electrónica de conductas agresivas y delictivas. Tal como se observó con la Campaña a favor del Conductor Designado, tener metas claramente seleccionadas y contar con el respaldo de la prensa pueden ser elementos vitales para cualquier estrategia que busque influir en la agenda pública, cambiar las normas sociales y modificar la conducta individual.

Por último, es necesario mejorar las relaciones entre la Policía y los medios. Un periodismo informado puede ayudar a que la comunidad decida qué clase de fuerza policial desea y qué clase de estrategias funcionan mejor para combatir el delito y la violencia. Por su parte, la Policía necesita de los medios de comunicación para crear un público informado, ya que cualquier agente que esté de ronda afirmará que ninguna suma de dinero puede reemplazar el rol que cumple la comunidad en la tarea vital de velar por la seguridad pública.

Referencias

Andersen, M. E. 1997. "Lives in the in the Balance: The Relationship Between Law Enforcement and the Press". Trabajo presentado en el seminario sobreViolencia y Delito Urbano, organizado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en Río de Janeiro, Brasil, del 2 al 4 de marzo de 1997.

Annenberg Public Policy Center, 1998. Página en la red. Mayo.

Center for Media and Public Affairs Archive. 1996. Study Finds Rise in TV Guns and Violence. 11 de septiembre.

Clarín. 1998a. Polémica entre el gobierno y la oposición por la ola de asaltos. *Clarín*. 4 de enero.

_. 1998b. Dicen que en la Capital hay menos delitos. *Clarín*. 3 de enero.

Chancellor, J. y W. Mears. 1983. *The News Business*. Nueva York: Harper and Row.

Heath, L. 1984. Impact of Newspaper Crime Reports on Fear of Crime. *Journal of Personality and Social Psychology*. 47, agosto.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Holley, J. 1996. Should the Coverage Fit the Crime? *Columbia Journalism Review*.Mayo-junio.

Katz, J. 1993. Covering the Cops. *Columbia Journalism Review*. Enero-febrero.

MediaScope. 1998a. Página en la red. Mayo.

_. 1998b. "Television Ratings Controversies". Página en la red. Mayo.

Moser, C.O.N. 1996. Confronting Crisis: A Summary of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities. *Environmentally Sustainable Development Series* No. 7. Banco Mundial, Washington D.C.

NewsWatch Project. 1998. "The Arkansas Killings: What's the Subtext Here?". Página en la red. Mayo.

Pinsky, M. 1993. Covering the Crimes. *Columbia Journalism Review*. Enero-febrero.

The Washington Post. 1998. Suicide on L.A. Freeway is Shown Live on Television.*Washington Post*. 1 de mayo.

Bibliografía

American Medical Association. 1996a *Facts About Media Violence*. 1996.

American Medical Association. 1996b. *AMA Violence in the Media Survey*. 13 de agosto.

Andersen, M. E. 1997. "Lives in the in the Balance: The Relationship Between Law Enforcement and the Press". Trabajo presentado por el autor en el seminario sobre Violencia y Delito Urbano, organizado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en Río de Janeiro, Brasil, del 2 al 4 de marzo.

Annenberg Public Policy Center. 1997. *Television in the Home: The 19978 Survey of Parents and Children*. Universidad de Pennsylvania, junio de 1997.

Buchanan, E. 1987. *The Corpse Had a Familiar Face: Covering Miami, America's Hottest Beat.* Nueva York: Random House.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Chancellor, John y Walter Mears. 1983. *The News Business*. Nueva York: Harper and Row.

Chermak, S. M. 1995. *Victims in the News: Crime and the American News Media.* Boulder: Westview Press.

Clark, R. P. 1997. Covering Crimes: Journalists Face Difficult Choices. *Communicator*. Diciembre.

Ericson, R. editor. 1995. *Crime and the Media*. Brookfield, VT: Dartmouth Publishing.

Evans-Ferkin, J. 1996. KVUE TV Experiments with Crime Coverage. *Communicator*. Mayo.

Graber, D. A. 1980. *Crime News and the Public.* Nueva York: Praeger.

Heath, L. 1984. Impact of Newspaper Crime Reports on Fear of Crime. *Journal of Personality and Social Psychology*. 47, agosto.

Hertzberg, M. 1990. Guidelines: Suggestions for Police/Press Relations. *News Photographer*. Febrero.

Holley, J. 1996. Should the Coverage Fit the Crime? *Columbia Journalism Review*.Mayo-junio.

Katz J. 1993. Covering the Cops. *Columbia Journalism Review*. Enero-febrero.

Ley de Telecomunicaciones de 1996. 104 Congreso, 2da. Sesión, 1 de febrero de 1996.

MediaScope, Inc. 1996. *National Television Violence Study*. Studio City.

Moser, C.O.N. 1996. Confronting Crisis: A Summary of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities. *Environmentally Sustainable Development Series* No. 7. Banco Mundial, Washington D.C.

Motion Pictures Association of America, National Association of Broadcasters, National Cable Television Association. 1997. Guía para Padres sobre TV. Joint Statement of Motion Pictures Association of America, National Association of

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Broadcasters, National Cable Television Association. Comunicado de prensa, 10 de julio.

Pinsky, M. 1993. Covering the Crimes. *Columbia Journalism Review*. Enero-febrero.

Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Rosenberg, H. 1995. A Plan of Action on TV Violence. *Los Angeles Times*. 31 de mayo.

Sheppard, J. 1997. Double Punishment? *American Journalism Review*. Noviembre.

Stein, M.L. 1997. Media Keeps Lid On Kidnapping. *Editor & Publisher*. 1 de febrero.

Times Mirror Media Monitor.1993. TV Violence More Objectionable in Entertainment than in Newscasts. *Times Mirror Media Monitor*. 24 de marzo.

What Kids Think About Themselves. Inside Kids, Nickelodeon. Abril de 1997.

Wingate, A. 1992. *Scene of the Crime: A Writer's Guide to Crime-Scene Investigations*. Cincinnati: Writer's Digest Books.

Sitios de interés en la Red Electrónica Mundial

Annenberg Public Policy Center ***http://www.annenberg.nwu.edu/pubs***

Center for Media and Public Affairs ***http://www.cmpa.com***

Center for Media Education ***http://www.cme.org***

Cops & Courts Reporters' List ***http://www.reporters.net/ccr***

NewsWatch Project ***http://www.newswatch.sfsu.edu/***

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Medios de comunicación y violencia: una relación compleja

Santiago Real de Azúa[1]

Introducción

La relación entre los medios de comunicación y las manifestaciones de violencia es un tema antiguo que ha adquirido particular vigencia en los últimos años. A medida que se han ido generando y difundiendo nuevas y alarmantes estadísticas sobre distintas formas de violencia —asaltos, crímenes, enfrentamientos armados, violencia doméstica, entre otras—, se ha tratado de individualizar los factores susceptibles de incidir en un aumento o una reducción de las mismas, entre ellos el rol de los medios. La urgencia del fenómeno de la violencia y la complejidad de sus causas ha favorecido, paradójicamente, la búsqueda de explicaciones simples, cuando no de "chivos expiatorios". En los últimos tiempos, numerosos dirigentes políticos —impotentes ante el incremento de la criminalidad— han caído en la tentación de culpar a los medios.

El presente trabajo, que pretende apenas servir de base a un debate necesario, parte de la premisa de que tanto la violencia global, como el impacto de los medios de comunicación en los actos violentos, son fenómenos demasiado complejos como para admitir explicaciones lineales. Esto no significa, ni mucho menos, negar la existencia de alguna forma de correlación y numerosos vínculos entre violencia social y medios de comunicación, como tampoco que estemos frente a un dúo inseparable que no admite ningún tipo de acción correctiva. Por el contrario, resulta indispensable realizar un esfuerzo por aprehender la naturaleza del fenómeno y las diversas circunstancias que lo rodean, con el fin de vislumbrar un marco de acción realista.

Una relación compleja.

La relación violencia/medios de comunicación ha generado en los últimos años una abundantísima literatura. Se trata de un tema candente en los propios medios periodísticos y académicos, así como en el mundo político, sobre el que

[1] Jefe de la Oficina de Prensa del Banco Interamericano de Desarrollo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

prácticamente todo el mundo parece tener una opinión formada. Sin embargo, es muy poco lo que de él se sabe a ciencia cierta y por tanto son escasas las posibilidades de extraer conclusiones sólidas en el estado actual del conocimiento.

Parte de la vigencia del tema se explica por su naturaleza misma, que lo convierte en un problema muy sensible por sus dimensiones políticas, éticas y económicas: primero porque está vinculado a la legitimidad del Estado y a los medios de acción de la comunidad para hacerle frente; segundo porque cuestiona —o podría cuestionar— la capacidad de juicio o de arbitrio de los ciudadanos; y por último porque involucra también poderosos intereses económicos en juego.

En todo caso, si el tema no es nuevo —y baste citar aquí el ejemplo clásico de la Gazette de Renaudot, uno de los primeros periódicos modernos que en su edición inicial de 1631 incluyó cinco noticias violentas de un total de seis—, ciertamente ha adquirido dimensiones totalmente nuevas a partir de la difusión masiva de la televisión, la publicidad y los juegos de video. Diríase que la relación medios/violencia se ha ido estrechando progresivamente a medida que evolucionan los medios de comunicación y se amplía su alcance masivo. Desde la prensa escrita hasta la televisión, pasando por la radio y siguiendo con Internet, los indicios de que existe una incidencia directa de los medios en la generación de actos violentos se han ido incrementado paulatinamente.

Todo indica que la saturación de la violencia en los medios contribuye en el corto plazo a desarrollar comportamientos agresivos o actitudes negativas, cuyo amplio espectro va desde la tolerancia al terror hasta los miedos más diversos, aunque no es menos obvio que los medios no son nunca la causa única ni operan en un vacío sociocultural.

Cuando se aborda la violencia en la prensa conviene recurrir al plural y hablar de violencias, distinguiendo entre una que puede ser rica o pobre en contexto, funcional o ficcional, una violencia analizada y otra exaltada, e incluso esa nueva violencia que lamentablemente está cada vez más presente en la cultura contemporánea, sobre todo en el cine: aquélla fría, rápida, palpitante, aséptica, moralmente "neutra" y cuyos comportamientos no son nunca penalizados ni castigados. Un caso paradigmático de este tipo de violencia lo representa quizas el reciente filme americano "Boogie Nights".

Del mismo modo, conviene distinguir tipos de violencia mediática, ya que no son comparables las expresiones de violencia contenidas en los informativos, en los reportajes, en los programas de entretenimiento e incluso en las campañas publicitarias, donde a menudo se llega a extremos lindantes con la apología o la incitación al delito.

Recapitulando lo que precede, se puede afirmar que estamos frente a una relación compleja y cambiante según los individuos y las sociedades, pero que

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

es de primera importancia y sobre la cual es necesario acumular e interpretar datos. La tentación de culpar a los medios ante cualquier incremento de la violencia es grande, porque indudablemente estos son factores de riesgo de gran peso. Pero esta inclinación es también un recurso intelectualmente simplista y en última instancia inconducente.

Una corriente de opinión sostiene que la violencia en los medios no es más que un reflejo de la violencia social, postulando implícitamente la inacción, esto es, la pasividad y la resignación frente a la violencia en los medios de comunicación. Esta óptica parecería no tomar en cuenta que existe una verdadera maquinaria de comercialización y de producción de ofertas violentas en los medios, pues parte de la suposición de que existe demanda y también de que se trata de un buen negocio. Muchas veces los programas de televisión poco o nada tienen que ver en su origen con la libertad de expresión de los creadores, ni con las preferencias del público, ni aun con el estado real de la criminalidad en las sociedades: más bien resultan de un operativo eminentemente comercial basado en la convicción que la oferta generará su propia demanda y que los anunciantes recompensarán esta apuesta.

La propia complejidad del fenómeno vuelve inoperantes las soluciones impuestas, que deben surgir del tejido social mismo. Erradicar de los medios por decreto cualquier componente violento seria tan utópico como inoperante. El ejemplo de la prensa en la antigua Unión Soviética y en los países de su zona de influencia debería alcanzar para convencernos de que la prohibición de escenas violentas, crímenes, y hasta de accidentes aéreos o ferroviarios no reduce la criminalidad ni convierte a las sociedades en remansos de paz. La prueba está en que una vez cambió el régimen en esos países donde se suprimía el tipo de información descrita, se advirtió la vigencia de patrones de conducta tanto o más violentos que en las sociedades liberales.

Una relación compleja con efectos variados.

En los últimos años han proliferado los estudios de impacto y sobre violencia en los medios, con resultados diversos. La mayoría de ellos se centra en la televisión y, en menor medida, en el cine, la radio y la prensa escrita. Las dificultades metodológicas enfrentadas son grandes ya que, o bien resulta muy difícil aislar factores concretos de incidencia, o bien se cae en el riesgo del trabajo en laboratorio con todo lo que éste conlleva de artificial. Aun así, en su mayoría los estudios parecen coincidir en el sentido de que, bajo ciertas circunstancias, la violencia en los medios tiene un impacto significativo en la violencia global.

Dado que los niños aprenden sobre todo viendo —y en la medida en que los comportamientos violentos son presentados cada vez como más naturales

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

e incluso se los valoriza— es obvio que quienes más presencian programas de televisión violentos serán los más proclives a adoptar tales comportamientos. Esto no implica desconocer la importancia de la mediación del contexto en los programas de televisión, ni olvidar que las situaciones de violencia no ejercen un efecto uniforme en el público. Este dependerá de cómo se presenten tales situaciones, de si la agresión es valorada, recompensada o sancionada, de las características de los individuos y de sus marcos familiares, y de sus entornos sociales.

En todo caso, el efecto más frecuente y quizás más importante de la violencia en los medios parece ser el de la desensiblización o banalización. La constante exposición a expresiones de violencia reduce los reflejos de rechazo a la misma, genera acostumbramiento y, lo que es más grave aún, afecta la empatía y la solidaridad que las víctimas de la violencia podrían generar. Este fenómeno lo hemos podido comprobar todos y cada uno de nosotros en nuestras propias actitudes frente a conflictos sangrientos de larga duración: primero es el horror y la reacción, generalmente seguidos del abatimiento y la resignación, que en la mayoría de los casos terminan en fatiga e indiferencia. Esta curva evolutiva es particularmente notoria frente a las informaciones y reportajes sobre conflictos reales pero también se verifica ante programas televisados de ficción. En un nivel diferente habría que colocar al miedo y a los terrores derivados de una exposición prolongada a la violencia en los medios, tal como lo han ilustrado las investigaciones sobre la incubación cultural engendrada por ellos.

A estas consideraciones se contrapone a menudo la tesis de los efectos catárquicos de la violencia en los medios, una tesis aparentemente atractiva y que merece reflexión, pero que no ha sido respaldada por la investigación científica. Por el contrario, la mayoría de los estudios tienden a probar el equívoco sobre el cual reposa.

Es una idea bien arraigada en nuestra tradición cultural —que se remonta a la tragedia griega—que la exposición a altas dosis de emociones desagradables, a situaciones difícilmente manejables puede ejercer un efecto liberador, y por lo tanto positivo, en el sujeto. En la misma línea, psicólogos de la talla de Bruno Bettelheim han sostenido con abundantes argumentos una tesis similar a propósito de los cuentos infantiles populares en nuestra cultura. Los cuentos de hadas, las historias de ogros y de castillos encantados ejercerían, a través del miedo suscitado, un efecto saludable en los niños que les permitiría convivir mejor con sus propios terrores.

En realidad el valor educativo de la violencia en la literatura y en las tradiciones orales está fuera de duda: baste citar el teatro de Shakespeare o el propio teatro español del Siglo de Oro, o aun grandes novelas como la Guerra

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

y la Paz de Tolstoy o Rojo y Negro de Stendhal o la saga galdosiana de los Episodios Nacionales. Lo que antecede pone en claro varios puntos: a) que la violencia es parte integrante de nuestra tradición cultural, b) que no toda manifestación de violencia en la literatura, en la tradición oral, o en el cine es mala o perniciosa per se, y c) que tampoco debemos ignorar que existe una mala literatura sobre violencia que apunta morbosamente a alimentar los lados más sombríos de la naturaleza humana. Pero lo que sí parece evidente es el impacto del vehículo portador del mensaje: un cuento violento leído o narrado a un niño, una novela sobre violencia leída por un adolescente e inclusive una pieza de teatro vista por un grupo de estudiantes de secundaria tienen cualitativa y cuantitativamente un impacto muy diferente al de una historia similar vista en televisión, acompañada casi siempre de una música atronadora y agresiva, y sobre la cual no habrá ni tiempo ni disposición de reflexionar una vez terminada, porque la seguirá otra historia igualmente violenta y atronadora.

Un estudio relativamente reciente sobre el impacto de la violencia en los medios de comunicación realizado bajo los auspicios de la UNESCO[2] entre 5000 jóvenes de 12 años de edad que viven en 23 países diferentes es categórico: la televisión es el mayor vehículo de socialización del planeta al que los niños dedican más de la mitad de su tiempo no escolar. No es de extrañar entonces que personajes agresivos tales como Terminator, encarnado por Arnold Schwarzenegger, se hayan convertido en verdaderos iconos culturales transnacionales y que los niños se inspiren en este tipo de héroes para hacer frente a sus problemas. La encuesta de la UNESCO prueba también la omnipresencia de la violencia y de una suerte de cultura mundial de la agresión en la cual las respuestas violentas son siempre las más exhibidas y las más valorizadas.

Pero quizás lo más grave no sea tanto la exhibición de la violencia, sino el modo en que es exhibida: los programas de televisión están concebidos para suscitar la adhesión, no dejan espacio para la reflexión y menos aún para la réplica, crean la ilusión de que reproducen lo real, y amputan de paso una dimensión fundamental derivada de la reflexión y la distancia. Como bien lo expresa una investigadora francesa, "en sí mismo el espectáculo de la violencia no provoca ni suspende el ejercicio de la violencia, del mismo modo que el espectáculo de la virtud no provoca ni suspende el ejercicio de la virtud. La única verdadera violencia es suspender el pensamiento, aunque sea con el espectáculo de la virtud".

[2] Se trata de The UNESCO Global Study on Media Violence, un proyecto conjunto de la UNESCO, la Organización Mundial de la Salud, el Movimientoe Scout y la Universidad de Utrecht. Informe presentado al Director General de la UNESCO por el Dr. Jo Groebel, Utrecht University, The Netherlands. UNESCO, París, 19 de febrero de 1998

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Un sutil abanico de respuestas

¿Qué actitud tomar? ¿Qué es posible y deseable hacer? He aquí preguntas que son de naturaleza eminentemente política y ética, con obvias implicaciones económicas y técnicas. A medida que las sociedades reaccionan frente al incremento de la criminalidad y del ambiente de violencia que reina sobre todo en las ciudades, crece la preocupación por el papel de los medios de comunicación en este terreno.

No hacer nada, esto es, dejar el asunto librado a la oferta y la demanda, parece ser cada vez menos una opción. Pero controlarlo todo, imponiendo soluciones aparentes por decreto, tampoco es una alternativa. Se impone entonces explorar las vías de una regulación efectiva, de una administración responsable. En todo caso, el modo en que un país, una región, una cultura maneje este tipo de problemas dice mucho más de la sociedad, de sus valores, características y prioridades que cualquier manifiesto lanzado por los poderes públicos y privados. Una reglamentación estricta y severa de las expresiones de violencia en los medios masivos aparece como poco viable desde el punto de vista social y cultural, además de que chocaría con los dueños de los medios, con el gremio de los periodistas y seguramente con un segmento importante de la opinión pública. Pero además, la globalización de la comunicación la vuelve virtualmente imposible.

Los propios medios han adoptado en los últimos años ciertas formas de autodisciplina cristalizadas a menudo en códigos de buena conducta elaborados por y para las salas de redacción. Al respecto vale la pena destacar la proliferación de manuales de estilo en periódicos y revistas que van mucho más allá del mero estilo periodístico e incursionan en cuestiones éticas sobre cómo tratar la información, que actitud adoptar frente al dolor y la vida privada, entre otras cosas.

En los países más avanzados se han creado instancias de control *a posteriori* para debatir y dirimir los problemas planteados por la violencia en los medios. Tal es el caso del Consejo Superior Audiovisual en Francia o del Broadcasting Standard Council en el Reino Unido, o la creación de la figura del *ombudsman* o defensor del lector, cuyo papel es en cierto modo oficiar de nexo entre los medios y sus audiencias, recoger inquietudes y recomendar soluciones. Otra línea de acción posible es reforzar la educación para los medios, es decir, preparar al público para que haga un uso consciente y responsable de los mismos en la medida en que su impacto negativo es tanto mayor cuanto más débil es el nivel educativo y el marco familiar de la audiencia.

Estas líneas de acción parecen ser de una timidez preocupante cuando tenemos en mente la magnitud del problema, aunque por parciales no dejan de

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

ser importantes. Cabe mencionar, además, otras complementarias como lo son el fortalecimiento de los servicios públicos de radio y televisión para que cumplan con su mandato cultural y educativo, el estímulo a la formación de periodistas y el fomento de debates para reducir la violencia en un marco de respeto de sus códigos y reglas deontológicas. En definitiva, todo lo que contribuya a fomentar la calidad y la variedad de la oferta periodística conduce también a neutralizar o mitigar los efectos más perniciosos de la violencia en los medios.

Claro que no se nos escapa que parte sustancial del problema deriva, en última instancia, del hecho de que la violencia se vende bien, se cotiza, se recibe, es recompensada por públicos y anunciantes, y constituye un producto favorito, no tanto del periodista, como de una compleja y poderosa maquinaria de producción y venta. Mientras esta maquinaria se mantenga viva, combatir la violencia en los medios será un proceso largo y desigual.

Conclusiones:

Al término de este recorrido convendría formular algunas conclusiones recapitulativas en el contexto del auge de la violencia y la criminalidad que se presenta en la mayoría de nuestros países:

- No existe relación causal simple, universal y mecánica entre medios de comunicación y violencia.
- La abundancia de violencia en los medios, y sobre todo en la televisión, constituye un grave factor de riesgo que variará según los contextos.
- Los efectos que los medios ejercen en el desarrollo de las conductas violentas están condicionados por las características de los individuos, por su marco familiar y sus entornos culturales.
- Más que generar comportamientos, los medios de comunicación refuerzan actitudes, determinan una visión del mundo e inspiran conductas que de una manera casi imperceptible conforman nuestras agendas y pautan nuestras sociedades.
- El modo en que la violencia aparece en los medios, y en el que una sociedad la demanda, la acepta o la rechaza, define a ésta última en sus valores más profundos y elocuentes.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Parte IV

CONFLICTOS BÉLICOS Y CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Visión del proceso de Paz en Guatemala

Richard Aitkenhead Castillo[1]

Los acuerdos de paz: un hecho histórico

El proceso de paz en Guatemala representó simultáneamente el fin de una época de confrontación, la consolidación de una transición hacia la democracia como sistema político y la definición de las bases para la construcción de la nueva sociedad guatemalteca; una sociedad que, basada en la libertad, la democracia, la justicia, la solidaridad y el progreso, propicie la eliminación de la exclusión y la marginación, y promueva el respeto a la diversidad cultural, étnica y lingüística de los guatemaltecos.

El Acuerdo de Paz Firme y Duradera firmado el 29 de diciembre de 1996 oficializó el fin de casi cuatro décadas de enfrentamiento y destrucción entre los guatemaltecos, una época en la cual perdieron la vida 150.000 personas y decenas de miles debieron buscar refugio fuera del país: una generación entera de guatemaltecos criados en un ambiente de violencia, desconfianza y violación de los derechos humanos. Fue sobre todo el fin de una época en la que nos acostumbraron a resaltar nuestras diferencias políticas y culturales, minimizando los valores y aspiraciones que nos unen. Ahora bien, esta etapa de confrontación no fue producto exclusivo de las diferencias entre nosotros los guatemaltecos, sino más bien una secuela más de la llamada Guerra Fría.

Además del fin de una fase prolongada de confrontación, la firma de la paz significó la consolidación de un proceso de transición democrática iniciado desde el año 1985 y construido por cuatro gobiernos civiles y democráticos.

Más allá de las bases para la conclusión del enfrentamiento armado interno, en Guatemala los acuerdos de paz representan los cimientos de la nueva agenda nacional de desarrollo, una agenda hacia el futuro, tal como lo expresara el Presidente Alvaro Arzú cuando afirmó: "Los acuerdos de paz contienen la visión colectiva que las principales fuerzas representativas de la sociedad guatemalteca perciben como agenda básica para la construcción de un mejor futuro para Guatemala y los guatemaltecos".

[1] Ex-ministro de Finanzas de Guatemala.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

De la confrontación a la negociación

El proceso de resolución del conflicto bélico de Guatemala a través de la negociación fue uno de los resultados de un conjunto de condiciones que evolucionó durante la segunda parte de la década de los años ochenta y los años noventa. Entre los factores más importantes cabe señalar los cambios en el contexto nacional y el entorno internacional, el surgimiento de una actitud positiva hacia la solución negociada, y el desarrollo de un temario de discusión y participación amplia en la sociedad guatemalteca en general, y en la mesa de negociación en particular.

El contexto de la transición hacia la democracia iniciada en Guatemala en 1985, y la evolución centroamericana hacia regímenes democráticos de los años ochenta, crearon las condiciones adecuadas para un compromiso regional hacia la búsqueda de soluciones negociadas a los conflictos internos. Este proceso permitió sentar las bases para un acercamiento inicial entre las partes en 1987, y posteriormente, mediante la coordinación de la Comisión Nacional de Reconciliación, realizar consultas entre el movimiento insurgente guatemalteco y los diferentes sectores sociales. Esto dio lugar al inicio de las negociaciones directas entre las partes en 1991.

El desarrollo de los acontecimientos internacionales que desencadenaron el fin de la Guerra Fría en las postrimerías de la década de los años ochenta, junto con el nuevo entorno internacional de distensión y de procesos de globalización, contribuyó también a crear un clima favorable para el desarrollo de las negociaciones.

El proceso se inició en un ambiente de desconfianza y recriminación entre las partes, por lo que al principio requirió de prolongadas sesiones de trabajo y de la moderación de la Comisión de Reconciliación Nacional, y posteriormente de la intervención de Naciones Unidas, para hacer viable el desarrollo de una actitud positiva hacia la negociación, no tan sólo del conflicto armado interno sino también de la creación de unos cimientos sólidos de desarrollo y reforma para la sociedad guatemalteca.

Un elemento importante en el proceso que merece ser señalado fue la creación de la Asamblea de la Sociedad Civil que permitió que los diferentes sectores nacionales diseñaran un mecanismo de diálogo y concertación sobre el contenido y alcance de los puntos establecidos en la agenda de negociación. Esto sirvió a la vez como instrumento para presentar las propuestas y recomendaciones de la sociedad guatemalteca a la mesa de negociación entre las partes.

La duración del proceso, la mayor participación de la sociedad civil y la ampliación de la agenda crearon las condiciones adecuadas para el desarrollo de un clima propicio de negociación. Este ambiente permitió, en 1996, separar

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

a las personas de los problemas, identificar los intereses nacionales compartidos y establecer criterios objetivos para el establecimiento de compromisos que facilitaron la conclusión del proceso de negociación de los acuerdos de paz. El clima de confianza del período final de negociación, estuvo caracterizado por un cese de fuego informal por cerca de nueve meses previos a la firma del acuerdo final de paz. Esto permitió crear un ambiente de distensión más profundo que el de otros conflictos similares, lo que se tradujo en bases más firmes para el proceso de desmovilización de las fuerzas insurgentes, la creación de comisiones multisectoriales de trabajo, y el inicio del programa de reformas acordado.

Contenido y estrategia de implementación de los acuerdos de paz

El Acuerdo de Paz Firme y Duradera puso automáticamente en vigencia nueve acuerdos específicos y ratificó la del Acuerdo Global sobre los Derechos Humanos. En total, el proceso de paz guatemalteco incluyó la negociación de seis acuerdos denominados *sustantivos*. En ellos se delinearon las políticas y estrategias relativas a los siguientes aspectos:

- el compromiso con el pleno respeto y observancia a los derechos humanos;
- la constitución de una comisión de esclarecimiento histórico sobre las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia acontecidos en el marco del enfrentamiento armado interno;
- el respeto a los derechos e identidad de los pueblos indígenas;
- temas socioeconómicos y la situación agraria en Guatemala;
- el fortalecimiento del poder civil, y
- la nueva función del ejército en una sociedad democrática.

De los acuerdos de paz hacen parte, por ejemplo, el compromiso de presentar al Congreso de la República 14 reformas a la Constitución Política; la elaboración de cerca de medio centenar de iniciativas de ley; el funcionamiento de 20 comisiones de trabajo; el incremento de un 50% en términos reales de la recaudación tributaria en cuatro años; el aumento en un 50% de los gastos en educación, salud pública y el sistema de justicia, la reducción en un 33% de los efectivos y presupuesto de defensa nacional; el fortalecimiento de las instituciones responsables del respeto a los derechos humanos; y la garantía de combatir toda forma de discriminación y exclusión por motivos étnicos, culturales o de sexo en la sociedad guatemalteca, por citar algunos de los componentes más importantes.

Los acuerdos de paz incluyen también cuatro acuerdos operativos que tratan lo referente a las reformas constitucionales contenidas en ellos, el cese al fuego definitivo, la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) a la legalidad y el cronograma para la implementación,

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz. Se hará hincapié en este último acuerdo por ser el ilustrativo del conjunto de desafíos que enfrenta actualmente la sociedad guatemalteca.

Cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz

¿Qué es el cronograma? Es una guía para la implementación en el tiempo de aquellos compromisos contenidos en los acuerdos de paz cuyo cumplimiento pudo ser calendarizado. Los compromisos calendarizados suman 179 e incluyen una amplia gama de áreas y sectores donde deben efectuarse acciones de carácter gubernamental.

Importancia del cronograma. Es un instrumento que permite dar seguimiento a los acuerdos de paz de forma organizada y con los siguientes criterios:

- Atender la calendarización ya establecida en los acuerdos.
- Avanzar de forma simultánea en la implementación de todos los acuerdos.
- Ser realistas en lo que se refiere a los recursos humanos y materiales de que se dispone.
- Escalonar en el tiempo la ejecución de los componentes fundamentales de los acuerdos.
- Hacer hincapié en el inicio del proceso de cumplimiento de los compromisos, en el establecimiento de los mecanismos de consulta, y en la creación de las bases institucionales, legales o financieras requeridas para llevarlos a feliz término.
- Propiciar la participación efectiva de los sectores de la sociedad en la solución de sus necesidades, y en particular en la definición de las políticas públicas que les conciernen.

La fases del cronograma y sus alcances

El cronograma tiene tres fases que abarcan el período comprendido entre la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera y el 15 de abril de 1997; el período comprendido entre el 15 de abril y el 31 de diciembre de 1997; y el período de 1998-2000.

En la fase inicial se pretendía:

- Preparar el cumplimiento de los acuerdos de mediano y largo plazo, en particular a través del establecimiento de las comisiones previstas por estos.
- Elaborar y presentar los programas de acción social y productivos previstos en los acuerdos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

- Realizar las acciones de corto plazo calendarizadas en los acuerdos de paz, en particular las relativas a procesos de cese al fuego e incorporación de URNG a la legalidad.
- Iniciar o proseguir acciones relacionadas con las consecuencias del enfrentamiento armado interno, especialmente en relación con el resarcimiento a las poblaciones más afectadas y la continuación de la atención a los refugiados y desplazados.

En la fase intermedia se esperaba:

- Dar inicio a los programas sociales y productivos.
- Intensificar los programas de modernización y descentralización del Estado.
- Efectuar las reformas legales requeridas en la administración pública.
- Desarrollar la nueva estrategia de desarrollo rural.
- Impulsar las bases de la nueva política fiscal.
- Reestructurar la política de seguridad interna y de defensa nacional.

En el período final, además de continuar con los programas y acciones señaladas anteriormente, se tiene previsto:

- Desarrollar las acciones correspondientes a los resultados de las comisiones establecidas en los acuerdos.
- Promover la agenda legislativa que incluye las reformas al Código Penal y al marco legal de la modernización de la administración de justicia; las relativas al uso y tenencia de la tierra; las pertinentes a la adaptación de la legislación e institucionalidad al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de Guatemala; y las reformas al régimen electoral guatemalteco.

Institucionalidad. Para garantizar el funcionamiento de un conjunto tan complejo y diverso de compromisos derivados de los acuerdos de paz se consideró oportuno evitar la creación de una estructura paralela al aparato estatal, favoreciéndose más bien un modelo que busca coordinar, apoyar y dar seguimiento al avance en el proceso de implementación. El modelo descansa sobre tres mecanismos: 1) un Consejo Político de Paz a escala gubernamental, 2) una Secretaría de Paz, y 3) una Comisión de Acompañamiento integrada por dos funcionarios de gobierno, dos miembros de la URNG, un representante del Congreso de la República, cuatro miembros de la sociedad guatemalteca, y el Jefe de la Misión de Verificación Internacional.

Reflexiones sobre los avances y dificultades del proceso de implementación de la paz

Es prematuro hacer evaluaciones sobre los éxitos y fracasos del proceso de paz en Guatemala. Después de 36 años de conflicto interno y seis años de negociaciones directas, el proceso de implementación, con poco menos de año y

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

medio, es todavía es insuficiente para permitir hacerse una idea clara de sus resultados. Sin embargo es conveniente, a manera de ilustración para una reflexión sobre el tema de convivencia y seguridad ciudadana, presentar algunos de los avances y obstáculos que enfrenta el proceso.

Entre los avances más significativos debe mencionarse el desarrollo pacífico y en completa concordancia con los plazos establecidos de la desmovilización de los efectivos de URNG y el desmantelamiento de las acciones contrainsurgentes del ejército. Cabe notar aquí la disolución de las patrullas de autodefensa civil, el cierre de la policía militar ambulante y la reducción de efectivos de las fuerzas armadas.

Un segundo elemento que ha sido evidente en esta primera etapa es el afianzamiento del pluralismo y de la libertad política, así como la activa participación multisectorial en las comisiones de trabajo derivadas de los acuerdos de paz. Es importante resaltar una toma de conciencia más profunda, tanto en el Estado como fuera de él, de la dimensión multicultural de la sociedad guatemalteca, así como la ampliación de la participación indígena en la vida nacional.

Otro elemento que debe ser señalado es la creciente reorientación del gasto público que se ha observado en los últimos dos años hacia sectores prioritarios como la educación, la salud, la vivienda y la justicia, en concordancia con los compromisos derivados de los acuerdos de paz. Esto se complementa con un compromiso con la reforma de la administración pública, la seguridad pública y la institucionalidad relacionada con la tierra.

Sin embargo, no deben pasarse por alto las dificultades que enfrentan el gobierno y la sociedad guatemalteca. Una de las más importantes es la dificultad de la transformación institucional del Estado en sus diferentes ámbitos. La realidad ha demostrado que la introducción de las reformas requeridas es más lenta y difícil que su definición y diseño.

Asimismo, existe una clara dificultad en el manejo de los tiempos establecidos en el cronograma de cumplimiento de los acuerdos de paz, cuando simultáneamente se quiere propiciar una amplia participación de la sociedad civil y de los partidos políticos de oposición en la discusión y creación de consensos sobre las reformas requeridas.

Un tercer elemento que vale la pena señalar es el vacío transitorio que genera el propio proceso de transformación institucional, en sus primeras etapas de implementación. Un ejemplo claro de esta situación se ha dado en el ámbito de la seguridad pública, donde las limitaciones de las nuevas fuerzas policiales para enfrentar los niveles de delincuencia común han llevado a que sectores de la población exijan el mantenimiento de la presencia militar. Aun cuando comprensible, esto debe ser evitado con el fin de reducir al máximo las tentaciones de retorno a los esquemas del ayer.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El papel de los sectores nacionales y la importancia del acompañamiento internacional

La construcción de una nueva sociedad no puede ni debe ser responsabilidad exclusiva del gobierno sino una empresa verdaderamente nacional. En ella, corresponde al conjunto de organismos del Estado liderar y coordinar el esfuerzo y servir de elementos catalíticos de las legítimas aspiraciones e intereses nacionales, todo esto en un ambiente de participación y compromiso de los diversos sectores. Es por ello que la estrategia de trabajo y la institucionalidad de la paz deben potenciar la capacidad pública y privada, pero no sustituirla.

En un ámbito específico, el gobierno enfrenta el enorme desafío de transformar la administración pública para que ésta se convierta en un instrumento eficaz y descentralizado que ayude a lograr los objetivos nacionales. En el nivel local se requiere del fortalecimiento de las instancias departamentales y de las administraciones municipales.

La URNG, por su parte, tiene el compromiso de continuar apoyando y cooperando en el esfuerzo nacional de construcción de una paz firme y duradera. En este sentido, debe resaltarse la importancia de su decisión de incorporarse a la vida política del país por intermedio de su propio partido político.

Uno de los sectores llamados a jugar un papel fundamental en la nueva sociedad es el de los partidos políticos. Estos deben cumplir su papel central de intermediarios del debate político requerido en un proceso de transformaciones tan profundas como las que llevará a cabo la sociedad guatemalteca en los próximos años.

El sector privado, a su vez, debe evitar convertirse en freno al proceso y aceptar el compromiso de crear las fuentes empleo debidamente remuneradas, cumplir con sus obligaciones tributarias, alcanzar mayores niveles de productividad y competitividad, y sobre todo convertirse en agente de cambio en la construcción de la nueva Guatemala.

Finalmente, en el ámbito nacional, debe mencionarse la importancia del papel de la sociedad civil, considerada en su más amplio espectro, como fuente de la cual deben provenir las propuestas, los consensos, la organización de base y la capacidad de ejecución necesarias para lograr en un período corto de tiempo, el impulso hacia las transformaciones y aspiraciones básicas reflejadas en el conjunto de los acuerdos de paz.

La comunidad internacional ha tenido y tiene un papel y responsabilidad relevantes en la construcción de una paz firme y duradera en Guatemala. Durante la etapa de las negociaciones la función desempeñada por la Organización de Naciones Unidas, el Grupo de Amigos y la comunidad internacional fue indiscutiblemente muy valiosa e importante. Hoy se requiere de

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

su acompañamiento, apoyo político, capacidad de promover el intercambio de experiencias y conocimientos aplicables al proceso de transformación de nuestra sociedad y apoyo financiero. Pero sobre todo se requieren su respeto e interés por las soluciones que los guatemaltecos diseñemos para hacer frente a los retos que tenemos por delante.

Conclusión

En síntesis, Guatemala enfrenta un enorme desafío y una oportunidad. Un enorme desafío porque se ha propuesto sustituir una cultura de confrontación por una cultura de cooperación. Un enorme desafío porque debe ser capaz de perdonar, mas no olvidar, un pasado doloroso e injusto, para concentrarse en la construcción concertada de las bases políticas, económicas y legales que faciliten un futuro más democrático, pacífico y próspero para todos los guatemaltecos. Un enorme desafío porque se desea efectuar en período de diez años, los cambios que debieron ocurrir en treinta o cuarenta años.

Sin embargo, también tiene una gran oportunidad. Una oportunidad de construir en lugar de destruir. Una oportunidad de crear fuentes internas y externas, hasta hoy inexistentes o muy frágiles, que nos permitan potenciar nuestra capacidad de producción y desarrollo. Una oportunidad de crear las condiciones para que una nueva generación de guatemaltecos pueda relacionarse en un entorno con mayor igualdad de oportunidades, en un clima de paz, con la confianza y el compromiso de respeto a los derechos humanos, la diversidad cultural y la búsqueda de la unidad nacional.

Guatemala se encuentra a la vez ante un cambio de época y una época de cambios. El desafío es grande, pero la responsabilidad histórica de todos los guatemaltecos es aún mayor. La tarea será mantener el proceso en movimiento, en la dirección y ritmo requeridos. No cabe duda de que el proceso está y continuará enfrentando problemas, tropiezos e incluso retrocesos temporales. Sin embargo Guatemala, con convicción pero también con precaución, ha iniciado ya el trayecto hacia la paz y la reconciliación.

El camino no será fácil, tal como lo demostró recientemente el asesinato de Monseñor Gerardi, un hecho inaceptable, repudiable e injustificable que requiere ser investigado y castigado severamente. Es un episodio que nos recuerda las páginas de dolor y terror que los guatemaltecos hemos vivido por tantos años y que no puede quedar impune. Es el momento de actuar por la paz y dar un paso importante hacia delante, convirtiendo en realidad el claro mensaje de Monseñor Gerardi sobre las violaciones de derechos humanos durante el conflicto:"Guatemala, nunca más!".

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Desafíos originados en los acuerdos de paz en Guatemala

Arne Aasheim[1]

Introducción

El conflicto armado en Guatemala duró 36 años, y la fase de negociación del proceso de paz duró seis años. Al tratar de evaluar su consolidación, es importante tomar en consideración que tan sólo ha transcurrido un año y medio desde que se firmaron los acuerdos de paz.

Se puede decir que la pobreza y la injusticia son los dos grandes retos que el país enfrenta. El conflicto armado debe sobre todo verse en ese contexto, y únicamente haciendo frente a esos problemas con tesón pueden la reconciliación y el desarrollo convertirse en una realidad. Esta tarea corresponde en primer lugar al gobierno, pero también a la sociedad guatemalteca en su conjunto. Los acuerdos de paz representan el único camino viable para lograr la reconciliación y el desarrollo, y su implementación requiere un compromiso pleno por parte de todos los guatemaltecos. El no hacerlo así equivaldría a defraudar a todas las víctimas del conflicto.

La paz es más que ausencia de guerra, y los acuerdos en torno a ella son tan sólo la primera etapa de un proceso que puede prolongarse por generaciones. Sin embargo, en este proceso es necesario obtener resultados tangibles cuanto antes, para que el guatemalteco común pueda identificarse con él.

Reinserción y recursos para el desarrollo

El primer año de implementación de los acuerdos puede no haber marcado una gran diferencia para la población en términos de sus mayores preocupaciones, a saber, la calidad de vida y la seguridad ciudadana. Por otro lado, sí fue exitoso en la medida en que pasó satisfactoriamente la primera prueba importante sobre la viabilidad misma de los acuerdos. Jean Arnault, una de las personas que mayores servicios ha prestado a Guatemala en los últimos años, tuvo un papel central en la operación que condujo al desarme de la Unidad

[1] Embajador de Noruega en Guatemala

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y aseguró el inicio de su incorporación a la vida civil. Al mismo tiempo se concluyó la anhelada disolución de las Patrullas de Autodefensa Civil, y empezó la transformación de las funciones del ejército con la reducción de sus efectivos. La primera fase del proceso de paz fue ejemplar. La ausencia de atentados y de violencia política auguraba un buen futuro. Sin embargo, las condiciones económicas y/o la calidad de vida de los guatemaltecos ordinarios no cambiaron realmente, y 1998 es el año en que el gobierno necesita pasar de las promesas a los hechos concretos para convencer al país de que la paz es rentable.

No puede existir una paz real sin desarrollo. Reconociendo que se requieren mayores recursos para realizar las inversiones necesarias en sectores clave tales como la salud, la educación y la justicia, el gobierno se comprometió en los acuerdos de paz a introducir reformas fiscales que aseguren que la tasa tributaria alcanzará el 12% del PIB en el año 2000. Esto fue confirmado en la reunión del Grupo Consultivo en Bruselas en enero de 1997, y los ofrecimientos de la comunidad de donantes internacionales se hicieron teniendo en cuenta este compromiso; sin embargo, hoy está claro que se necesita un milagro para llegar a esa meta. No hay evidencias en el ámbito fiscal que indiquen que habrá iniciativas de reformas importantes antes de las elecciones al final de 1999. Se espera que la instauración de la Superintendencia de Administración Tributaria reduzca en parte el fraude fiscal, pero esa medida por sí sola no asegura la recaudación necesaria.

El intento de introducir el Impuesto Único sobre Inmuebles, el llamado IUSI, provocó una reacción tan fuerte por parte de la oposición política, e incluso de sectores de población como los campesinos pobres del altiplano que se suponía iban a ser sus principales beneficiarios, que el gobierno optó por derogarlo. Es bien sabido que a los guatemaltecos no les gusta pagar impuestos. Pero si el gobierno desea combatir el subdesarrollo y la injusticia social y económica, tiene que dotarse de los recursos necesarios para realizar las inversiones correspondientes. El origen de la mayor parte de estos recursos deberá ser la propia Guatemala. Que no quepa la menor duda al respecto: la asistencia económica de la comunidad internacional está dirigida a complementar el esfuerzo nacional, no a reemplazarlo. Ese fue el mensaje en la reunión del Grupo Consultivo de 1997, y ese será el mensaje en la reunión del Grupo Consultivo de 1998.

Junto con un incremento de la tasa tributaria en Guatemala, también es esencial que la política fiscal adquiera un perfil más social. El Presidente Arzú dijo en su toma de posesión en 1996 que ciertos grupos de guatemaltecos debían renunciar a algunos de sus privilegios para el bien de todos. Hay que convencerlos de que la mejor inversión que pueden hacer es en mejorar las condi-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

ciones socioeconómicas de sus paisanos menos favorecidos. El día en que se introduzca una política fiscal que se base en la solidaridad entre los guatemaltecos y esté dirigida a reducir las desigualdades, la mayoría pobre, pero también la comunidad internacional, recibirán una señal alentadora de que la modernización de Guatemala ha comenzado.

Pobreza, indígenas y tenencia de tierras

Ya he sostenido que la pobreza y la injusticia, representadas en la extrema desigualdad de ingreso y oportunidades, son los problemas fundamentales en que este gobierno y los futuros se deben enfocar para lograr aliviarlas. En esto consisten básicamente los acuerdos de paz, porque de no haber existido la pobreza y la injusticia, no se habría dado un conflicto armado. El acceso para todos a la educación y a la salud es un requisito previo en la lucha contra la pobreza. Todos los guatemaltecos, independientemente de su lugar de origen o de su estrato social, deben poder disfrutar de estos servicios. En cuanto a la educación, es sabido que sin personal cualificado, tarde o temprano el desarrollo económico se ve limitado. Por ende, el desarrollo sostenible no es posible sin educación.

Algo debe hacerse también con respecto a las extremas desigualdades en la tenencia de la tierra. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria toca este problema y esboza soluciones.

Al igual que Guatemala, otras naciones también sufren problemas similares de pobreza y marginación, pero la composición étnica en este país hace que su situación sea muy particular, dado que los pueblos indígenas constituyen la mayoría de la población. Siendo así, ¿cómo se explica que haya una total ausencia de mayas en el gobierno, que sólo el diez por ciento de los diputados al Congreso se considere a sí mismo maya y que no haya ni un sólo embajador maya en el servicio exterior? Además, estas comunidades tienen el puntaje más bajo en todos los indicadores sociales relevantes como la alfabetización, la esperanza de vida y la participación electoral. Una gran proporción de la población indígena simplemente no está integrada en la nación guatemalteca y probablemente tampoco se identifique con ella. Para remediar el problema de la marginación y discriminación de esta mayoría silenciosa, pienso que el cambio más importante debe ocurrir en la mentalidad y en las actitudes de los ladinos, pero también en la de los mismos mayas. Asimismo será necesario dar pasos legales concretos.

Fortalecer la democracia y la participación

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado en

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

México en 1995, es un hito a ese respecto. Más que nada puso el tema maya en el orden del día, pero también esboza cursos de acción. Si la idea es desarrollar a Guatemala como nación, debe buscarse la integración de los pueblos indígenas en sus propios términos y alentar su participación en la vida política del país. Este es el momento de comenzar. Hay elecciones en todos los niveles en Guatemala en 1999. Personalmente estoy sorprendido de que la cuestión relativa a la participación y registro de electores no sea un tema más discutido. El porcentaje de votantes en 1995 fue de 46,8%, pero más de la mitad de la población indígena y probablemente una gran cantidad de ladinos pobres ni siquiera estaban registrados.

Constituye un gran reto para el gobierno, para los partidos políticos y para el Tribunal Supremo Electoral, dar acceso a toda la población a los mecanismos democráticos. Hay que introducir medidas tales como el voto domiciliario, el documento único de identidad y la cédula electoral. Pero la población indígena debería ser elegible no sólo para votar, sino también tener la posibilidad de presentar sus candidatos en los comicios. En al ámbito local, sería positivo que los comités cívicos se ampliaran y se fortalecieran. Tanto en esa esfera como en la nacional, los partidos políticos existentes tienen la responsabilidad de abrir los espacios necesarios para candidatos que tradicionalmente no han tenido la oportunidad de participar. La democracia no puede existir sin participación y representación, y pienso que las elecciones de 1999 significarán un retroceso para la democracia si no logran producir una constelación en el Congreso y en los Concejos Municipales que refleje proporcionalmente la realidad y diversidad étnica, social y económica de Guatemala.

Poner fin a la impunidad

Pero la situación de seguridad puede representar un problema. Recientemente se amenazó de muerte a un candidato a la alcaldía del municipio de Comalapa por el Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG). El grupo que emitió dicha amenaza se autodenomina "Jaguar Justiciero". No cabe duda de que la violencia política de los años pasados ha disminuido en Guatemala, al punto que en 1998 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, durante su sesión anual en Ginebra, encontró justificado retirar por unanimidad a Guatemala de la lista negra de países que necesitan un seguimiento especial. Un par de semanas más tarde Monseñor Juan Gerardi fue vilmente asesinado, tan sólo 48 horas después de haber participado en la entrega del informe elaborado por la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado sobre la Recuperación de la Memoria Histórica de Guatemala. Entre paréntesis cabe mencionar que el "Jaguar Justiciero" también se ha atribuido este crímen. La pregunta que debe

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

hacerse el candidato del FDNG es si la amenaza de muerte debe tomarse en serio. A lo mejor los autores de la carta no son miembros de un escuadrón de la muerte sino bromistas de mal gusto. Sin embargo, en un país como Guatemala no se puede ignorar una amenaza de esta índole, pues allí una vida humana vale muy poco. Más aún, el informe "Guatemala nunca más" acaba de corroborar que durante el conflicto armado 150.000 personas fueron asesinadas y cerca de un millón fueron forzadas a dejar sus hogares. Es por ello que el asesinato no esclarecido de Monseñor Gerardi, así como las amenazas contra activistas de derechos humanos y ciudadanos que ejercen sus derechos democráticos para postularse a cargos ediles, tienden a recordarnos inmediatamente un pasado no sólo doloroso sino aún muy reciente.

"Guatemala nunca más" significa que se debe poner fin a la impunidad. En un país en donde ha sido demasiado fácil recurrir a la violencia para resolver un problema o un litigio, hay que imponer el Estado de Derecho. En este respecto se han logrado avances importantes. Recientemente, la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia entregó un conjunto de recomendaciones para una Guatemala más justa. Ojalá que los representantes del pueblo en el Congreso sepan aprovechar esta oportunidad para dar un paso importante hacia la justicia y el progreso. La capacitación y despliegue de la nueva Policía Nacional Civil es otra evidencia de que hay avances en el proceso de paz. Una mejor infraestructura de justicia debería reducir la delincuencia que en los últimos años ha azotado a la sociedad guatemalteca. Se espera que un Estado de Derecho más vigoroso también ponga fin a la tendencia creciente de hacer justicia por mano propia, que el año pasado dejó un saldo de una centena de víctimas de linchamientos. También es muy importante que los autores físicos e intelectuales del asesinato de Monseñor Gerardi sean encontrados y llevados a la justicia.

Confío en que el gobierno de Guatemala no escatimará esfuerzos para esclarecer el crimen. Sé que no se trata necesariamente de una tarea fácil, considerando que aún no se han esclarecido magnicidios tan notorios como los del Presidente Kennedy y Martin Luther King. En mi propio país, Suecia, todavía no se sabe quién mató a Olof Palme. Pero ni en Estados Unidos ni en Suecia había procesos de paz en juego. En el caso Gerardi no es suficiente con encontrar un culpable; tiene que ser un culpable convincente.

Reconciliación: requisito indispensable

Noruega fue país anfitrión de tres acuerdos durante la fase negociadora del proceso de paz. Allí se firmó, el 23 de junio de 1994, el Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH). La

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

CEH está ahora en la recta final de su titánica labor, y el informe se entregará en el curso de 1998. Los problemas de financiamiento de la CEH han sido más o menos superados, principalmente gracias a la solidaridad internacional, pero quedan ciertas dudas respecto del nivel de cooperación de la institución militar con los esfuerzos de la CEH encaminados a obtener un máximo de información sobre las atrocidades del conflicto armado.

No me corresponde tomar posición frente a estas diferencias de opinión, pero sólo diré que el trabajo de la CEH ofreció una oportunidad única a las fuerzas armadas de romper con las prácticas del pasado y avanzar un paso más hacia la reconciliación con el pueblo de Guatemala. Esta reconciliación es esencial. Pero para poder trabajar juntos como hermanos y hermanas en la construcción de una nueva Guatemala, todos los golpeados y afectados por la guerra y la violencia tienen el derecho a saber la verdad sobre lo que ocurrió. Era por ello necesario escribir la historia del conflicto armado, para que todos los guatemaltecos amantes de la paz puedan repetir lo que el mártir Juan Gerardi dijo en la Catedral Metropolitana de Guatemala el 24 de abril de 1998: ¡Guatemala, nunca más!

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Visión del proceso en El Salvador

Bruno Moro[1]

Introducción

La relación entre paz, convivencia y seguridad ciudadana nos lleva a preguntarnos si existe algún nexo entre la forma y el contenido con que se ha llevado a cabo el proceso de superación del conflicto y la presente vivencia de inseguridad y violencia en El Salvador.

El proceso de paz puede ser interpretado como un gran pacto nacional para reestablecer normas fundamentales, básicas y concertadas de convivencia ciudadana y política. En ese sentido representa entonces un gran esfuerzo de rápida actualización histórica para permitir al país presentarse como un actor consciente y proactivo en la nueva arena mundial.

La resolución de los conflictos bélicos que por décadas afectaron a los países centroamericanos coincide cronológicamente con fenómenos históricos, políticos y económicos paralelos: de un lado el fin de la confrontación bipolar, y del otro, la aceleración de los procesos de transformación económica, comercial, política y cultural a escala mundial, a lo cual nos referimos usualmente con el término de globalización.

El fin de los conflictos armados en Centroamérica dio lugar a una transición en las reglas del ejercicio político, que pasó de ser una práctica marcada por el autoritarismo a una más democrática. Es así como en la mayoría de los países de la región se experimentan importantes reformas constitucionales, modernización de los sistemas de administración de justicia y de los sistemas y procesos electorales, la creación de un nuevo marco legal e institucional para la protección de los derechos humanos, y un nuevo modelo de Policía civil.

Aunque la superación de los conflictos para la construcción y consolidación de la democracia se realizó de forma simultánea y paralela con los de transformación social y económica, ésta no ocurrió en forma *coordinada*. Por ello, es posible que sea necesario buscar en las limitaciones originadas en la

[1] Coordinador residente de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas en El Salvador

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

ínterrelación entre estos dos elementos, a saber, pacificación y reforma económica, el sustrato que alimenta formas específicas de violencia en el ámbito familiar y social.

La difícil transición de la violencia a la convivencia

Los miembros de una sociedad de postguerra como la centroamericana deben absorber un doble nivel de tensiones: de un lado, tienen que sobrevivir a experiencias dolorosas en sus vidas, lo que los lleva a enfrentar un difícil proceso de readaptación psicosocial que permita crear nuevos parámetros y valores de convivencia no violenta; por otro lado, estos mismos sujetos se vieron enfrentados en forma indefensa, en la década de los años noventa, a un proceso más amplio, extraregional y a escala mundial en el que se presentan nuevas expresiones de violencia.

El éxito de la reintegración y readaptación a las formas de convivencia pacífica que se incluyeron en los acuerdos de paz dependerá entonces de la capacidad de diseñar iniciativas de reinserción que tomen en cuenta esta compleja realidad.

En la mayoría de los casos, el tamaño, frecuencia e incidencia del fenómeno de la violencia en sus múltiples expresiones no deja de sorprender y angustiar. Esto es particularmente cierto en una sociedad post bélica, firmante de un acuerdo de paz y encaminada hacia la consolidación democrática, y de ello existe un sin número de evidencias.

El tener que vivir en una sociedad "pacificada" y al mismo tiempo violenta se vuelve un tema de alta prioridad para la población que lo vive como un problema cotidiano de inseguridad y temor desestabilizadores. Además, la violencia representa claramente un obstáculo para los esfuerzos e inversiones hacia un desarrollo centrado en la persona y con una visión de futuro, generando así un círculo vicioso que podría poner en peligro todos los avances de la consolidación democrática post bélica.

Por eso es clave entender el fenómeno de la violencia contemporánea en toda su complejidad. En un contexto tan complicado, es necesario tener la capacidad de diseñar políticas y programas que se ajusten en forma precisa al perfil de la realidad que se pretende transformar.

Violencia y criminalidad

Cada vez queda más claro que la violencia en situaciones post conflicto es un fenómeno multicausal. En ese sentido es necesario: a) entender los patrones histórico culturales, b) identificar los factores de exclusión y marginación, y c)

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

entender las consecuencias de la precariedad social e incertidumbre hacia el futuro, probablemente atribuibles a la naturaleza y pauta de los cambios económicos y sociales de sociedades post bélicas que además están en trance de insertarse en un proceso global.

Asimismo, para diseñar políticas de respuesta al fenómeno de la violencia en estos contextos es importante hacer algunas distinciones analíticas en su conceptualización. En primer lugar es importante hacer una clara distinción entre violencia y criminalidad. En el lenguaje común, en el utilizado por los medios de comunicación, e incluso en algunos documentos analíticos y de propuestas sobre el tema, se suelen usar indistintamente ambos términos. La criminalidad, como conjunto de expresiones específicas de violencia tipificadas en los códigos penales, solamente constituye una parte del fenómeno, aunque es sin lugar a dudas la de mayor costo e impacto sobre la vida de las personas. La asimilación de ambos conceptos suele conducir a que se haga un énfasis en las respuestas preventivas y represivas que son responsabilidad del sistema penal policial. De esta manera se lo sobrecarga entregándole la enorme tarea de enfrentar un fenómeno que a todas luces desborda su ámbito.

La violencia es un fenómeno más amplio que sólo es posible entender como una construcción social en la que se combinan comportamientos aprendidos y patrones culturales, marginación y exclusión social y económica, incertidumbre y precariedad en la visión de futuro.

En el fenómeno específico de la criminalidad tienen un peso particular factores adicionales, en especial la circulación masiva e incontrolada de armamento y la capacidad de corrupción del sistema de justicia y de las instituciones policiales y judiciales que tiene el narcotráfico, incrementando así los niveles de impunidad.

Es la impunidad la que lleva al delincuente potencial a hacer un cálculo costo-beneficio frente a la decisión de cometer el delito, cálculo éste que resulta favorable hacia la perpetración del mismo: dadas las pocas probabilidades de ser sancionado, el riesgo es mínimo o manejable comparado con la ganancia que se obtiene en forma inmediata.

Los desafíos pendientes

Entender hoy en día el fenómeno de la violencia en toda su complejidad en una sociedad post bélica como la salvadoreña y la centroamericana nos lleva a hacer las siguientes consideraciones:

- Las nuevas estructuras legales e institucionales creadas por los acuerdos de paz, con su énfasis en el Estado democrático de derecho, han quedado sobrepuestas a las estructuras sociales y patrones de comportamiento del régimen

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

social y político anterior. Estas instituciones aún no consolidadas y todavía ineficientes conviven con la larga tradición de un sistema patricarcal y autoritario, donde impera la impunidad y se nota la ausencia de mecanismos para generar respuestas o soluciones no violentas a los conflictos sociales a nivel de las familias y de las comunidades. A manera de ejemplo, en el ámbito familiar el desarrollo de una nueva legislación y una mayor sensibilización sobre la igualdad de derechos para la mujer han sido señalados entre los elementos que explican el aumento de la violencia contra ésta, como una reacción frente a la descomposición de las relaciones patriarcales/androcéntricas.

- El no aplicar el enfoque correcto para entender las complejas causas de fenómenos violentos recurrentes conlleva también una limitada capacidad de respuesta a las necesidades de un sector de la población que por su vivencia del conflicto presenta una mayor vulnerabilidad. Un ejemplo de esto son los procesos incompletos de reinserción, los cuales generan una situación de incertidumbre y sentido de frustración.
- El impacto de la globalización, migración y transculturización sobre la estructura familiar tradicional, así como la interrupción de los patrones de movilidad social y de las expectativas de éxito económico hacen que la gente se sienta defraudada y a su vez favorecen la adopción de un comportamiento violento.
- La ausencia de atención al desafío de la erradicación de la pobreza seguirá siendo un obstáculo para dar respuesta a la problemática de la violencia. La relación entre marginación y violencia no es una causal única ni unidireccional, pero es innegable el nexo que existe entre la pobreza y las tasas más altas de desintegración familiar; asimismo, existe un cierto vínculo entre ésta y el aumento de comportamientos delictivos.

Por lo tanto, el caso salvadoreño en particular y la experiencia centroamericana en general demuestran que una respuesta global al fenómeno de la violencia en toda su complejidad requiere:

- Fortalecer la capacidad nacional de conocer y analizar el fenómeno, apoyando a las universidades e institutos de investigación para que desarrollen estudios especializados y propuestas que alimenten las políticas públicas.
- Fortalecer la capacidad de respuesta de instituciones nacionales públicas y privadas como las del sistema de salud y educación.
- Desarrollar políticas y programas específicos dirigidos a tratar los diversos aspectos de la violencia.

De lo anterior podrán surgir iniciativas efectivas que permitan un tratamiento integral del fenómeno de la violencia; involucren en este proceso a los grupos sociales en su conjunto y en sus respectivos roles; favorezcan un nuevo liderazgo constructivo; y permitan reducir el impacto diario de vivir perma-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

nentemente en un ambiente de tensión. Así, en lugar de ver a nuestros conciudadanos y a nuestros vecinos como enemigos y como un peligro en potencia, aprenderemos a verlos como amigos y fuentes de apoyo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Las Comisiones de Paz en Nicaragua

Elizabeth Spehar[1]

En el presente documento se quiere ilustrar el impacto de uno de los programas de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Nicaragua sobre convivencia y seguridad ciudadana. Se trata de un programa de apoyo a los esfuerzos de organización de las comunidades campesinas ubicadas en las zonas más conflictivas del país: el centro y el norte de Nicaragua.

Estas zonas, que comprenden lo que se ha llamado la *frontera del conflicto* o la *nueva frontera agrícola*, tienen especial significación para la pacificación y la institucionalización del país. En estas regiones se desarrolló la guerra de la década de los años ochenta y se asentaron luego los principales protagonistas de ese conflicto.

Debido al trabajo desarrollado por la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV) en Nicaragua a partir de 1990, la OEA cuenta en estas zonas con una importante ventaja comparativa. Durante la fase inicial de su mandato, la CIAV se hizo cargo allí de la desmovilización de más de 22.000 ex-combatientes de la Resistencia Nicaragüense, la repatriación desde países vecinos de otros 18.000 individuos pertenecientes a esa fuerza y la distribución masiva de ayuda humanitaria a ambos grupos y a sus familiares, un universo de aproximadamente 120.000 personas de origen campesino. Terminada esta etapa, la misión asumió la verificación de los derechos y garantías de esta población y la ejecución de varios proyectos habitacionales y productivos destinados a facilitar la reinserción social de los ex-combatientes. A partir de 1993, a estas tareas se sumó el monitoreo del respeto a los derechos humanos de la totalidad de las poblaciones afectadas por la guerra, sin importar el sector al que hubieran pertenecido durante el conflicto.

Estas circunstancias permitieron a los oficiales de la CIAV establecer una relación especial con la población campesina del lugar, lo cual facilitó el conocimiento de sus problemas y necesidades, así como la ejecución de una serie de propuestas tendientes a asegurar la pacificación, la convivencia y la seguridad ciudadana.

[1] Jefe de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Surgen las comisiones de paz

El programa que se describirá en detalle nació en 1994, en vista de la finalización inminente de las tareas de la CIAV en el país. La idea principal fue la de crear, en las zonas con mayores índices de conflicto, organizaciones locales de defensa de los derechos humanos y promoción de la paz que pudieran asumir las tareas de verificación, resolución de conflictos y mediación que cumplían hasta ese momento los funcionarios internacionales de la CIAV. Esto para que el retiro de la misión del país no dejara un vacío institucional que pudiese generar nuevos conflictos.

Las organizaciones locales creadas en el marco de este proceso se conocen hoy como *comisiones de paz*. Se trata básicamente de organizaciones independientes integradas por líderes campesinos, cuya función principal es la de actuar como agentes promotores de la convivencia y la pacificación. Mediante su creación se intentó desarrollar instancias locales de disuasión y amortiguación de la violencia que a la vez promuevan los valores inherentes al diálogo y la reconciliación.

Marco histórico y geográfico

Las zonas donde se desarrolla este programa, en el centro y el norte de Nicaragua, se han caracterizado históricamente por tener elevados niveles de conflicto y violencia. Como se señaló inicialmente, en estas zonas tuvo lugar la mayoría de los conflictos armados y guerras de la historia de Nicaragua, incluida la que se desarrolló durante toda la década de los años ochenta.

La decisión de crear las comisiones de paz se debió en parte a la ausencia de instituciones estatales u organismos no gubernamentales en estas zonas que pudieran asumir gradualmente las funciones de mediación y resolución de conflictos que hasta ese momento desempeñaba la CIAV.

La ausencia del Estado en la región se ha traducido por lo general en la falta de mecanismos públicos y legítimos para la resolución de controversias, el arbitramiento de litigios y la sanción de conductas delictivas. Si bien el Estado ha comenzado a hacer presencia en los principales centros urbanos de la región, ésta es todavía incipiente en numerosas áreas rurales. La violencia provoca una mayor ausencia del Estado y la falta del Estado genera, a su vez, mayores niveles de violencia, configurando así el círculo vicioso del conflicto.

Durante los primeros años de su permanencia en la región, la CIAV suplió el vacío generado por la falta de institucionalidad, desarrollando acciones de mediación, disuasión y verificación de derechos humanos; esto permitió, hasta cierto punto, disminuir y amortiguar los conflictos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Sin embargo, la persistencia de una serie de condiciones estructurales, la falta de una estrategia para la reinserción de la población que participó directamente en el conflicto, la precariedad de los acuerdos de pacificación firmados en 1990 y la persistencia de actitudes y conductas heredadas de la guerra han contribuido a mantener el clima de violencia en el período de postguerra. Esta violencia se caracteriza por su naturaleza anárquica, marginada y descentralizada y es por lo general protagonizada por pequeños grupos armados con escasa coordinación, todo lo cual hace mucho más difícil la tarea de contención.

Capacitación para la paz

Para crear las comisiones de paz, inicialmente la CIAV identificó las zonas de mayor violencia y conflicto dentro del territorio de postguerra nicaragüense. Esta tarea implicó determinar los lugares con mayor incidencia de enfrentamientos militares y violaciones de los derechos humanos. En cada uno de estos puntos geográficos se creó una comisión de paz.

Una vez identificadas las zonas de mayor violencia y conflicto se procedió a identificar a los líderes campesinos naturales de la zona, es decir, a aquellos individuos con mayor liderazgo, prestigio y disposición para organizarse, sin importar los bandos a los que hubieran pertenecido durante el conflicto de la década de los años ochenta.

Cuando se identificaron los líderes naturales de cada comunidad se procedió a capacitarlos mediante la implementación de seminarios de formación en derechos humanos, educación cívica y técnicas de resolución de conflictos. Con el objeto de evitar separar a los líderes campesinos de su contexto natural, estos cursos y seminarios se desarrollaron en las zonas de actuación de las comisiones. Entre 1994 y 1996 se impartieron 852 talleres de capacitación.

Paralelamente, mientras se desarrollaban los talleres de capacitación, la OEA asesoró a los participantes sobre posibles formas de organización de las futuras comisiones de paz. En la realización de esta tarea predominó un criterio de flexibilidad, por lo que no se estableció un modelo único. Así, cada comisión asumió una forma organizativa producto de las inquietudes de sus integrantes, de las necesidades particulares de sus comunidades y de la singularidad del conflicto local. En otras palabras, la forma organizativa de cada comisión surgió de los componentes culturales preexistentes en la comunidad. Por lo general, las comisiones se estructuraron en torno a una comisión directiva elegida democráticamente y diversas comisiones de trabajo para el desarrollo de tareas específicas.

Para garantizar la continuidad de las comisiones de paz luego del retiro de la CIAV, la OEA involucró en el programa a instituciones permanentes de

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

la sociedad nicaragüense como la Iglesia Católica. El objeto de esta iniciativa era proporcionar apoyo a las comisiones de paz por parte de instituciones nacionales con fuerte presencia y prestigio en las zonas de conflicto, una vez la CIAV se ausentara.

Cuando ya se hallaban funcionando las primeras comisiones, espontáneamente se crearon otras instancias similares en comarcas cercanas. Así se inició un proceso de multiplicación de las comisiones de paz, el cual continúa hasta el presente. Esta circunstancia ha beneficiado especialmente a las comunidades más alejadas ya que éstas suelen ser las que exhiben un índice de conflicto más elevado.

Actualmente las diferentes comisiones se hallan ligadas entre sí, formando una red que cubre la totalidad de las zonas de postguerra. La realización de encuentros de intercambio entre representantes de las comisiones de paz de las diversas zonas del país ha constituido un aporte invaluable al desarrollo y consolidación de este proceso.

Funciones de las comisiones de paz

Las comisiones de paz cumplen sus tareas en cuatro áreas principales: mediación, verificación del respeto a los derechos humanos, promoción de los derechos humanos, y facilitación de proyectos de interés comunitario.

Mediación. La existencia de las comisiones de paz permite a la población de las zonas más aisladas contar con un mecanismo local de resolución de controversias. Éste opera como elemento disuasivo de la violencia, creando a la vez un principio básico de institucionalidad. Los conflictos en los que han intervenido las comisiones de paz abarcan asuntos agrarios, aquéllos derivados de la presencia de grupos armados y los de naturaleza político-ideológica. En el caso de los conflictos en los que se encontraban involucrados grupos armados y fuerzas del Estado, las gestiones de las comisiones han sido especialmente importantes como factor de distensión. Estas acciones han permitido estabilizar comunidades que antes de la formación de las comisiones se hallaban sometidas a fuertes niveles de violencia.

Verificación de derechos humanos. Las comisiones de paz reciben denuncias sobre violaciones de los derechos humanos de la población campesina, realizan la investigación pertinente y, con base en los resultados, llevan a cabo gestiones ante las autoridades judiciales y policiales más cercanas, operando como nexo entre las comunidades y las autoridades. Este procedimiento ha permitido superar en parte, la falta de jueces y policías en estas áreas, en la medida en que opera como un mecanismo local de control y disuasión de excesos, violaciones y abusos de autoridad. Mediante estas acciones se intenta eli-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

minar el fenómeno de la impunidad, que ha sido históricamente un factor reproductor de la violencia.

Promoción de los derechos humanos. Las comisiones de paz desarrollan un papel fundamental en la difusión de la noción de derechos humanos en sus respectivas comunidades. Esta tarea es particularmente importante en las zonas que han vivido históricamente en guerra y donde por lo tanto persiste la cultura de la confrontación y la intolerancia.

Facilitación de proyectos de interés comunitario. Las comisiones de paz actúan también como facilitadoras para la ejecución de proyectos de desarrollo y de fortalecimiento institucional, tanto por parte del Estado como de organizaciones no gubernamentales. Este aspecto del trabajo de las comisiones de paz reviste particular significación, ya que les ha permitido asumir gradualmente otras funciones vinculadas al desarrollo comunitario. Dadas las carencias sociales y económicas de estas zonas, el papel de las comisiones de paz como facilitadoras de proyectos contribuye a mejorar las condiciones sociales de la población en general. Dada la dificultad para acceder a estas zonas, muchos de los proyectos realizados en la región en los últimos años difícilmente podrían haberse ejecutado sin la asistencia de las comisiones de paz locales.

Los logros de las comisiones de paz

Actualmente existen 180 comisiones y subcomisiones de paz en las que participan aproximadamente 1.000 promotores. La red de comisiones abarca doce municipios situados en las zonas de conflicto o potencialmente conflictivas del país. Todas ellas se hallan intercomunicadas con equipos de radio, lo que les permite un inmediato intercambio de información.

La actividad de las comisiones posibilitó, entre otras cosas, la desmilitarización de centros poblados en las zonas de postguerra, lo que a su vez propició la desactivación de situaciones de conflicto en varios municipios. Las gestiones realizadas por las comisiones de paz permitieron el establecimiento de ceses al fuego, la desmovilización de varios grupos rearmados y la liberación de numerosos rehenes. Lo que sigue es la enumeración de algunas de las actividades cumplidas por las comisiones de paz:

- Gestiones de negociación y mediación que condujeron a la desmovilización de grupos armados.
- Gestiones de negociación con grupos armados que condujeron a la liberación de secuestrados cuyas vidas se hallaban en peligro. La gestión de las comisiones de paz en este terreno ha permitido la liberación de aproximadamente 120 personas.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

- Gestiones de negociación con el ejército y grupos armados que permitieron el establecimiento de ceses al fuego y acuerdos de desmilitarización en varios centros de las zonas de conflicto. Estas gestiones han permitido mitigar el conflicto en siete municipios.
- Recepción de denuncias por violaciones de los derechos humanos, realización de investigaciones y gestión ante autoridades competentes. En esta área, las comisiones de paz han atendido más de 1.200 casos.
- Apoyo al Consejo Supremo Electoral para la organización de las inscripciones electorales en las zonas más alejadas. Dicho apoyo se expresó en la apertura de mesas electorales donde se inscribieron más de 170.000 personas en 26 municipios para las elecciones generales de 1996.
- Coordinación con el ejército para actividades de desminado en zonas remotas. Con el apoyo de las comisiones se han retirado y destruido 150 minas.
- Apoyo a proyectos de titulación de tierras. La actuación de las comisiones de paz en este terreno ha permitido la titulación de tierras en zonas remotas. Más de 500 fincas lograron ser tituladas mediante este procedimiento.
- Apoyo a organismos estatales y no gubernamentales para el desarrollo de proyectos de infraestructura, vivienda, salud y medio ambiente en comunidades alejadas.
- Organización de talleres de promoción y educación sobre derechos humanos, formación cívica y técnicas de negociación. En estas actividades han participado más de 5.000 habitantes de las zonas de conflicto.

Conclusiones

A continuación se ofrecen algunas conclusiones de las experiencias desarrolladas por las comisiones de paz.

Nacionalización y sostenibilidad del proceso de paz. La transferencia progresiva de la responsabilidad por las acciones de apoyo a la pacificación a entidades nacionales gubernamentales y no gubernamentales supone la nacionalización del proceso de paz. En este sentido, el crecimiento y desarrollo de organismos como las comisiones de paz contribuyen a crear las condiciones para que la presencia de la misión internacional no sea permanente o para que su retiro del país anfitrión no cree un vacío institucional. A través de las comisiones de paz, la población participa directamente en la atención de sus desafíos más importantes, tales como la convivencia pacífica y la seguridad ciudadana. Ello evita las prácticas paternalistas en las que pueden caer los organismos internacionales, lo que podría contribuir a atrofiar las capacidades nacionales y a generar en la población una actitud pasiva.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Descentralización local. La seguridad y la paz no pueden ser productos exclusivos de decisiones centralizadas. La participación de instancias locales permite adecuar las acciones de pacificación a las necesidades concretas de la gente, tornándolas así más eficaces, concretas y realistas. Este criterio supone que no sólo es necesario el fortalecimiento de las capacidades nacionales sino también el de las capacidades locales.

Legitimidad. La participación de la población en los mecanismos de resolución de conflictos, y particularmente la vinculación de sus líderes naturales, otorgan a las acciones de pacificación un carácter legítimo. Así, a través de las gestiones de mediación se van creando bases mínimas de convivencia pacífica. Esto supone un principio de orden social aceptado y legitimado, que parcialmente suple y subsana la ausencia de institucionalidad estatal.

Fortalecimiento de la institucionalidad estatal. Si bien el fortalecimiento de las instancias de la sociedad civil para la resolución de conflictos es esencial, éste no basta para asegurar plenamente la convivencia y la seguridad ciudadana. Paralelamente a este proceso es imprescindible prestar apoyo a instituciones del Estado tales como el poder judicial, la Policía, la Procuraduría de Derechos Humanos y los órganos electorales, entre otras. Este concepto supone la resolución sostenible de los conflictos, sobre la base de un desarrollo de la institucionalidad democrática del Estado y de la sociedad civil. La escasa presencia y/o extrema debilidad de las instituciones estatales en las zonas de conflicto torna aún más desafiante la tarea de lograr un ambiente de mayor convivencia y de seguridad ciudadana.

Construcción de la sociedad civil campesina. Las comunidades de postguerra han estado históricamente sumergidas. La construcción de la paz y la convivencia debe apuntar a la organización de dichas comunidades y a la estructuración de formas de autorepresentación para que aquéllas puedan convertirse en actores de la vida nacional y tener así incidencia en sus propios destinos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Parte V

VIOLENCIA JUVENIL Y DOMÉSTICA

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Nuevas metodologías para abordar la violencia juvenil

Juan Guillermo Sepúlveda Arroyave[1]

La ciudades del nuevo milenio

En los albores del siglo XXI, es difícil imaginar el destino del ser humano en un escenario distinto al de la ciudad, pues vivimos en un mundo mayoritariamente urbano. Según las Naciones Unidas, para el año 2000 el 90% de la población de América Latina estará viviendo en ciudades.

La ciudad es mucho más que el encuentro de las diferencias culturales en un espacio físico determinado; es también la posibilidad de ejercer la libertad y la igualdad de oportunidades en un ámbito social que sostiene la construcción de la vida pública en el ejercicio de la democracia, a través de niveles crecientes de participación de los ciudadanos.

Al mezclarse con la política, la ciudad se torna en el espacio por excelencia para la construcción de lo social y de lo público, en el escenario de las relaciones múltiples. En ellas se encuentra la diversidad en todas sus dimensiones: política, social, económica, ambiental, educativa y cultural.

Estamos frente a una civilización de lo urbano en plena mutación, transición y ruptura, con nuevos fenómenos sociales como la imbricación de lo global en lo local, la exclusión como nuevo elemento de la desigualdad, la violencia urbana en todas sus manifestaciones y una civilización del miedo al otro, a la miseria y al conflicto.

La realidad de nuestras urbes y el crecimiento del clamor por sus soportes fundamentales se unen a los avances políticos, jurídicos y culturales de la sociedad, una civilización urbana en búsqueda de la cohesión social. Es por ello que, además de ser entes territoriales, las ciudades del futuro se perfilan como agentes de transformación social.

Caracterización del conflicto en Medellín

Medellín es la segunda ciudad en importancia en Colombia y el centro en torno al cual gira Área Metropolitana, donde se nuclean por el norte y por el sur

[1] Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

nueve municipios más. La urbe ocupa una extensión de 376 kilómetros cuadrados de los cuales 120 corresponden a los 280 barrios que conforman su perímetro urbano.

La población de Medellín representa el 67% de los habitantes del Área Metropolitana y el 7% de los colombianos, con una densidad de 158 personas por hectárea. El mayor porcentaje de la población está en el rango de edad comprendido entre 15 y 35 años, que es precisamente el más afectado por el fenómeno de la violencia. En 1997, en este grupo de edad se registraron casi 4.000 muertes violentas (homicidios, accidentes de tránsito y suicidios). Esta cifra, aunque disminuyó en un 18% con relación a los años anteriores, representó el 80% de todas las muertes de la ciudad. A ello se suma el índice del desempleo entre los jóvenes de 20 a 29 años, quienes constituyen el 50% del total de los desocupados en la ciudad. La convergencia de estos dos fenómenos —menor participación vital en la ciudad por causa de los homicidios y un mayor desempleo— indica una alta localización del problema en la población juvenil.

La población que habita el área urbana ha aumentado a raíz de la violencia que se vive en las áreas rurales del departamento de Antioquia. En 1998 se acentuó el fenómeno de desplazados. Para 1997 ya se había estimado un incremento significativo, reflejado en que Antioquia expulsa el 45% de la población altamente vulnerable a la violencia. La gran mayoría de los desplazados se ubica en Medellín como capital del departamento, aumentando así los asentamientos en zonas de alto riesgo geológico y social. Esta población comienza a involucrarse en actividades que generan conflicto no sólo entre esos mismos grupos sino con las comunidades vecinas.

En este sentido se puede afirmar que Medellín tiene como uno de sus rasgos típicos la segregación socioespacial de un amplio grupo poblacional, a su vez caracterizado por una baja calidad de vida. Esta se expresa en altos índices de desempleo, hacinamiento, déficit de instalaciones públicas, mala calidad de la vivienda y descomposición del tejido social. Esto último se refleja en el incremento de familias con sólo madre o padre, menores en situación irregular, y conformación de bandas de niños y jóvenes influidas por la difusión de una cultura de violencia para resolver conflictos y satisfacer las necesidades básicas, acompañada del culto al dinero como elemento fundamental para lograr el reconocimiento social.

Jóvenes y conflicto

Medellín exhibe un contexto social bastante complejo, marcado por la existencia de una oferta fuerte de propuestas de guerra, o por lo menos de violencia,

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

que se encuentra con una juventud sin alternativas gubernamentales claras, desorientada y desencantada por el difícil acceso a oportunidades de educación, empleo, salud y recreación.

La gran mayoría de nuestros jóvenes sigue siendo estigmatizada y a la vez estigmatiza. Los índices de desempleo entre los jóvenes en edad de trabajar siguen en ascenso y los que aún no están en edad de trabajar también buscan ocupación por la situación de pobreza en que se encuentran; pero sus niveles de escolaridad son bajos, además de que los parámetros de normatividad que tienen no les permiten acceder fácilmente a un empleo, y cuando finalmente encuentran lo pierden rápidamente. Sus lugares de habitación también contribuyen a limitar aún más las oportunidades que tienen de encontrar trabajo, pues sus empleadores potenciales los asocian con los barrios de donde provienen y les cierran las puertas.

Los jóvenes están armados, permanecen inactivos y no encuentran alternativas positivas de vida. Los organismos de seguridad los persiguen y la cárcel los sigue recibiendo sin mucho tiempo y capacidad para atenderlos. Las diferentes instituciones del Estado aún no se ponen de acuerdo para dar una atención integral y coordinada a estos muchachos, a sus familiares y a sus comunidades.

Se quieren tomar algunas medidas para criminalizarlos a edades mucho más tempranas (14 años). Con todo, los jóvenes continúan estando dispuestos "pa' lo que sea, pa' lo bueno y pa' lo malo", quieren tener su propio proyecto político ("la vida"), quieren llegar a viejos, no se consideran tan malos y tampoco creen que los demás sean tan buenos. En otras palabras, están dispuestos a dar un primer paso siempre y cuando los demás también lo den.

Es por ello que la Veeduría para la Seguridad y Convivencia en Medellín, en su informe de evaluación de resultados de 1997, afirma: "A pesar de que el Plan Integral de Seguridad y Convivencia de Medellín reconoce que la tipología del delito en la ciudad muestra un alto grado de asociación a la criminalidad con la población joven, sin acceso a la educación, con bajo nivel de atención en salud, sin alternativas dignas de generación de ingresos y con carencia total de espacios para la participación y el reconocimiento social, la ciudad en sus distintas administraciones no ha podido construir un sistema integral de atención y prevención de la criminalidad juvenil".

A lo anterior se suma el informe oficial del Plan de Desarrollo de la Secretaría de Gobierno de Medellín y Metroseguridad para el período 1998-2000, que plantea en uno de sus apartes: "Las deficiencias en la administración de justicia y en los organismos de seguridad del Estado, se manifiestan en un alto índice de impunidad, 97% según datos del Ministerio de Justicia y del Derecho, en tanto que el 80% de la población no tiene acceso a la administra-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

ción de justicia. La escasa defensa técnica judicial, los altos costos de los defensores privados, la rigidez de jueces y fiscales, y la deficiente formación de los abogados, dificultan la administración de justicia, prolongan los procesos y agravan el hacinamiento en las cárceles. El 70% de los detenidos está constituido por procesados no condenados. La cárcel de Bellavista, con una capacidad para 1.700 reclusos, alberga 5.200, violando todos los parámetros internacionales y convirtiéndose en foco de nuevos delitos y conflictos".

Fases metodológicas para las oportunidades de vida

Primera fase: el reconocimiento del conflicto y sus actores

En el último decenio, la ciudad de Medellín ha estado marcada por dos fenómenos conflictivos que sus habitantes, y en especial sus gobernantes y dirigentes, no han querido reconocer. El primero es un *estado de postguerra*, vivido en los últimos cinco años, luego de la muerte de Pablo Escobar, que sumió al país y a la capital de Antioquia en una verdadera guerra narcoterrorista. El segundo es un *estado social de conflicto armado*, que también se desconoce sistemáticamente aun cuando en Medellín se presentan todos los elementos que dan lugar a esa caracterización: guerrilla, paramilitarismo, narcotráfico, desplazados, masacres, violación de derechos humanos, grupos de justicia privada, terrorismo, genocidio, magnicidios y ausencia del Estado como fuente de seguridad.

Hoy por hoy el gobierno no quiere conferir prioridad a los conflictos, bien por el clientelismo, la corrupción o el anacronismo de las instituciones, dasatendiendo peligrosamente aquéllos de origen social, a tal punto que se los deja ya no en manos de las autoridades civiles sino de los organismos de seguridad. El gobierno prefiere ocuparse directamente de las obras de infraestructura física y de embellecimiento urbano, dejando el tema de la guerra a los organismos de seguridad, y el de la paz a las organizaciones de derechos humanos y otras ONG.

Sin embargo, el reconocimiento, gestión y atención a los conflictos deben ser actos propios y corrientes de la gestión gubernamental de desarrollo. Estos deben cumplirse mediante la propuesta y realización de programas educativos, de inversión social y de seguridad que conlleven soluciones pacíficas a los mismos.

Esto implicaría no tener una reacción social criminalizadora de los conflictos y de sus actores, como tampoco de los escenarios territoriales donde se presentan. Se trata más bien de ver los conflictos como un elemento dinamizador del desarrollo social que invite a la solidaridad, a la creatividad y en general a la evolución de nuestra sociedad urbana.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Al hablar de conflicto social urbano los jóvenes aparecen como uno de los actores fundamentales, en su calidad de víctimas o victimarios, que producen en diferentes épocas niveles determinados de comportamiento desviado y que muchas veces son objeto de reacciones sociales negativas. La mayoría de la población urbana está conformada por jóvenes y son ellos los candidatos más opcionados para pasar de la marginalidad estatal a la marginalidad legal.

En Medellín los jóvenes vienen de una guerra, la del narco-terrorismo, marcados por dos sentimientos: el miedo al pasado y el deseo de confiar en el futuro. Por ello, es el momento de fortalecer y creer en sus bandas, combos, maras, y reconocerlas en lo que en esencia son, esto es, *asociaciones juveniles*, fomentando allí elementos aglutinantes positivos como son la lealtad, la puntualidad, el sentido de pertenencia barrial, la solidaridad, la "elegancia" para vivir (y aun para morir ...) y el deseo de ser reconocidos como lo que son: jóvenes en conflicto.

Al decir de Jair, un joven de la comuna noroccidental de Medellín, cuando se dirigía a Horacio Serpa Uribe, entonces Ministro del Interior: "Ministro Serpa, lo efectivo es lo afectivo. Queremos ser viejos como usted, que nuestra cara se llene de arrugas como la suya. No somos ni guerrilleros, ni narcotraficantes; lo que sí deseamos es siquiera una oportunidad". Como Jair no es guerrillero ni narcotraficante, no puede "negociar" con el Estado su situación de ilegalidad. Su única fortaleza es el conocimiento que tiene de su barrio, y su gran desventaja, ser considerado por la justicia un delincuente común, a pesar de que él dice que su proyecto político es la vida.

Segunda fase: resolución del conflicto por medios diferentes a la fuerza

En 1995, en Medellín se atendió el primer proceso de negociación de paz urbana de Colombia. En aquel entonces el gobierno nacional —que es el que tiene la potestad de negociar la paz— se interesó en hacer algo similar con tres grupos de insurgencia urbana autodenominados Milicias Populares (del Pueblo y Para el Pueblo, independientes del Valle de Aburra y del Área Metropolitana).

La alcaldía de Medellín participó en dicha negociación nacional, operando como facilitadora, mediadora y caracterizadora de dicho proceso, y comprometiéndose con inversión social y de infraestructura en las comunas de donde eran originarios dichos desmovilizados. También participó en la interventoría de la cooperativa de vigilancia y seguridad privada COOSERCON (primera propuesta de seguridad armada privada que se da en Colombia luego de una negociación de paz).

Sin embargo, esta negociación no tuvo los resultados esperados debido a

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

la poca coordinación interinstitucional, ya que no se promovió ningún proceso de reconciliación entre los grupos milicianos desmovilizados.

Con estos antecedentes, el municipio de Medellín inició en 1995 una experiencia piloto única en su género en América Latina: la formulación y desarrollo de una metodología particular dirigida a frenar el conflicto armado que a diario enfrentaba a los jóvenes de la ciudad. Parte fundamental de la propuesta buscaba que el gobierno local hiciera las veces de mediador y facilitador en la solución pacífica de los conflictos, en vez de constituirse en parte como negociador en dichos procesos.

Lejos de "negociar" la paz se hizo más bien un pacto de vida entre los jóvenes en conflicto, que conllevaba nada menos que la protección del primer derecho fundamental del ser humano: el derecho a la vida. Una vez salvada ésta, se procedió a concertar (no a negociar) con el gobierno oportunidades de trabajo, educación, seguridad y en general opciones de vida.

El pactar la vida en lugar de negociar la paz implica quitarle la etiqueta a los procesos de paz para no forzar a los jóvenes a tomar partido por ningún grupo insurgente, cualquiera que éste sea, y para lograr el reconocimiento que los legitimaría como actores de las negociaciones frente al gobierno central.

En esta "mesa" de resolución de conflictos, los actores sustituyen la fuerza para enfrentarse con la palabra, aclaran dudas y malos entendidos, recuerdan anécdotas, evocan los buenos y malos momentos, lloran a sus muertos y llegan a reconocer que no saben por qué se están matando. A una mirada directa y a un apretón de manos de los enemigos acérrimos en el conflicto puede seguir una invitación como la que en en su momento el Tino le hiciera a Willington (en el barrio París del municipio de Bello, cerca de Medellín): "tenemos que seguirnos viendo todos los días para que no se nos olvide que somos amigos".

Tercera fase: la reconciliación entre los actores del conflicto y su entorno

En esta fase de la "metodología de oportunidades" —una "metodología de vida"— se realizan los preparativos para hacer público este pacto de convivencia que los jóvenes suscribieron entre ellos. Es en este momento cuando se debe practicar el perdón público y la paz pública, donde los jóvenes —en la calle, en las escuelas, en las iglesias, en el transporte, en los escenarios deportivos— manifiestan su voluntad de paz, dan por acabadas sus rencillas y hacen un llamado a los habitantes del barrio para que les ayuden y los acompañen en esa difícil tarea que es la convivencia urbana.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Los actores del conflicto inician un quehacer público de reconciliación, y quienes antes los vieron enfrentados por el dominio territorial o por la venganza del momento, ahora los ven trabajando por proyectos comunitarios que son ratificados por el tránsito de la vida nocturna a la diurna, del sobrenombre al nombre, del miedo a la confianza. Se someten a ser evaluados por propios y extraños en la recuperación del espacio público (los centros educativos, los escenarios deportivos, el transporte y hasta las propias vías públicas) y se logra la seguridad barrial, disminuyendo los atentados contra la vida y la seguridad personal, lo cual redunda en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

En las dos fases anteriores, los jóvenes en conflicto han perdido el miedo al otro cuando se reconocen a sí mismos como actores de la paz y cuando se tornan en interlocutores directos del otro, en términos de vida. Empieza entonces la etapa de reconciliación dirigida a recuperar la confianza en el entorno. Aquí la sociedad civil es protagonista directa de esta gestión de convivencia urbana con jóvenes en conflicto y ella —a través de las ONG, Acciones Comunales y líderes naturales del barrio— debe acompañar el proceso proponiendo proyectos que, en el lenguaje y en las formas que los jóvenes sugieran, propendan por la recuperación de la disciplina social. En este punto la sociedad civil es una traductora ante el gobierno local de lo que los jóvenes quieren hacer en aras de la reconciliación barrial. Esta etapa de reconciliación entre los actores del conflicto y su entorno es ni más ni menos que una educación para la convivencia.

Cuarta fase: la regularización del conflicto, los actores y el escenario

Una vez desaparecida la "disculpa" de la violencia barrial como obstáculo para promover la inversión social y física, queda la oferta de convivencia ciudadana frente al gobierno en su conjunto, la empresa privada y el resto de la ciudad, al tiempo que surge de la comunidad barrial una demanda de bienes y servicios que ese barrio de convivencia puede ofrecer.

Se inician unos encuentros de participación donde se intercambian propuestas de desarrollo integral para el barrio que permitan implementar estrategias de coordinación (gobierno, empresa privada y comunidad) con base en la dinámica productiva del barrio, acogiéndolo como parte de la economía municipal. Con respecto a la administración de justicia, se busca analizar las formas alternativas para atender a jóvenes que si bien están al margen de la ley, promovieron, participaron y creyeron en un enfoque no violento para la solución de sus conflictos. A manera de ejemplo, en la ciudad de Medellín 3.000 jóvenes en conflicto presentaron ante el gobierno central una iniciativa para "crear una legislación especial de fin de siglo para atender el conflicto urbano".

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Por la experiencia que hemos vivido en diferentes ciudades de América Latina, se puede afirmar que ésta es la fase más difícil, pues una vez desaparece el conflicto violento en el barrio el gobierno suspende el acompañamiento institucional, lo cual genera altos niveles de traumatismo, descoordinación e irregularidad institucional en el proceso.

El objetivo final de esta fase es la normalización del conflicto, los actores y los escenarios, de tal manera que se produzca una reacción social contraria a la que predominó durante aquél. Esto implica el tránsito hacia un lenguaje desestigmatizador y el inicio de un proceso encaminado a despenalizar, descriminalizar y desjudicializar a los jóvenes con voluntad de paz, así no pertenezcan a ningún grupo insurgente ni a grupos de narcotráfico. Asimismo se debe propiciar el acercamiento de los servicios de justicia y seguridad a la comunidad e instalar unos sistemas de seguridad barrial que permitan la convivencia ciudadana, al tiempo que promueven y defienden los derechos humanos en el sector.

Atender a los jóvenes de nuestras ciudades nos obliga a recrear permanentemente aquellas metodologías tradicionales con las que se ha pretendido satisfacer necesidades básicas de los menos favorecidos en nuestros países, y nos exige encontrar oportunidades que reivindiquen la vida para el desarrollo pleno de este grupo poblacional a través del *reconocimiento, resolución, reconciliación y regularización* del conflicto, por ser éste parte normal de la evolución de los pueblos.

La anterior metodología de oportunidades, metodología de vida o "metodología *re*",ha sido trabajada en diferentes escenarios urbanos de conflicto. Conscientes de que se trata de un proyecto en formación, esperamos sus observaciones y sugerencias para mejorarla.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Pandillas juveniles y transición política en El Salvador[1]

Carlos Guillermo Ramos[2]

Introducción

El Salvador es uno de los países más violentos del continente. Los índices que miden los niveles de violencia social y criminalidad, así como los diversos sondeos de opinión pública, muestran que este fenómeno permea la cotidianidad ciudadana. En el país se cometen cerca de 8.000 homicidios al año, con una tasa que oscila entre 120 y 140 homicidios dolosos por cada 100.000 habitantes[3]. Según datos de la Fiscalía General de la República, entre 1996 y 1998 hubo un promedio de 15.000 lesionados por violencia[4]. Con tasas de criminalidad como las indicadas no es difícil concluir que la década de los años noventa causó más muertes en El Salvador que los 12 años de conflicto armado.

Otros elementos que remiten al entorno de violencia, y que además señalan las formas y niveles en el ejercicio de la misma, son los desplazamientos poblacionales motivados por el virtual control territorial de bandas armadas en algunas zonas rurales[5], los asesinatos colectivos en las áreas urbanas y rurales y el desmedido crecimiento de la comercialización de armas y de las agencias de seguridad privada. Según los datos del Departamento de Armas y Explosivos de la Policía Nacional Civil (PNC), existen en el país 29 empresas autorizadas para la importación y comercialización de armas que cuentan con 63 puntos de venta, concentrados principalmente en el gran área metropolitana de San Salvador. Asimismo, mientras que en 1994 había 15 empresas de seguridad privada, para 1998 se contaban más de 110 inscritas, con 73 de ellas

[1] En su estructura básica, la presente ponencia corresponde al documento Transición, jóvenes y violencia, de próxima publicación.

[2] Coordinador de FLACSO en El Salvador.

[3] En 1995, la Fiscalía General de la República reportó 8.485 homicidios; para 1996 la misma institución contabilizó 8.047 asesinatos, y para 1997 la cifra ascendió a 8.281 (*La Prensa Gráfica,* 1 de junio de 1998:10 y Cruz y González, 1997).

[4] Para 1997, varios informes de instituciones nacionales e internacionales catalogaban a El Salvador como uno de los países con índices de violencia urbana más altos de América Latina. Véase OPS/IUDOP (1997).

[5] Uno de los departamentos más afectados por los desplazamientos de población a raíz de la violencia rural fue el de Usulután (*La Prensa Gráfica*, 14 de noviembre de 1996:60-A). Sin embargo el fenómeno también se experimentó en departamentos como Chalatenango, Sonsonate y otros.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

en funcionamiento. De acuedo con la información disponible en la PNC, estas empresas emplean a más de 16.000 agentes privados de seguridad (*La Prensa Gráfica*, 19 de mayo de 1998:14).

Como en otros países de América Latina, en El Salvador la violencia delincuencial constituye una constante de la vida diaria, uno de los mayores retos a la gestión gubernamental, y un nuevo factor condicionante del desempeño y funcionamiento de la economía. En la transición política, la violencia delincuencial desplazó a otras formas de violencia social y pasó a ser uno de los más graves problemas de la nación. Ello hace comprensible que el fenómeno delincuencial se haya convertido en preocupación central de los ciudadanos, quienes se han mostrado dispuestos a aceptar cualquier medida legal o factual que prometa su disminución[6].

Pero El Salvador no es sólo un país violento, es también un país marcadamente joven. Si bien el reconocimiento social del aporte juvenil a la economía y al fortalecimiento democrático es sumamente bajo, los jóvenes son el hecho sociodemográfico fundamental del país. De acuerdo con cifras oficiales de las encuestas de hogares publicadas en 1996, excluyendo a los menores de 6 años, una cuarta parte o el 24,9% de la población se encuentra ubicada en el rango de edades que va de los 15 a los 24 años (MIREX, 1996), correspondiente a la definición cronológica de juventud que proponen las agencias del sistema de Naciones Unidas. Los mismos datos oficiales indican que el 43% de los salvadoreños está por debajo de los 18 años, y que la mayoría de estos está por encima de los 12 años y por debajo de los 15[7].

Es por ello que este trabajo se centrará en el fenómeno juvenil y su articulación con el problema de la violencia, tal y como se ha expresado durante la década de los años noventa. La manifestación fenoménica de esta articulación han sido las pandillas o maras juveniles que se han extendido por todo el territorio nacional. Lo que interesa aquí no es tanto determinar las formas y proporciones de la violencia juvenil respecto a la totalidad de la violencia social o delincuencial, sino reflexionar sobre el surgimiento y desarrollo de las pandillas en el contexto específico de la transformación transicional del país, indicar algunos de los factores que potencian su permanente crecimiento, y llamar la atención sobre la necesidad de incrementar nuestro conocimiento y capacidad de incidir institucionalmente sobre los jóvenes.

---

[6] Ante la aprobación de la Ley de Emergencia, por ejemplo, una encuesta realizada por la Universidad Centroamericana (UCA) mostraba que 8 de cada 10 salvadoreños estaban de acuerdo con su aplicación. *Co-Latino* (1996: 3).

[7] El porcentaje representa aproximadamente a 2.565.491 habitantes, mientras que la franja de edades entre los mayores de 12 y menores de 15 años alcanza unos 864.846 jóvenes (MIREX ,1996).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Las pandillas en el escenario de la transición política

Los acuerdos de paz de 1992 pusieron en marcha o aceleraron importantes procesos de transformación político-institucional orientados a desactivar la guerra y a generar condiciones democráticas de gobernabilidad. Con ello aumentaron en forma desproporcionada las expectativas ciudadanas respecto a la superación del clima de temor e inseguridad prevalecientes durante el conflicto, y a la posibilidad de beneficiarse rápidamente de los dividendos de la paz, sin considerar el conflicto e incertidumbre inherentes a toda transición política.

Lo cierto es que el inicio de las transformaciones pactadas dio marcha a un proceso de transición con un carácter eminentemente político que no siempre fue comprendido con precisión. Tal transición no sólo implicó la primacía de los partidos en la titularidad de la conducción del proceso, sino que los protagonistas concentraron sus esfuerzos en desactivar los conflictos estrictamente políticos en perjuicio de otros escenarios del conflicto social que fueron desatendidos. Otra de sus características fue la escasa incorporación de los diversos actores de la sociedad en el proceso global de transformaciones, vedándoles con ello co-participación y co-responsabilidad en la construcción democrática (Ramos, 1995).

A seis años desde la firma de la paz, si bien el nuevo contexto sociopolítico del país muestra importantes avances en la línea del desarrollo democrático del sistema político, también advierte nuevos y grandes retos tanto para la consolidación democrática, como para la construcción social de condiciones de convivencia ciudadana menos excluyentes y menos violentas. Cierto es que la finalización del conflicto armado condujo al asentamiento de una fuerte tendencia de distensión y despolarización política. Sin embargo, al mismo tiempo posibilitó la aparición de nuevos actores y nuevos conflictos, o por lo menos propició las condiciones idóneas para que viejos actores y conflictos que estuvieron opacados por la confrontación armada del decenio de los años ochenta, pudieran desarrollarse y expresarse en sus justas, aunque inquietantes, dimensiones[8].

En este escenario específico de repliegue definitivo del conflicto armado y de readecuación de los ejes de interés de la opinión pública y de los grupos generadores de opinión se ubica el ascenso del fenómeno de las "maras" o pandillas juveniles. Este pasa a constituir un tema de primer orden para la agen-

[8] Tal es el caso de los movimientos de excombatientes —discapacitados o desmovilizados— que en la etapa de transición produjeron coyunturas políticas realmente críticas, amenazando momentáneamente la estabilidad gubernamental. Aquí también caben los movimientos de carácter local orientados a la defensa de los recursos naturales, incluyendo los conflictos en las poblaciones de Nahulingo, Panchinalco y San Ramón.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

da de problemas y preocupaciones políticas, que incluso exigió la definición de medidas gubernamentales específicas.

No hay duda de que la década de los años noventa ha perfilado a las maras como el fenómeno cultural generacional más importante y complejo que haya tenido El Salvador. El elevado número de jóvenes involucrados en esta forma de organización y socialización juvenil, así como su presencia extendida por todo el territorio nacional, han hecho del fenómeno y de las modalidades de violencia que el mismo comporta una parte integral de la cotidianidad urbana de los salvadoreños.

Aún más, durante los últimos años de la transición las pandillas exhibieron una marcada tendencia al crecimiento que finalmente condujo a que su existencia dejara de ser un problema exclusivamente urbano, ampliando aceleradamente su influencia y organización hacia las zonas rurales.

En realidad, la expansión del fenómeno de las maras ha ocurrido en los últimos años en una doble dirección: en términos del espacio de su influencia territorial a nivel nacional y del margen de edad de sus miembros. Así pues, al concluir el período de transición pactado en los acuerdos, las maras o pandillas juveniles no sólo habían logrado adquirir presencia en todo el territorio nacional, sino que incorporaban la participación de un segmento de población menos homogéneo en términos generacionales[9]. Haciendo un cálculo conservador del contingente de pandilleros, éste podría estimarse a fines de 1997 entre 10.000 y 12.000 jóvenes cuyas edades oscilan ente los 10 y los 25 años. Si se toman en cuenta la inclinación al ejercicio de la violencia, las férreas normas disciplinarias, el verticalismo de su estructura no formal de mando, así como el hecho de que las maras duplican fácilmente en número a lo que fue el contingente del ejército guerrillero de los años ochenta, no resulta difícil imaginar el potencial de estos grupos para generar conflicto.

No obstante, cabe señalar que como hecho social, la violencia juvenil expresada en las acciones y los patrones de conducta de los grupos llamados maras precede en El Salvador al proceso de transición política pactado en los acuerdos de paz[10]. Sin embargo, fue en esa coyuntura transicional cuando las dimensiones y características asumidas por dichos grupos de jóvenes llegaron a motivar una amplia preocupación social y estatal. Por lo general, esta preocupación ha estado sustentada en una equívoca y peligrosa percepción desde la

[9] El período de transición pactada se inicia con la firma de los acuerdos de paz en enero de 1992 y puede prolongarse hasta el segundo año de la administración del presidente Calderón Sol. El criterio para definir su finalización se funda básicamente en que para ese momento el núcleo del pacto ya se había cumplido y las "partes" pactantes habían perdido su calidad de tales (Ramos , 1995).
[10] Algunos de los elementos ilustrativos sobre el desarrollo histórico de las pandillas en El Salvador pueden encontrarse en Smutt y Miranda (1997).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

que resulta imposible disociar al fenómeno generacional de las pandillas del problema de la violencia delincuencial, cuyo auge también se manifiesta tras la firma de la paz. De este modo, además de que se puso atención a la juventud en función de la violencia social por ella ejercida y no de sus problemas como actor colectivo, la etapa transicional se constituyó en un escenario con marcadas tendencias hacia la estigmatización de los jóvenes mareros y hacia la formulación y aplicación de "soluciones" fuertemente coercitivas e incluso ilegales contra ellos. Así, el fenómeno maras terminó aportando su dosis a la incertidumbre propia de la transición política. La inclinación social y estatal a concebirlo y enfrentarlo como un problema exclusivo de la seguridad pública condujo al desarrollo y reproducción de formas de violencia sumamente peligrosas para la construcción de una convivencia ciudadana más tolerante y democrática.

Las maras pasan a los primeros planos

Desde los primeros años de la década de los noventa, el tópico pandillas juveniles empezó a surgir progresivamente en el temario de los medios de comunicación social. En sus primeros momentos, el tratamiento periodístico centró su atención en el componente estudiantil del fenómeno, publicitando sobre todo las riñas entre grupos de jóvenes mareros pertenecientes a diversos centros educativos públicos y privados.

En esta primera fase de ascenso noticioso, los medios desconocieron o no advirtieron otras dimensiones del fenómeno. El carácter territorial y expansivo de las maras, por ejemplo, era un elemento poco destacado o inexistente en las notas periodísticas, acaso porque las guerras por territorio todavía no alcanzaban expresiones mayores[11]. Lo mismo pasaba con otros factores que eran difusos o estaban ausentes en el tratamiento de prensa. Tal es el caso de los códigos de lenguaje oral y corporal de las pandillas, su compleja organización y disciplina, y la cultura del *graffiti*, entre otros elementos.

Progresivamente, las maras como problema social fueron disputando protagonismo a los grandes temas de la transición pactada. Ya en 1994 era difícil no encontrar con regularidad una nota sobre el punto en todos los medios de comunicación. Pero fue en 1995, y sobre todo en 1996, que el tema pasó a ser además parte central del temario de discusión política, así como una de las más sentidas preocupaciones ciudadanas[12].

[11] Algunas tipificaciones dividen a las maras en estudiantiles y territoriales. Sin embargo, sus fronteras se han tornado cada vez más difusas pues la bipolaridad entre las dos maras más grandes (la mara Salvatrucha y la mara 18) ha terminado imponiéndose en ambos niveles.

[12] Así lo muestran algunos de los sondeos de opinión pública realizados en este período (IUDOP,1996).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Sin embargo, su permanente presencia en los medios de comunicación social no se tradujo en una mejor comprensión del fenómeno. Por el contrario, estos mostraron una fuerte inclinación a proyectar una imagen negativa del fenómeno que caracterizaba simplistamente a los jóvenes mareros como "delincuentes" o los ubicaba como núcleo problemático en el contexto de la criminalidad imperante tras el fin del conflicto armado (Mejía y Gutiérrez, 1996). Tal actitud contribuyó a reforzar y reproducir la imagen estigmatizada de los jóvenes vinculados a las maras, y a justificar la toma de medidas coercitivas contra ellos. Asimismo, esta tendencia informativa terminó favoreciendo la generación de condiciones idóneas para la aparición de grupos clandestinos de eliminación de jóvenes pandilleros, muy similares a los conocidos escuadrones de la muerte.

En definitiva, el complejo binomio juventud-violencia terminó siendo sustituido por la tipificación de delincuencia juvenil en su comprensión pública, la cual estereotipaba de esta forma toda expresión de violencia ejercida por los jóvenes bajo la categoría de violencia delincuencial.

Jóvenes y delincuencia

Ante un problema de dimensiones tan graves, y que indujo incluso el resurgimiento de viejas y peligrosas prácticas de violencia ilegitima, vale la pena indagar sobre la participación proporcional de los jóvenes en la generación de la violencia delincuencial. En tal sentido, en declaraciones a *La Prensa Gráfica*, el Ministro de Seguridad Pública afirmó que algunos registros indicaban que del total de delitos cometidos en el país, el 75% corespondía a menores de edad[13]. *El Diario de Hoy* (4 de marzo de 1997:3), por su parte, atribuyó al sistema de emergencias de la Policía cifras que indicarían que el 50% de los capturados era menor de edad.

Pese a todo, los mismos datos oficiales parecen reflejar una realidad bastante alejada de lo que la propaganda y las discusiones oficiosas suponen como verdad. Así, si se toman las detenciones registradas por la Policía como un parámetro de la violencia delincuencial, resulta que para 1996 los menores de edad sólo representaron un 13% del total de detenciones, mientras los adultos representaron el 87%[14]. Con ello coinciden las cifras de la Corte Suprema de

[13] En su defensa de la Ley de Emergencia, el ministro había afirmado que "si se dieran cuenta de la incidencia de los menores en asuntos delincuenciales, como asesinatos, violaciones y toda clase de crímenes, podrían entender [que]... es necesario hacer algo" (*La Prensa Gráfica*, 24 de mayo de 1996: 22-A).

[14] Ello corresponde a 3.529 menores de edad y 28.308 adultos detenidos. Datos del Departamento de Información de la División de Seguridad Pública de la Policía Nacional Civil citados por Rivera (1997).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Justicia según las cuales, de un consolidado de los años 1995-1996 donde se contabilizan más de 61.000 detenciones, sólo unas 6.000 correspondían a menores de edad (Departamento de Información de Personas Detenidas). Finalmente, cifras adicionales de la unidad de estadística de la Fiscalía General de la República indicaban que "los adultos cometieron en 1996 más de 58.108 delitos, sin contar para ello con los datos de los casos que son competencia de los jueces de paz. Mientras tanto, a los menores de edad sólo han sido atribuidos cerca de 6.000... [A su vez]... del total de delitos contra la vida y la integridad personal cometidos... los jóvenes participan con un poco más del 5%. De los más de 8.000 homicidios cometidos en el año 96, los imputables a los jóvenes menores de dieciocho años no llegan al 3%" (Rivera, 1997). Las diversas fuentes coinciden también en que el grueso de la actividad delictiva de los jóvenes está relacionado con delitos contra el patrimonio (47% del total en 1996), más que a otras tipificaciones delictivas. Cifras más recientes de las mismas instituciones han confirmado la baja proporción de la participación juvenil en la violencia delincuencial.

Queda claro entonces que la coyuntura sociopolítica ha deformado sustancialmente la comprensión de la violencia juvenil y de las pandillas juveniles. La consecuente inclinación social y estatal a remitir la violencia juvenil al ámbito exclusivo de la seguridad pública no sólo reflejó en la transición un síntoma claro de las altas dosis de autoritarismo que permean a la cultura política nacional, sino también la escasa capacidad de la sociedad salvadoreña para procesar y dar respuesta adecuada a las nuevas formas de conflicto social.

El binomio juventud-violencia

El binomio juventud-violencia continúa siendo una constante de preocupación para los salvadoreños. La presencia de los jóvenes de maras es hoy un característica extendida en todo el territorio nacional y acentuada especialmente en las zonas urbano-marginales y en el centro de la capital. La vigencia temporal de normativas legales coercitivas contra las pandillas no redujo el fenómeno, reforzando más bien patrones de defensa grupal que incorporan el uso de la violencia. Lo mismo puede decirse de las percepciones del ciudadano adulto sobre los jóvenes mareros, de la inclinación social a su exclusión de los mercados de trabajo y, peor aún, de las prácticas de anulación de sus derechos elementales, incluida la integridad física.

La presencia ineludible de la problemática hace imprescindible una transformación de la visión con que la sociedad suele enfrentar los problemas planteados por la población joven, así como un reconocimiento y análisis profundo del fenómeno específico de las maras en sus causas, manifestaciones y

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

efectos. Más allá de la óptica dominante de explicar unilinealmente los comportamientos violentos de los jóvenes a partir de la caracterización de personalidades sociopáticas, es necesario identificar los múltiples factores sociales, políticos y culturales que concurren en su desarrollo.

El binomio juventud-violencia constituye una articulación sumamente compleja. Abordarlo exclusivamente desde la perspectiva de sus resultados visibles por la violencia ejercida o a partir de la cuantificación de los hechos delictivos en que incurren los jóvenes es una opción simplista y de utilidad cuestionable. La violencia juvenil no es, en lo fundamental, una violencia delincuencial y por lo tanto no debe ser tratada como tal.

Abordar con seriedad el desafío que conlleva la violencia juvenil implica reconocer antes que nada la necesidad de incrementar nuestro conocimiento sobre los jóvenes y las nuevas subjetividades juveniles. La violencia colectiva juvenil involucra múltiples variables que remiten a importantes rupturas socioculturales y generacionales, así como a novedosos procesos de formación de identidad. Por ello es necesario transitar desde la tendencia unívoca a establecer cuantitativamente sus dimensiones, hacia el esfuerzo por comprender su sentido.

Tal esfuerzo implica llevar a cabo un análisis fundamentado de los diversos elementos explicativos del fenómeno. Entre ellos se encuentran la definición del entorno socio-histórico que le sirve de escenario; el abordaje y jerarquización de los detonantes que desencadenan las conductas colectivas de violencia; el estudio de la estructura de valores que orienta las actuaciones juveniles; la caracterización de los medios y las metas de la violencia; la determinación de los niveles y formas de expresión de la misma, y finalmente, el análisis de sus consecuencias.

Algunos factores desencadenantes

En el sentido indicado, a continuación se identifican, sin ánimo de jerarquizar, algunos de los factores que han incidido en el surgimiento y desarrollo de las maras juveniles y en el agravameinto de algunas prácticas de violencia juvenil:

El conflicto armado interno de los años ochenta. La guerra constituyó el "hecho duro" de la década, que no sólo incorporó a un importante contingente de población en las tareas propias de la confrontación militar, modificando con ello la composición y estructura de la familia, sino que acentuó los patrones violentos de convivencia social y de resolución de conflictos. Aunque causalmente las maras no son un fenómeno social atribuible a la guerra, los influjos del conflicto militar y de la polarización social que el mismo propició han dejado huella en la subjetividad juvenil y en sus prácticas de violencia grupal.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Los amplios movimientos migratorios internos y externos. En la década de los años ochenta, estos movimientos modificaron la estructura y distribución poblacional, a la vez que redefinieron —y en ocasiones desestructuraron— las relaciones sociales en el agro e hicieron más complejas las urbanas. Si a nivel macroeconómico las migraciones, especialmente externas, transformaron las fuentes fundamentales de los recursos de la nación, a nivel social propiciaron un importante giro en los patrones de convivencia cotidiana, incluidos los nuevos conflictos locales que han tendido a reproducirse generacionalmente. Tal es el caso de la Comunidad 22 de abril, en el suroriente de la capital, donde una fractura en la convivencia entre los pobladores originales y los nuevos habitantes que migraron allí en los años ochenta, influyó sobre la distribución espacial de las pandillas juveniles, condicionando a la vez la definición de los adversarios[15].

El carácter propio de la expansión de los núcleos urbanos. Este factor ha operado especialmente en el circuito urbano del gran San Salvador. En este proceso puede observarse la tendencia a una desmedida concentración poblacional difícil de revertir, y a un crecimiento acelerado y caótico de los asentamientos humanos que componen el área metropolitana. Como resultado de estos fenómenos, San Salvador no sólo alberga alrededor de dos millones de habitantes y una fuerte aglomeración urbana en sí misma generadora de agresividad[16], sino que las unidades habitacionales en los asentamientos se caracterizan por un espacio físico muy reducido que no favorece los procesos de socialización familiar. En las colonias de mayor concentración poblacional, las unidades habitacionales cuentan aproximadamente con unos 30 metros cuadrados de espacio total. Si se toma en cuenta que la familia salvadoreña en promedio cuenta con un número relativamente alto de integrantes[17], se evidencia una tendencia hacia la construcción de soluciones habitacionales que invitan más a permanecer fuera de ellas.

---

[15] En su cotidianidad, los pobladores de la Colonia 22 de abril suelen referirse a la "la 22 de abajo" y "la 22 de arriba", lo que corresponde a la zona de los migrantes y de los pobladores originales, respectivamente. Las relaciones distantes —y en ocasiones ásperas— entre los habitantes de ambas zonas es factor crucial en la definición de los conflictos pandilleriles. Un interesante estudio de este caso puede encontrarse en Savenije (s.f.)

[16] La densidad poblacional de los municipios pertenecientes al Gran Área Metropolitana de San Salvador es sumamente alta. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 1992, para ese año la densidad en el municipio de San Salvador era de 5.749 habitantes por Km2; la del municipio de San Marcos de 4.073 habitantes por Km2; la de Mejicanos de 6.549; la de Soyapango de 8.780; y la de Cuscatancingo, el más poblado, de 10.645. Aunque el resto de poblaciones del área mostraban una densidad relativamente menor, ésta seguía siendo pronunciada (Dirección General de Estadística y Censos, 1995:8).

[17] En un estudio de caso de la comunidad de San Bartolo, en el suroriente de la capital, se identifica una fuerte proporción de familias con 4 a 6 integrantes habitando en viviendas formales que en su mayoría poseen entre una y dos habitaciones de 4 mts2 (Miranda y Smutt, 1997:65-67).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La posibilidad de alterar este canon de estrechez de la vivienda, aplicado por los constructores con el criterio exclusivo de maximizar las utilidades, parece lejana. En primer lugar por la fuerte presión demográfica que existe sobre el suelo urbano, en segundo lugar porque las características topográficas del área metropolitana hacen que ésta esté a punto de agotar sus fronteras de crecimiento urbano sostenible, y finalmente por la tendencia dominante a un crecimiento fundamentalmente horizontal de la ciudad. Éste último se constituye en uno de los obstáculos principales para reconceptualizar los espacios físicos de convivencia y socialización familiar.

Además de las consecuencias del crecimiento acelerado están las derivadas del carácter caótico del crecimiento Entre ellas, una que afecta fuertemente la cotidianidad de las personas es la incapacidad de garantizar una dotación de servicios básicos razonable en términos de cantidad y calidad.

En definitiva, todos estos elementos asociados a la expansión acelerada y desordenada de los núcleos urbanos, crean condiciones de agresividad y violencia intrafamiliar e influyen en la subjetividad juvenil y en las prácticas colectivas de estos grupos. A ello se debe agregar el carácter de ciudad-dormitorio de la mayor parte de los asentamientos urbanos marginales. Esto los convierte fundamentalmente en "barrios o colonias jóvenes", posiblitando así la predominancia o agravamiento de los comportamientos colectivos de los jóvenes, entre ellos los que incorporan el uso de la violencia.

La fuerte tendencia a la privatización de los espacios públicos. Con los argumentos del crecimiento poblacional y de la búsqueda de seguridad ante el auge delincuencial, ha quedado vedada la libre utilización de los espacios colectivos de sociabilidad y socialización. Con dicha tendencia no sólo se ha cedido una importante porción de espacios concebidos como zonas verdes comunales para que empresas constructoras desarrollen proyectos habitacionales, sino que se ha generalizado la instalación de casetas y agentes privados de seguridad a la entrada de las colonias que impiden el libre tránsito de las personas. No es casual que, en un contexto social donde incluso "la calle" ha sido despojada de su carácter público, la violencia de las maras se exprese fundamentalmente como un conflicto o lucha por la conquista o defensa de territorio.

La preeminencia de "familias debilitadas". Este ha sido otro factor de expansión de las pandillas. Trascendiendo la visión tradicional que hace hincapié en el problema de la "desintegración" o "desestructuración" familiar, es necesario abordar aquellas condiciones que dificultan el ejercicio adecuado de los diversos roles y la generación de modelos ejemplares intrafamiliares. Si bien la desestructuración es fuente de debilitamiento familiar, la presencia de determinadas condiciones puede hacer que las familias nucleares sean iguales o más débiles que las familias incompletas.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Este es uno de los puntos más valiosos sobre los que con mucha pertinencia hace énfasis la investigación sobre la pandillas juveniles realizada por UNICEF y FLACSO-Programa El Salvador. Como bien indica esta investigación, al constatar el predominio de las familias nucleares en el caso estudiado, "más que sólo desestructuradas o con 'problemas en su constitución', las familias podrían estar sufriendo un debilitamiento. El hecho de converger en ellas diversos factores que las hacen frágiles en su estructura y vacíos que estimulan que muchas de las necesidades materiales y afectivas de sus miembros deban ser satisfechas fuera de ellas, las vuelve vulnerables como continente socializador" (Smutt y Miranda, 1997:52)[18].

El alto índice de violencia intrafamiliar. Aparte de debilitar a las familias, esta violencia se interioriza en la subjetividad infantil y juvenil como patrón de conducta cotidiana. Los índices de violencia hacia los niños y las mujeres dentro del hogar revelan una fuerte presencia de la agresión y la desatención en las relaciones intrahogareñas (PDDH/UNICEF, 1995). Así, los jóvenes se ven sometidos a una socialización hostil, además de que se acentúan aquellas condiciones del hogar que favorecen la expulsión de sus integrantes.

En el contexto de las relaciones violentas, Smutt y Miranda (1997) indican que "la dinámica familiar se concentra en 'defenderse' de la amenaza que representa el agresor, restando capacidad para estrechar las relaciones afectivas y de confianza que se necesitan para garantizar un fortalecido ambiente familiar". Por el contrario, las actitudes de recelo, temor y evasión de la relación familiar terminan predominando en la orientación de las conductas juveniles.

La deportación sistemática de jóvenes pandilleros salvadoreños residentes en Estados Unidos . Este ha sido un factor crucial en el agravamiento del fenómeno de las pandillas, con las características propias asumidas en la década de los años noventa, cuya devolución al país incorpora una importante dosis de "remesas" culturales.

Es así como buena parte de la prácticas dominantes entre los jóvenes de las maras reflejan fielmente las conductas pandilleriles de la ciudad de Los Angeles. Incluso la polarización de la violencia inter-maras entre la llamada mara Salvatrucha y la mara 18 es una clara reproducción de un conflicto originado en los Estados Unidos.

La pobreza. No puede omitirse en esta discusión el problema de la pobreza que afecta a una importante proporción de los hogares salvadoreños, y que

[18] El predominio de la familia nuclear en el medio urbano del país ha sido también constatada por otros estudios más globales como el de la Comisión Coordinadora para el Sector Justicia (1994), que lo estima en 50%, frente a un 30% de la familia extensa y un 20% de la incompleta.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

coloca presiones adicionales a la reproducción material de la vida y al fortalecimiento de relaciones integradoras de la familia. En condiciones de privación socioeconómica, la posibilidad de acentuar actitudes agresivas y de frustración se ve considerablemente incrementada, no sólo en la población adulta.

Según los datos oficiales para 1996, del total de hogares el 51,9% vivía en condiciones de pobreza (42,9% del total de hogares urbanos y un 64,7% del total de hogares rurales) (MIREX, 1996). Para 1997, un informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre El Salvador estimó que el 52% de la población vivía en situación de pobreza, un porcentaje mayor al estimado por la misma fuente para 1996 (40%) (U.S. Department of State, 1998).

El carácter violento y autoritario de la cultura cívica. Este es otro factor que predispone a la socialización violenta de los jóvenes. Este entorno cívico-cultural, reflejado en los todavía limitados niveles de tolerancia política y de confianza y tolerancia interpersonal, constituye un escenario propicio para el desarrollo de los patrones de conducta pandilleril.

Reflexión final

Un acercamiento responsable al fenómeno de la violencia juvenil puede mostrarnos la complejidad que encierran los comportamientos colectivos y las problemáticas expresadas por los jóvenes. La realización de un esfuerzo de este tipo es cada vez más urgente si se toma en cuenta que estos son un componente central de la población, sin cuya integración es difícil pensar en el desarrollo nacional.

Por lo pronto, empero, la juventud no cuenta con canales sociales eficaces que le permitan lograr una incorporación plena a una sociedad cuya estructura política e institucional se está transformando, y que además está enfrentando requisitos nuevos y radicales de productividad para competir en los mercados externos. En términos estrictos, El Salvador no cuenta con una institucionalidad orientada hacia los jóvenes a través de la cual sea posible insertar el tema juventud como parte central de las estrategias de desarrollo nacional y de los procesos de cambio político. La organización juvenil autónoma es también muy débil y sus esfuerzos muy localizados como para incidir sobre la situación y las expectativas de los jóvenes.

Poco se ha hecho por tratar el tópico juventud como componente vital del temario relativo al desarrollo nacional. Ni siquiera la discusión sociológica, de por sí escasa, ha incluido algún capítulo sobre este hecho sociodemográfico tan central para El Salvador. El tratamiento serio y responsable de los problemas juveniles, incluyendo la violencia, sigue siendo un vacío por llenar. Un esfuerzo en esta dirección no sólo permitirá abordar la complejidad de la problemá-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

tica, sino también revelaría la necesidad de diseñar una política nacional de juventud que supere el nivel de programas gubernamentales parciales y temporales hasta hoy vigentes.

Referencias

Co-Latino. 20 de abril de 1996.

Comisión Coordinadora para el Sector Justicia/Unidad Técnica Ejecutora. 1994. *Documento base y exposición de motivos del Código de Familia.* Tomo 1. San Salvador.

Cruz, J. M. y L. González. 1997. Magnitud de la violencia en El Salvador. *Estudios Centroamericanos* (ECA). Octubre .

Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía. 1995. *Censos nacionales V de Población y W de Vivienda.* Tomo VI. San Salvador.

El Diario de Hoy. 4 de marzo de 1997.

IUDOP.1996. La opinión pública en 1996: los problemas nacionales y la crisis institucional. Semanario *Proceso* No.739. UCA, San Salvador.

La Prensa Gráfica. 1 de junio de 1998; 19 de mayo de 1998; 14 de noviembre de 1996; 24 de mayo de 1996.

Mejía G. y R. Gutiérrez. 1996. *Tratamiento de los medios de comunicación escrita en torno a la problemática de los adolescentes y jóvenes de El Salvador*. San Salvador: Radda Barnen.

MIREX.1996. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples,* 1996. Dirección de Información

Organización Panamericana de la Salud (OPS)/IUDOP. Estudio ACTIVA. Caso del gran San Salvador. *Boletín de Prensa*. Año XII, agosto de 1997.

PDDH/UNICEF. 1995. Diagnóstico nacional sobre el maltrato infantil.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Ramos, C.G. 1995. Elecciones, transición democrática y participación ciudadana. En FLACSO. *El Proceso Electoral 1994*. FLACSO- Programa El Salvador, San Salvador. P.219-220.

Rivera, S. 1997. *La nueva justicia penal juvenil de El Salvador*. San Salvador:UNICEF.

Savenije, W. "22 de abril, Collectief hadelen en conflicten in een Salvadoraanse wijk". Tesis de grado en Psicología Social y de Organización , Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Utrecht, Holanda. s.f.

Smutt, M y L. Miranda. 1997. *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. El Salvador: UNICEF-FLACSO

U.S. Department of State. 1998. El Salvador Country Report on Human Rights Practices for 1997. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor.30 de enero.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Violencia doméstica en El Salvador: una solución integral

Elizabeth Aguirre de Calderón Sol[1]

El gobierno de El Salvador —consciente de la necesidad de que el país se encamine hacia el desarrollo humano, y en respuesta al principio constitucional que determina que la familia es la base fundamental de la sociedad y que el Estado tiene la obligación de protegerla— estableció como uno de los grandes objetivos de su plan social el logro de la igualdad de oportunidades para todos los salvadoreños. En el plan se hace hincapié en la igualdad entre hombres y mujeres para construir una paz social permanente que debe comenzar en la familia.

Programa de saneamiento de la relación familiar

Como un esfuerzo genuino para abordar el problema de la violencia doméstica se creó, con una visión multidisciplinaria, el Programa de Saneamiento de la Relación Familiar, el cuál se ha constituido en una respuesta que abarca el interés de distintas instituciones gubernamentales por proporcionar atención integral a los miembros de la familia que han sido víctimas de la violencia, por medio de asistencia emocional, psicológica, social, médica y legal.

El programa parte del supuesto de que la violencia doméstica es sumamente compleja y que por lo tanto las acciones que tienen el propósito de solucionarla deben ser múltiples e integrales. Nuestros servicios nos permiten contribuir al esclarecimiento de las agresiones contra la vida, la dignidad y la integridad de la familia, con un especial interés en la niñez y la mujer.

Se trata de un programa interinstitucional y multidisciplinario formalizado mediante un convenio entre entidades gubernamentales de los órganos ejecutivo y judicial, el Ministerio Público y la Alcaldía Municipal de San Salvador. En él participan la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General, la Procuraduría General, el Ministerio de Seguridad Pública, la Policía Nacional Civil, el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, el Ministerio de Salud Pública y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, el Ministerio de Educación y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Ésta última participa como testigo de honor para fortalecer aún

[1] Ex Primera Dama de El Salvador

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

más la legitimidad del programa, en su calidad de ente verificador de los procesos institucionales. La principal innovación ha sido el concepto del teléfono amigo de la familia; éste se ha constituido en la ventana del programa por su peculiaridad de brindar servicios las 24 horas del día y los 365 días del año. Es así como se ha convertido en una herramienta de vital importancia, ya que por primera vez en la historia del país la población víctima de violencia intrafamiliar, agresión sexual y maltrato al menor cuenta con un mecanismo permanente de ayuda, para poder resolver con prontitud y eficiencia el problema que está enfrentando.

En tres años de labores en la región central del país, el programa ha brindado sus servicios a 66.509 personas, en su mayoría mujeres. Además se ha beneficiado a una cantidad mucho mayor de personas, incluyendo los familiares de las víctimas y todos aquellos que han recibido el mensaje a través de dos minicampañas de divulgación que hemos realizado.

El resultado de nuestro trabajo nos ha impulsado a seguir adelante y a promover cambios, al sacar a la luz un problema que tradicionalmente ha quedado en la impunidad y pone en peligro la estabilidad de nuestras familias. El programa nos da a conocer algunos rasgos importantes de este triste fenómeno, lo que nos ha permitido mejorar los servicios y por tanto la calidad de la atención de las y los beneficiarios.

Los rasgos de la violencia doméstica

Según lo muestran los resultados del programa, la violencia doméstica en El Salvador muestra las siguientes características:

- Las víctimas de violencia doméstica son casi siempre mujeres jóvenes, muy pocas sufren violencia fuera de sus hogares, y las agresiones sexuales se dan fundamentalmente en las niñas.
- En todos los casos el agresor es conocido de la víctima y por lo general se trata de los propios esposos o convivientes.
- En el momento del hecho, los agresores no estaban bajo efecto de drogas o alcohol; por lo general se trata de jóvenes con un empleo estable.
- En la mitad de los hogares afectados por la violencia, la víctima es responsable del sostenimiento de la unidad familiar. El tamaño de la familia, los ingresos económicos y la calidad de la vivienda de las personas involucradas en episodios de violencia doméstica permiten asegurar que la pobreza no es condición generalizada en tales casos.

Como consecuencia de la violencia, en el programa hemos conocido casos de mujeres que han fallecido y de niñas y niños que murieron en el vientre de sus madres, después de que éstas fueron gravemente golpeadas. También se

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

han presentado casos de heridas de diversa gravedad, fracturas, quemaduras e incluso desfiguraciones permanentes.

Un enfoque integral y orientado a la prevención

El éxito de programa se ha basado en la credibilidad que ha ganado entre la población y que se refleja en las denuncias, en la atención que presta durante la crisis, y en el seguimiento que se hace de cada uno de los casos. La mujer está perdiendo el temor de denunciar la violencia doméstica por la protección que le brinda el programa.

Además de la atención que brindamos durante los momentos de crisis, trabajamos con grupos terapéuticos y de reflexión con hombres, mujeres, niños y niñas que son víctimas o agresores en episodios de violencia intrafamiliar, maltrato al menor y agresión sexual, con el objeto de intercambiar vivencias. Esto lo realizamos bajo la dirección de profesionales experimentados y especialistas en el área de violencia intrafamiliar, pues consideramos que es una acción fundamental para la rehabilitación de todas las víctimas y victimarios de este fenómeno. Con estas terapias fundamentalmente se busca desarrollar nuevas actitudes que permitan a la víctima superar su trauma y reincorporarse a la vida cotidiana al recobrar su autoestima y resolver su problema.

Somos conscientes de que el problema de la violencia intrafamiliar en El Salvador es de tal magnitud que obviamente exige una atención inmediata en el área curativa; sin embargo, si queremos combatirla con eficiencia debemos reconocer que la prevención es el mecanismo idóneo para obtener una solución global.

El trabajo de estas jornadas preventivas que desarrollamos se dirige fundamentalmente a destacar los valores morales, los derechos y deberes del grupo familiar, la comunicación en la familia, la paternidad y maternidad con responsabilidad, la sexualidad humana y su impacto en la sociedad, así como todos aquellos temas que las diferentes comunidades han estimado pertinentes de acuerdo con sus necesidades educativas; eso sí, siempre se hace hincapié en el enfoque preventivo y en la óptica de igualdad de géneros. Dichas jornadas han sido realizadas en recintos penitenciarios, centros de trabajo, escuelas para padres, centros educativos y comunidades.

Logros del programa

El programa nos ha dado muchas satisfacciones que nos animan a seguir adelante con el apoyo de la población. Destacamos a continuación algunos logros que deseamos compartir con ustedes:

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

- Hemos entendido que la violencia es un problema sumamente complejo que no puede ser resuelto por una sola entidad; es necesario conjugar las acciones de varias instituciones que aporten sus esfuerzos desde sus respectivas disciplinas.
- Tenemos credibilidad entre la población y al mismo tiempo hemos logrado que oficialmente se reconozca la violencia como un problema de interés público y por ende, de incumbencia del Estado.
- Hemos logrado fortalecer el sistema interinstitucional de protección contra la violencia doméstica, conformado por las entidades involucradas en el programa de saneamiento de la relación familiar.
- Hemos logrado el excelente desempeño de un equipo de trabajo que ha sabido manejar en forma ética y confidencial cada uno de los casos que ha demandado nuestra atención. Ésto se confirma por el hecho de que el programa ha crecido con base en las remisiones de usuarios y usuarias satisfechos, y no como resultado de campañas masivas de publicidad.
- Contamos con la presencia de personal técnico de campo que se desplaza hasta el lugar de la agresión de forma inmediata, humanizando aún más nuestras acciones y brindando una atención profesional desde que tenemos el primer contacto con la víctima.
- Hemos logrado sensibilizar a funcionarios públicos de todos los niveles, incluyendo diputados, alcaldes, ministros y jueces, líderes comunales y ONG, para impulsar la debida aplicación de la ley contra la violencia intrafamiliar, vigente desde 1996. A un año escaso de ejecución, los resultados del programa fueron un aporte determinante para sustentar la formulación de esta ley.
- Estamos utilizando un sistema de informática que nos permite un ágil procesamiento de los casos y su adecuada interpretación para pasar a la elaboración de diagnósticos de situaciones, conocer el perfil de víctimas y agresores e identificar los casos de reincidencia. Todo ello nos facilita conocer el fenómeno de la violencia intrafamiliar y a partir de ello formular estrategias de prevención.
- Tenemos conexión en línea directa con el sistema de emergencia 121 de la Policía Nacional Civil, lo que nos permite estar en el sitio de la agresión en un período de entre tres y cinco minutos, y contamos además con servicio de ambulancia debidamente equipada.

Una política nacional para la mujer

Gracias a la iniciativa de nuestro gobierno y con la participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales, en El Salvador se elaboró y apro-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

bó en 1997 la Política Nacional de la Mujer. Este importante instrumento contiene un área especifica de atención a la violencia, dentro de la cual se estipula la creación de un albergue para la mujer víctima de violencia doméstica.

En un evento internacional organizado recientemente por el Banco Interamericano de Desarrollo en Colombia, al reiterar nuestro compromiso con el mejoramiento de la condición de la mujer agredida y con la protección de su dignidad, anunciamos la creación de un servicio complementario del programa. Me complace informar que este compromiso adquirido a través de la Política Nacional de la Mujer es ya una realidad, pues recientemente inauguramos nuestro primer albergue "de paz" para la mujer y sus hijos e hijas víctimas de la violencia doméstica.

El albergue es un recurso más para la recuperación de la mujer agredida, en conjunto con todos los servicios que recibe en el programa. Al compartir con ustedes la satisfacción de haber fortalecido y ampliado nuestros servicios a las mujeres víctimas de violencia, aprovecho para agradecer a las organizaciones no gubernamentales que dan su apoyo a la mujer y que con voluntad y gran responsabilidad nos han brindado su experiencia, prestando su concurso para el buen funcionamiento del albergue y la mejor atención de las mujeres agredidas.

Por su parte, durante 1998 el Programa de Saneamiento de la Relación Familiar extenderá su cobertura de atención a la zona occidental del país gracias a los esfuerzos del gobierno y al apoyo del BID, que ha considerado a este programa como un modelo exitoso y por tanto duplicable en los países de la región.

Hemos querido compartir con ustedes el resultado de nuestro trabajo, producto del esfuerzo coordinado de distintas instancias de gobierno para combatir este flagelo social de la violencia doméstica. Esto con el propósito de que nuestra experiencia —que ya ha sido difundida en algunos países de la región— pueda servir de base para la implementación de servicios integrales contra la violencia que se planifiquen en otros lugares.

La paz en la familia es una condición indispensable para la vida de pareja y para que ésta pueda cumplir su cometido de proveer y formar a los hijos en un ambiente propicio para su desarrollo como futuros ciudadanos de bien. Es necesario iniciar un trabajo de rescate de valores morales, cívicos y culturales para recuperar el papel determinante de la familia en la sociedad. En la medida en que la institución familiar enfrente peligros y obstáculos para su integridad y fortaleza, cualquier iniciativa de desarrollo enfrentará limitaciones en sus resultados.

Es necesario unir y fortalecer a la familia, y este evento nos da una oportunidad para compartir la manera en que en El Salvador favorecemos el desarrollo social, promoviendo la convivencia en la familia como una vía de lograr

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

una armoniosa convivencia ciudadana.

Consolidar un nuevo El Salvador, en paz y en el camino del desarrollo humano, será imposible si no consideramos a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad. Una familia integrada, estable y armoniosa nos está garantizando un país en desarrollo, en vías de progreso. Por ello pedimos a Dios que nos permita hacer realidad en El Salvador aquello de que "la paz social nace en la familia".

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Parte VI

RESPONSABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA Y POLICÍA

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La modernización de la Policía en América Latina

Hugo Frühling[1]

Introducción

En años recientes se ha extendido el interés por el funcionamiento, organización y valores de la Policía latinoamericana. Ello ha sucedido después de décadas en las que se la sindicó como una institución de menor relevancia y cuya transformación en una entidad más confiable parecía muy difícil (Waldmann, 1996:17). Este interés obedece, primero, a que el aumento de la delincuencia violenta en la región posiciona la reforma y modernización del sistema de justicia penal (justicia, Policía y sistema penitenciario) como una cuestión prioritaria para su desarrollo pacífico; y segundo, a que resulta claro que los sistemas policiales en la región enfrentan serios cuestionamientos y críticas producto del exceso de violencia en el cumplimiento de sus funciones (Mingardi, 1996: 283; Zaffaroni,1993), de la corrupción (Schmid,1996:301; Oliveira y Tiscornia, 1998), de la carencia de autonomía profesional con respecto del ejército (Costa, 1998), y en algunos casos del corporativismo militar (Frühling, 1998). Con la probable excepción de Chile, el grado de confianza que muestran las personas por la eficiencia policial es baja[2]. Sin embargo, incluso en el caso chileno la Policía despierta mucha menos confianza que la que tienen los habitantes de Estados Unidos en la propia[3].

La insatisfacción con los sistemas policiales vigentes ha impulsado un esfuerzo por recomenzarlos o reformarlos. La primera alternativa ha surgido

---

[1] Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile.

[2] El proyecto ACTIVA, realizado por la Organización Panamericana de la Salud, descubrió que quienes consideraban la eficiencia policial como mala o muy mala constituían un 15,6% de la población de Santiago, un 18,1% de la de San Salvador, el 25,1% de la de Cali, el 27,6% de la de Caracas y el 28,7% de la de Río de Janeiro.

[3] Una encuesta reciente realizada por *El Mercurio* de Chile y otros 16 diarios de Estados Unidos y América Latina, determinó que un 81% de los encuestados en Estados Unidos declaró tener mucha o algo de confianza en la Policía, mientras que en Chile la proporción sólo alcanzó al 38%. En general, en los quince países latinoamericanos participantes, la confianza promedio en la Policía no supera el 28%.Véase "Espejo de las Américas", en *El Mercurio,* sección Economía y Negocios, 16 de abril de 1998: 8 y 9.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

en países que acaban de pasar por un fuerte conflicto interno que se ha superado con la participación y el apoyo internacional (casos de El Salvador, Guatemala y Haití), mientras que la segunda se intenta en aquellos casos en que el descrédito interno afecta a instituciones policiales de países donde no se ha producido un quiebre institucional, por lo que no se puede comenzar de cero. La documentación de estos procesos de reforma no está todavía completa, aunque se conocen informes que entregan valiosa información al respecto (Costa, 1995; Garst, 1997; National Coalition for Haitian Rights, 1998; Neild, 1995; Serrano, 1997; Riedmann, 1996). A partir de esas experiencias se han sistematizado los pasos que deben darse en un proceso de reforma policial (Costa, 1994: 106-108).

El proceso de reforma policial constituye una necesidad urgente, pues sin ésta no será posible garantizar el desarrollo económico ni la calidad de la democracia. Sin embargo, no se trata de un proceso fácil, teniendo en cuenta los siguientes factores:

- Debe realizarse precisamente en un período en que los países de la región están siendo azotados por una ola fuerte de criminalidad, por lo que no faltarán frecuentes llamados a posponer la reforma para enfrentar con fuerza y "a como dé lugar " la delincuencia.
- Este proceso de reforma se da en una coyuntura en que la Policía en el mundo reexamina su rol, el impacto real de su actividad, sus tácticas y sistema organizativo (Bayley y Shearing, 1996:588- 591). Ello significa que todo proceso de adaptación de modelos externos debe hacerse con plena conciencia con respecto a sus posibilidades.

El propósito aquí es discutir algunos conceptos fundamentales y propios de todo proceso de cambio policial, haciendo referencia a la definición, estructura y funciones de la Policía; a los elementos centrales del proceso de profesionalización policial; y al papel y estrategias de la Policía frente al delito, incluyendo una apreciación relativa a algunas tácticas policiales que ya están siendo aplicadas. Lograr un acuerdo en torno a estos aspectos permitiría avanzar en la definición del contenido de las reformas policiales que son necesarias.

Naturaleza y estructura de la Policía

Naturaleza de la Policía

La Policía es una organización pública, especializada y profesional autorizada para usar la fuerza con el fin de restablecer el derecho (Bayley, 1985:7-14). Desde los tiempos más antiguos han existido instituciones o personajes encargados de salvaguardar el orden público En la Europa de la Edad Media, por

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

ejemplo, la función de hacer efectivo el derecho correspondía a los señores poseedores de tierra. Ellos se encontraban facultados para emitir órdenes de arresto en contra de los culpables de haber cometido algún delito. Si los sospechosos eran detenidos dentro de un determinado plazo eran entregados al señor feudal, después de lo cual eran castigados por los habitantes del lugar. En el caso de Prusia, esta facultad de los Junkers permaneció legalmente vigente hasta 1872.

Sólo hasta el siglo XIX surge la Policía tal como la conocemos hoy. Esto quiere decir que apenas en ese siglo se organiza un cuerpo público, especializado y profesional que cumple con la función indicada.

La Policía es un órgano público porque está dirigido y financiado por la comunidad en su calidad de colectivo. La Policía es un órgano esencialmente estatal y como organismo público reemplazó históricamente a diversas expresiones de policía privada, cuando la capacidad autónoma de los grupos sociales para mantener el orden se vio definitivamente superada. En todo caso, el establecimiento de la Policía como un órgano público no constituye necesariamente un desarrollo irreversible, como lo atestigua el hecho de que en América Latina y en el mundo en general se ha producido en años recientes un crecimiento espectacular de la industria de la seguridad privada. Esto se debe por lo menos a tres factores concatenados: la consolidación de una tendencia al aumento de los delitos cometidos; la brecha –en proporción y rapidez— entre el presupuesto público que se asigna a la Policía y el incremento de las denuncias; y finalmente, a que parte de las funciones que realizaba la Policía han sido transferidas al sector privado (Rico y Salas, 1988:137-168).

En la mayor parte de los países de América Latina la seguridad privada protege la propiedad privada en general, para lo cual se instala en vías de uso público con el fin de resguardar las casas y bienes de sus clientes. Ello sucede en particular en los barrios de los sectores de altos ingresos, alterando en forma dramática la ecología de las ciudades y acentuando las divisiones de acuerdo con la posición social de los residentes (Sanjuán, 1997:50).

La presencia de la seguridad privada casi exclusivamente en sectores de alto nivel social se traduce en que estos se hallan mejor protegidos que el resto de la sociedad. La razón es que la Policía no equilibra esa situación con un aumento de su presencia en los barrios populares. Por una parte su carácter público la obliga a proporcionar igual protección a todos los habitantes, sin distingos de clase social. Por la otra, los sectores de altos ingresos tienen acceso privilegiado a los medios de prensa y a la propia Policía, constituyendo un factor de presión importante.

Una segunda característica de la Policía moderna es que se trata de una institución especializada en el uso de la fuerza para restablecer el orden social.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El surgimiento de la Policía va unido a la desaparición del rol militar en el mantenimiento de la seguridad pública. En Europa, ello sucedió definitivamente durante el siglo XIX, debido a dos sucesos paralelos: el aumento de las movilizaciones populares con características de revolución social, y la creciente capacidad destructiva de los militares para causar serias pérdidas a sus oponentes. En esas condiciones, parecía más prudente que las tareas de conservación del orden interno se dejaran en manos de fuerzas especializadas que normalmente actuaban sin la intención de destruir a sus enemigos.

La especialización de las fuerzas policiales no fue un proceso de rápido desarrollo. En los países anglosajones la Policía evolucionó desde un comienzo como una fuerza claramente distinguible de las Fuerzas Armadas.

En otros países esta diferenciación respecto de las Fuerzas Armadas es menos clara, en la medida en que algunos de los cuerpos policiales retienen una disciplina militar, rangos militares y son considerados como una reserva militar en caso de guerra. Tal es el caso de la Gendarmería francesa, los Carabineros italianos y la Guardia Civil española. Una situación distinta y claramente anómala es la que tiene lugar en países de muy tardía democratización, donde las fuerzas policiales han dependido tradicionalmente del Ejército, como ha sucedido en Guatemala.

La separación de la defensa externa encargada a los militares, de la interna que se delega en la Policía, es esencial para la democracia. De lo contrario se compromete muy seriamente el Estado de Derecho y la vigencia de los derechos humanos. Más aún, una Policía de ese tipo será muy poco sensible a los requerimientos emanados de la población (Bayley, 1993:33-36).

La sola existencia de policías que mantienen rasgos militares en su disciplina interna no es incompatible con la democracia representativa. Los casos francés, italiano y español así lo demuestran. Ello no obsta, sin embargo, para que el método de organización militar represente serios inconvenientes para promover flexibilidad y relaciones adecuadas con la comunidad.

El sistema burocrático de disciplina tiende a enaltecer y a incentivar a quien cumple con las normas internas, y a desaprobar a quien se sale de ciertas reglas de conformidad o es innovador. Ello va en contra de la eficiencia policial.

Por último, el énfasis en el entrenamiento militar puede resultar antagónico con las capacidades y virtudes necesarias para desarrollar programas de contacto con la comunidad, dado su énfasis en la función de aplicación de la ley y en crear una mentalidad de "nosotros" versus "ellos" (Bittner, 1995:173-183).

Una tercera característica de la Policía moderna es que se trata de un cuerpo profesional, en el sentido de que se preocupa por mantener un nivel de eficiencia adecuado y evaluable. Ello se expresa en criterios que rigen el reclu-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

tamiento del personal, su formación profesional, la reglamentación de los requisitos de ascenso y retiro, así como un interés y énfasis sustantivo en el conocimiento y uso de la tecnología (Bayley, 1985: 47-50).

El proceso de profesionalización parece consustancial a la administración de empresas e instituciones, por lo que no es extraño que constituya un sello de la organización policial. Sin embargo, en América Latina tal proceso se ha visto comprometido por largos períodos.

La creación de nuevas policías civiles en Guatemala, El Salvador y Haití refleja algunos de los problemas aludidos. Para el caso guatemalteco, un autor señala que la presión por poner policías en la calle ha redundado en un proceso de selección de nuevos reclutas poco riguroso. En el mismo sentido se sostiene que han existido serios problemas en la capacitación de miembros de la antigua Policía o de las Fuerzas Armadas que se incorporan a la nueva Policía Nacional (Garst, 1997:6-8).

En referencia al caso de Haití, se ha hecho notar que la nueva Policía ha ganado experiencia y confianza, pero que existen vacíos de liderazgo dentro de ella, posiblemente como consecuencia de que los oficiales fueron seleccionados con criterios meramente académicos y carecían de experiencia en el manejo y administración de recursos humanos y materiales (National Coalition for Haitian Rights, 1998:14).

El concepto de profesionalismo va unido al de una relativa autonomía de la Policía con respecto al mando político en el desempeño de sus funciones. La manipulación y dominio político de la Policía ha sido parte de la historia de diversos países. En Estados Unidos los partidos políticos dominaron los departamentos de Policía hasta muy entrado el siglo XIX. En América Central se vive recién un proceso de profesionalización, esencial para que la Policía responda al derecho vigente y a las concepciones de la sociedad donde opera, manteniendo al mismo tiempo un nivel importante de objetividad profesional y autonomía frente a intereses especiales. El concepto de autonomía profesional no debe confundirse, sin embargo, con la absoluta independencia de la autoridad política electa, pues ésta podría conducir al corporativismo y al aislamiento.

La estructura de la Policía

En el mundo se conocen distintas maneras de organizar las fuerzas policiales. De ahí que haya que darles la consideración debida en el momento de comenzar un proceso de reforma policial. También es conveniente decir que distintas combinaciones son plenamente compatibles con diversos regímenes políticos, sean estos de carácter democrático o autoritario.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Con respecto a la estructura de las fuerzas nacionales de Policía, debe distinguirse entre el número de fuerzas policiales y el de comandos a los que éstas se subordinan. Italia, por ejemplo, tiene dos fuerzas policiales, si bien ambas dependen de un comando único: el gobierno nacional. En cambio Inglaterra posee 43 fuerzas policiales con comandos independientes y locales. En otras palabras, la pluralidad de fuerzas no se identifica con un sistema de comando descentralizado.

La descentralización policial puede ser moderada, como en Inglaterra, o extrema, como en Estados Unidos, donde existen miles de fuerzas policiales de carácter autónomo. Algunas de ellas, sin embargo, cubren áreas territoriales similares en tamaño a muchos países.

Analizando ahora la multiplicidad de fuerzas y siguiendo a Bayley (1985), es posible distinguir entre los sistemas de coordinación múltiple y los sistemas policiales de descoordinación múltiple. Los primeros se caracterizan porque aunque existe pluralidad de fuerzas, cada una de ellas tiene jurisdicción sobre un área determinada. Francia e Inglaterra son ejemplos de esta situación. En términos generales, cada Policía tiene una competencia geográfica exclusiva. Así, en el caso francés la Policía Nacional cubre las ciudades que tienen más de 10.000 habitantes, mientras que las demás corresponden a la Gendarmería. Los sistemas de descoordinación múltiple, para utilizar la terminología de Bayley, son aquéllos en que dos o más fuerzas comparten el mismo territorio jurisdiccional (Bayley, 1985: 63-73).

La descentralización del comando de las fuerzas de policía obedece a muchos factores. El sistema de gobierno obviamente influye. Ningún país federal tendrá un sistema completamente centralizado pues la conservación del orden público pertenecerá a las provincias, sin perjuicio de que existan fuerzas centralizadas bajo el mando del gobierno federal para prevenir e investigar delitos federales. Otro factor importante es el de la tradición y vitalidad que tenga la política local en la sociedad respectiva. Si ésta es fuerte, es probable que se refuerce una tendencia hacia la descentralización del mando policial. En Europa continental, en cambio, la centralización del mando policial obedece a la necesidad que existió en algún momento de vencer la violenta resistencia a la autoridad central del Estado. Allí donde esta situación se desarrolla, es muy posible que se establezcan fuerzas nacionales de policía (Bayley, 1985:67).

En años recientes, en muchos países de América Latina ha sido posible observar un proceso a veces informal de pluralización de Policías y comandos. En Lima, Santiago y São Paulo, los municipios están contribuyendo al financiamiento de la Policía mediante compra de equipamiento policial para uso en sus comunas. En los hechos, si no en el derecho, esto confiere a los alcaldes cierta injerencia en lo que hace a determinar el temario y las prioridades de la

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Policía. En algunas ciudades, también es notorio que los alcaldes han puesto en funcionamiento equipos de guardias sin las facultades coactivas de la Policía y dedicados a tareas de mera vigilancia.

El número de policías

En términos generales, los oficiales de policía analizan el número de sus efectivos de acuerdo con una razón ideal de policía por número de habitantes. Sin embargo, esa aproximación es demasiado general . En primer lugar porque el número de policías necesario depende de las funciones que en realidad debe efectuar la Policía. Si bien algunas como el patrullaje preventivo, la investigación de crímenes y el control de tráfico son compartidas por todos los cuerpos de policía del mundo, existen otras que son diferenciadas y que no son comunes a todos. Por ejemplo los Carabineros de Chile asumen además funciones de control de fronteras en aquellos puntos en que no actúa la Policía de Investigaciones. En otros países ese control lo realiza una fuerza policial especial.

Las fuerzas de policía de carácter centralizado asumen generalmente aquellas funciones de inteligencia, de contrainteligencia exterior y de protección de la seguridad del Estado que no son realizadas por la Policía local.

Un segundo aspecto de interés es que la capacidad de la Policía para cumplir con sus funciones no depende sólo de su pie de fuerza, sino también de su presupuesto, de los medios con los que cuenta, y del entrenamiento que poseen sus hombres y mujeres. De acuerdo con esos factores, es posible realizar la misma tarea con menos efectivos.

Un tercer factor a tomar en cuenta se refiere a la capacitación, al grado de honestidad de los policías y al sistema de control que se aplica con respecto a su actuación, porque todo esto incidirá en la capacidad policial para cumplir con sus objetivos, independientemente del número de efectivos. Resulta obvio que una Policía más honesta requerirá un número mucho menor de efectivos para obtener resultados similares a una Policía corrupta (Bayley, 1985: 74-75).

La agudización del temor al crimen condiciona el esfuerzo por incrementar el pie de fuerza policial, para lo que también se ha recurrido a métodos bastante novedosos. Así, en los años sesenta, muchos departamentos de Policía de Estados Unidos prácticamente doblaron el número de sus efectivos. La Policía de Washington D.C. pasó de 2.500 miembros en 1960 a 5.000 en 1973. En el mismo período la Policía de Nueva York pasó de 20.000 a 30.000 (Walker, 1989:128). En los años ochenta se crearon programas especiales en Nueva York con el objeto de facilitar el reclutamiento de policías. Así, la ciudad proporcionaba créditos universitarios a alumnos de educación superior, a cambio de que

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

estos se comprometieran a servir por dos años como oficiales de Policía al término de sus estudios (Walker,1989:128-129). En Chile, el gobierno está considerando enviar próximamente al Congreso un proyecto de ley que modifica la Ley del Servicio Militar Obligatorio, con el fin de ofrecer a los llamados a realizar dicho servicio la opción de hacerlo en las Fuerzas Armadas o en Carabineros. En caso de asumir esta última opción, recibirían instrucción policial y realizarían tareas de apoyo administrativo. Los reclutas mejor calificados tendrían la posibilidad de ingresar directamente a la planta de Carabineros.

¿Cómo saber si se necesitan más policías? Una manera de hacerlo es determinar su carga de trabajo para establecer si ésta les permite realizar eficientemente sus funciones.

En el caso chileno, son frecuentes las quejas en público o en privado de los policías respecto a la escasez de personal. En los países desarrollados, en los que la Policía actúa básicamente en respuesta a llamadas telefónicas de la población, es posible determinar que existen grandes variaciones en el promedio de llamadas a las que debe responder cada policía por año. En una de sus investigaciones, David Bayley (1994) logró determinar que en Estados Unidos cada policía responde en promedio a 200 llamadas por año. En Australia, en cambio, el promedio es sólo de 50 a 60, en Inglaterra de alrededor de 30 a 40, mientras que en Japón es sólo de 16 (Bayley, 1994:38-39)

Al analizar el necesario aumento de los cuerpos de policía debe considerarse que sus integrantes utilizan una importante porción de su tiempo en labores administrativas. De acuerdo con una encuesta realizada en Inglaterra en 1989-1990, los policías usan el 22% de su tiempo en patrullar las calles, el 11,7% en actuar frente a incidentes específicos, y el 56,8% en trabajar dentro de los cuarteles policiales; la mitad de este tiempo lo dedican a labores administrativas (Bayley, 1994:42).

En consecuencia, es probable que un aumento gradual de la dotación policial no se traduzca en un aumento significativo de su presencia en lugares públicos, en la medida en que un porcentaje importante de su labor se dedica a actividades que no son de patrullaje activo. Asimismo, para realizar un cálculo del número de oficiales que se encuentran siempre en la calle, es necesario tomar en cuenta que estos trabajan sólo un determinado número de horas, que además tienen vacaciones y permisos por otras razones, y que deben tomar cursos de perfeccionamiento en determinadas etapas de su carrera. Bayley (1994) llega a la conclusión que por cada 100 policías empleados en la fuerza pública, sólo 12 se encuentran en la calle en todo momento (Bayley, 1994:52-53).

En la realidad, esto significa que el número de policías operativos por

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

habitante es mucho más bajo del que sugieren las cifras oficiales. En efecto, hasta hace algunos años el Departamento de Policía de Nueva York suponía que existía un policía por cada 325 habitantes de la ciudad. Sin embargo, cuando se analiza el número de policías que efectivamente patrullan por cada habitante, se llega a la conclusión de que la razón es más cercana a un policía en la calle por cada 2.083 personas.

De todo lo anterior se desprende que un aumento significativo de la presencia policial preventiva requiere de un mejoramiento muy importante de los equipos de dotación de la fuerza, un aumento muy significativo y no meramente gradual del personal, y modificaciones en las prácticas de administración policial o en las prioridades de la actuación policial.

La profesionalización policial

La reforma policial en América Central se ha concentrado, al menos en su fase de planificación, en dos aspectos fundamentales: la profesionalización y la especialización de la Policía. La orientación teórica de los esfuerzos que se han emprendido es clara, sin perjuicio de que se puedan presentar retrocesos y frustraciones. A continuación se discutirán con más detalle aquellos aspectos del proceso de reforma tendiente a la profesionalización policial que han recibido menor atención.

El carácter democrático del esfuerzo de Policía

Las fuerzas de policía en general quieren creer que el profesionalismo significa realizar la labor policial para hacer efectivo el derecho, sin tomar en consideración aquellos valores políticos o sociales que lo trascienden. Al parecer, bastaría con la mera adhesión a la legalidad vigente para considerar que se está realizando la defensa de valores propiamente democráticos.

Esta manera de interpretar el profesionalismo encuentra su origen en una formación policial esencialmente legalista. La legalidad vigente es el fundamento de la autoridad de los oficiales sobre sus subordinados, de la Policía sobre el público y de la autonomía policial con respecto a la posible interferencia indebida del poder político. El respeto a la legalidad permite argumentar que la Policía es una institución totalmente profesional que restablece el orden público en cualquier circunstancia y que apoya la estabilidad de cualquier gobierno. En el profesionalismo legalista, sin embargo, no se le da una connotación positiva a conceptos como democracia y derechos humanos. Se aceptan en la medida en que están consagrados por la ley vigente, pero sólo muy lentamente se asumen sus consecuencias para la actuación policial. La

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

falta de esa orientación positiva hace que la Policía sea normalmente muy desconfiada de la comunidad y que no la considere en su estrategia para combatir el crimen.

En contraposición a esta visión legalista, una actuación policial realmente orientada hacia los principios democráticos significaría, como mínimo:

- que se conforme a un código de conducta aceptable en términos del respeto a los derechos humanos;
- que el policía realice su tarea con fines y orientación de servicio público;
- que los policías sean plenamente responsables por las infracciones al derecho, y que existan mecanismos que así lo aseguren; y
- que la Policía también se responsabilice ante el público por las estrategias que utiliza para protegerlo, la eficiencia o acuciosidad con la que realiza sus tareas, y el respeto que demuestra por las percepciones, intereses y valores de la población.

Tal y como los afirman Stone y Ward (1998), la responsabilidad así definida va mucho más allá del cumplimiento de las obligaciones legales y requiere del funcionamiento de múltiples mecanismos de fiscalización y control de la Policía que superan con mucho a los meramente judiciales (Stone y Ward, 1998: 2-5).

De acuerdo con este esquema, tanto la Policía en su calidad de organización como sus miembros individualmente son responsables por lograr una reducción de la inseguridad y del temor, así como por la conducta corrupta o impropia de sus miembros. En la primera materia la línea de responsabilidad se dirige hacia arriba: hacia los funcionarios gubernamentales encargados del orden público y la tranquilidad ciudadana, y a los jueces y fiscales encargados de las investigaciones. Sin embargo, la Policía también es responsable ante las bases de la sociedad: los comités de seguridad ciudadana que pueden formarse a nivel comunitario, las juntas de vecinos, y los medios de comunicación de masas, entre otros. En materia de abusos, los policías deben responder ante los mecanismos de control interno como los Inspectores Generales, si éstos existen, y ante sus mandos y los tribunales de justicia si han cometido delitos (Stone y Ward, 1998:4).

En esta concepción se ejerce control sobre la Policía no sólo en lo que respecta a sus actuaciones ilegales, sino también a la eficiencia y oportunidad de su trabajo. Por otra parte, este control es ejercido tanto por instituciones cuyo único objetivo es el de supervisar a la Policía (por ejemplo, los comités de ciudadanos que procesan quejas en contra de la Policía en Estados Unidos), como por otras entidades que no realizan esa actividad de manera exclusiva.

En Canadá y Estados Unidos, el control disciplinario y administrativo de la conducta policial tiene un fuerte componente externo, a través del funcio-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

namiento de comités de ciudadanos que procesan las quejas del público en contra de la Policía y recomiendan sanciones que son a su vez aplicadas por la jefatura policial. La existencia de estos comités encuentra su fundamentación en la falta de transparencia de las investigaciones internas realizadas por la propia Policía (Kravetz, 1988; Lapkin, 1998).

Asimismo, en años recientes el control de la eficiencia de la actuación policial se ha trasladado de las autoridades políticas a los ciudadanos. En Dinamarca y Suecia, por ejemplo, existen comités consultivos de ciudadanos cuya función es interactuar permanentemente con la Policía, ofreciéndole el punto de vista ciudadano con respecto a la labor que realiza. En la municipalidad de Santiago, en Chile, se intentó una experiencia similar, aunque de acuerdo con algunas versiones no tuvo mayor éxito.

Empleo de personal policial capacitado

En la medida en que quedan en evidencia las limitaciones que enfrenta la Policía para reducir el crimen, se pone mayor énfasis en mejorar la calidad del personal que realiza funciones policiales. El punto central es que no está enteramente claro qué tipo de personal se busca, más allá de requisitos mínimos de formación y salud.

La pregunta no es banal, ya que en distintos períodos históricos se ha requerido de un policía distinto al actual. Es común escuchar a antiguos policías en Chile referirse a los tiempos en que quienes llegaban a esa fuerza eran reclutas provenientes del sector agrícola, amantes de los símbolos patrios e incontaminados de las experiencias de la gran ciudad. Ese comentario sugiere una extraordinaria valoración de la sumisión y obediencia, por encima del conocimiento mínimo del escenario urbano.

Es importante definir desde un comienzo las características de la doctrina policial y de las grandes estrategias que se diseñarán para la protección de la seguridad de los ciudadanos. De ellas surgirá la necesidad de contar con personas disciplinadas y obedientes, de fuerte ascendiente o personalidad, o la de poner énfasis en aquéllas que poseen habilidades en materia de relaciones interpersonales y que muestran inventiva. En otras palabras, el tipo de persona que se requiere reclutar no resulta obvio, mientras que determinarlo supone decidir previamente quienes serán buenos miembros de acuerdo con los fines y características que deberá tener la fuerza.

Naturalmente que los reclutas deberán tener un grado demostrable de estabilidad emocional medido por exámenes psicológicos o entrevistas, y contar con un nivel mínimo de educación escolar pues su labor requerirá de una comprensión adecuada de la legislación que deben aplicar. Del mismo modo,

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

parece prudente establecer si el postulante tiene antecedentes policiales o de otra índole que puedan ser contradictorios con la profesión que asumirá.

En los países democráticos desarrollados han aumentado las exigencias educativas hechas a los funcionarios policiales, particularmente a los oficiales que ocupan posiciones de mando. Después de todo, la Policía no sólo tiene mucho poder, sino que maneja habitualmente una gran cantidad de recursos humanos y materiales.

Actualmente en Inglaterra, por lo menos la mitad de quienes están en posición de mando tiene un título universitario. En Estados Unidos, el nivel educativo medio del funcionario policial subió considerablemente entre 1969 y 1990. Mientras que en 1969 el promedio de años de estudio llegaba a la licencia secundaria, en 1990 alcanzaba dos años de estudio universitario (Bayley, 1994:85). En el caso de los Carabineros de Chile, el oficial de policía estudia tres años. Asimismo, los que llegarán a ser nombrados coroneles deben pasar por un curso adicional de dos años en el Instituto Superior de Carabineros.

Ciertas fuerzas policiales como la japonesa admiten a graduados universitarios. Estos, después de un año de entrenamiento en la Escuela de Policía, pasan a ocupar puestos de importancia y mando, especialmente en tareas de planificación y administración. Todas estas son posibilidades abiertas pero que no pueden evaluarse en el vacío, puesto que requieren conocer la estructura de la fuerza policial: se que considere un reclutamiento estratificado por rango, o si por el contrario favorece un reclutamiento igualitario que permita a todos alcanzar las más altas jerarquías según el mérito y la antigüedad.

Por otra parte, la calificación educacional del personal dependerá de la oferta de candidatos disponibles y estos de las condiciones de empleo que pueda ofrecer la Policía. En ocasiones deberá optarse por lo posible, que será siempre menos que lo necesario. Existen ejemplos de mejoramiento de la Policía que pueden señalarse como exitosos. Tal es el caso de DESEPAZ, iniciativa desarrollada en la ciudad de Cali, Colombia. Allí un diagnóstico inicial demostró que los agentes de policía tenían un nivel medio de dos años de secundaria. En consecuencia, el Programa para la Paz y la Seguridad Ciudadana organizó un proyecto para que todos los agentes tuvieran secundaria completa en un lapso de 18 meses (Guerrero, 1996: 7).

Un último aspecto a considerar aquí es la calidad y contenido del entrenamiento que recibirán los nuevos policías, tema que requiere más espacio del que aquí se dispone. Caben, sin embargo, algunas consideraciones generales:

- Mientras más deficiente es la preparación escolar con la que cuenta el recluta, más larga o intensa debería ser la preparación recibida en la academia policial.
- La enseñanza debe combinar los conocimientos teóricos (especialmente lega-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

les) con la aplicación de conocimientos a casos concretos y ejercicios prácticos. Se debe hacer hincapié en el análisis fundamentado de situaciones peligrosas en las que el Policía deberá ejercer su buen juicio: arresto de sospechosos, reacción frente a un ataque, etc. (Goldstein, 1977: 274). Muchos abusos futuros de derechos humanos y bajas de efectivos policiales pueden prevenirse mediante un adecuado entrenamiento de tiro, o de control de situaciones como el arresto de sospechosos peligrosos. Por último, es importante que el entrenamiento se acerque en la medida de lo posible a las que serán las experiencias reales que deberán confrontar los policías. Esto es, prepararlos para que sepan respetar los derechos de personas que pueden ser violentas, y para actuar con rapidez en situaciones muy tensas. De lo contrario, el nuevo policía enfrentará la inevitable divergencia entre lo que se le ha enseñado y la vida real.

El sistema británico —en el que el policía-estudiante recibe entrenamiento por algunos meses y luego es enviado por tres meses a una estación de policía bajo el cuidado de un policía-tutor— parece un buen modelo a seguir. Al cabo de esa experiencia práctica, el estudiante vuelve nuevamente a la escuela para graduarse. En esta última etapa podrá discutir con sus profesores la experiencia práctica vivida, y plantear las divergencias entre el aprendizaje teórico recibido y la realidad.

Planificación e investigación policiales

La profesionalización de la Policía depende hoy en día de un esfuerzo intensivo destinado a anticipar problemas, a planificar estrategias orientadas a resolverlos, a evaluar diariamente los resultados y a adoptar las modificaciones organizativas que parezcan necesarias.

La Policía pasa de ser una fuerza acostumbrada a realizar procedimientos preestablecidos y rutinarios, para convertirse en un organismo flexible que se moviliza en función de metas a obtener y que combina tareas tradicionales destinadas a hacer efectivo el derecho (como arrestos e interrogatorios de sospechosos), con la entrega de otros servicios sociales como información relativa a la prevención del delito, organización de clubes juveniles, etc.

La trascendencia de la investigación y planificación relativas al tratamiento del delito es patente. La Policía debe conocer en detalle la distribución espacial y en el tiempo de los hechos delictivos, debe tener una visión realista con respecto a los cambios que experimentan los patrones de criminalidad y, finalmente, conocer su distribución geográfica. William Bratton (Bratton y Knobler, 1998), ex director de la Policía de Nueva York, resume así las tareas que se impuso al asumir el cargo:

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

- Determinar dónde suceden los delitos, a qué hora y en qué días.
- Una vez que estos se encuentran ubicados en un mapa, es necesario coordinar los esfuerzos de las diversas divisiones de la Policía con el fin de responder a ellos con rapidez.
- Antes de que la Policía llegue al lugar, es esencial saber qué tácticas utilizará para enfrentar los hechos criminales: ¿investigación de delitos ya acaecidos?, ¿gran despliegue policial focalizado tendiente a disminuir la actividad criminal en un sector determinado?, ¿inicio de un programa de policía comunitaria?
- El último elemento presente en este ejercicio de sopesar estrategias es un conjunto de preguntas evaluativas : ¿las tácticas puestas en práctica producen resultados?, ¿el jefe policial local coordinó sus esfuerzos con otros oficiales?, y por último, ¿cómo evolucionan las estadísticas de delitos conocidos por la Policía después de aplicadas las estrategias respectivas? (Bratton y Knobler, 1998: 224).

La planificación no sólo debe hacerse a nivel central, sino también recorrer los distintos niveles de la fuerza y por supuesto alcanzar a los distintos cuarteles. Hoy parece claro que la descentralización policial es crítica. Sin embargo, los jefes locales de la fuerza siempre enfrentarán graves limitaciones: no disponen de la autoridad para seleccionar a su personal y deben operar con un presupuesto y medios sobre los cuales no tienen poder de decisión. La descentralización del proceso de planificación debiera llevar a hacer más explícitas las necesidades locales en relación con las centrales.

Por otra parte, la evaluación del servicio policial se extiende rápidamente. Hoy es realizada por organismos públicos, por la propia Policía, por organismos privados de investigación y por universidades. En 1992, por ejemplo, la Policía de Kent realizó un sondeo entre 4.000 personas atendidas por ese cuerpo, con el fin de obtener una medida de su opinión con respecto a los siguientes tópicos:
- satisfacción pública con el servicio policial entregado;
- nivel percibido de presencia policial;
- satisfacción de las víctimas con la atención recibida;
- porcentaje de los delitos detectados en relación con los delitos cometidos;
- rapidez en la respuesta a las llamadas;
- satisfacción de los denunciantes con las acciones emprendidas;
- rapidez de reacción ante llamadas de emergencia;
- satisfacción de toda la gente que ha tenido contacto con la Policía, y
- críticas hechas a la Policía (Bayley, 1994: 94-95).

El auge de la investigación aplicada para enfrentar el delito dentro de algunas fuerzas de policía no sólo hace el trabajo más eficiente, sino que crea condiciones para un ambiente de trabajo más creativo y exigente para el poli-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

cía. Así pues, éste se formará en una práctica profesional en que su esfuerzo es evaluado progresivamente por los resultados obtenidos y por la opinión del público, y cada vez menos por su cercanía con sus jefes.

La Policía y el delito

Si bien la Policía ejerce una labor fundamental en la prevención y represión del delito, ésta no es su única función. En los países desarrollados al menos, una parte significativa de las acciones efectuadas por la Policía no está relacionada con el mantenimiento del orden o la represión de la delincuencia sino que se concentra en actividades de asistencia o de servicio a la comunidad (Rico y Salas, 1988:81). Por otra parte, la Policía enfrenta serias limitaciones en la prevención y el control del crimen. A continuación se hará referencia a este último aspecto.

Las limitaciones que enfrenta el trabajo policial

En los países desarrollados se han utilizado tres estrategias predominantes para enfrentar el delito urbano: 1) el uso de la patrulla preventiva motorizada que permite cubrir áreas extensas con el fin de detectar delitos, 2) el desarrollo de medios tecnológicos que permiten una comunicación instantánea entre el individuo y la Policía con el fin de que ésta responda con rapidez a los llamados de la población, y 3) la investigación de delitos ya consumados (Moore, Trojanowicz y Kelling, 1988:1).

Cada una de estas estrategias ha tenido éxitos demostrables, pero al mismo tiempo son numerosos los estudios que ponen en duda el que por sí mismas puedan tener efectos perceptibles sobre la tasa de delincuencia. Si bien tanto el público como los dirigentes políticos asumen que existe una relación directa entre el número de policías, su visibilidad y la frecuencia o violencia de los hechos criminales, las investigaciones experimentales demuestran que no existe un nexo directo e inmediato entre esos tres elementos (Sherman, 1995: 329).

Esa es la conclusión que se desprende del más famoso estudio experimental sobre el tema, realizado hace algunos años en la ciudad de Kansas (Kelling *et. al.*,1974). Sin embargo, la presencia policial tiene efectos benéficos sobre el temor de la población, ayudando a disminuir la ansiedad que provoca el delito.

En teoría, una rápida reacción policial ante una llamada de urgencia debería disminuir las posibilidades de victimización, aumentar las detenciones de delincuentes y disuadir el delito. Sin embargo, muchas veces la víctima no se encuentra en condiciones de llamar de inmediato. Por otra parte, sólo una pequeña proporción de las llamadas que se hacen a la Policía es para denun-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

ciar agresiones o ataques, por lo que una respuesta extremadamente rápida sólo se justifica en algunos casos (Sherman, 1995: 334-335).

La fe en la capacidad de la Policía para identificar sospechosos de cometer delitos y ponerlos a disposición de la justicia para su castigo ha sido puesta en duda en años recientes. Al parecer, la principal dificultad es que el porcentaje de personas arrestadas es mínimo con relación al de quienes deberían serlo, de acuerdo con el número de delitos cometidos.

El informe de una Comisión Presidencial de Estados Unidos evaluado en 1967 describe el flujo de casos a través del sistema de justicia penal en dicho país. En ese año se reportaron 2.780.000 delitos compilados y publicados por el F.B.I. Y si bien se arrestó a un total de 727.000 personas, sólo se realizó una investigación formal por parte de la fiscalía en 177.000 casos. Un total de 160.000 personas fue sentenciado, y de éste 63.000 fueron a prisión (President's Commission on Law Enforcement and Aministration of Justice, 1967).

No es posible establecer con exactitud el número de personas que debió haber sido detenido y condenado. Desde luego, existe un grupo de delincuentes profesionales que comete muchos delitos, por lo que el número de delincuentes debería ser menor que el número total de delitos. Sin embargo, en la comisión de muchos delitos participa más de un delincuente, y sus grados de participación en los mismos son distintos: algunos lo hacen en calidad de autores, otros de cómplices y los últimos de encubridores. La combinación de ambos factores conduce a proponer como hipótesis que existe una relación de un delincuente = un delito.

Volviendo al ejemplo mencionado, resulta conveniente clarificar que en Estados Unidos se estima que sólo se denuncia un 50% de los delitos, por lo que la cifra de 63.000 personas enviadas a prisión corresponde tan sólo a poco más del 1% del total de delitos cometidos (citado por Walker, 1989: 36-37) .

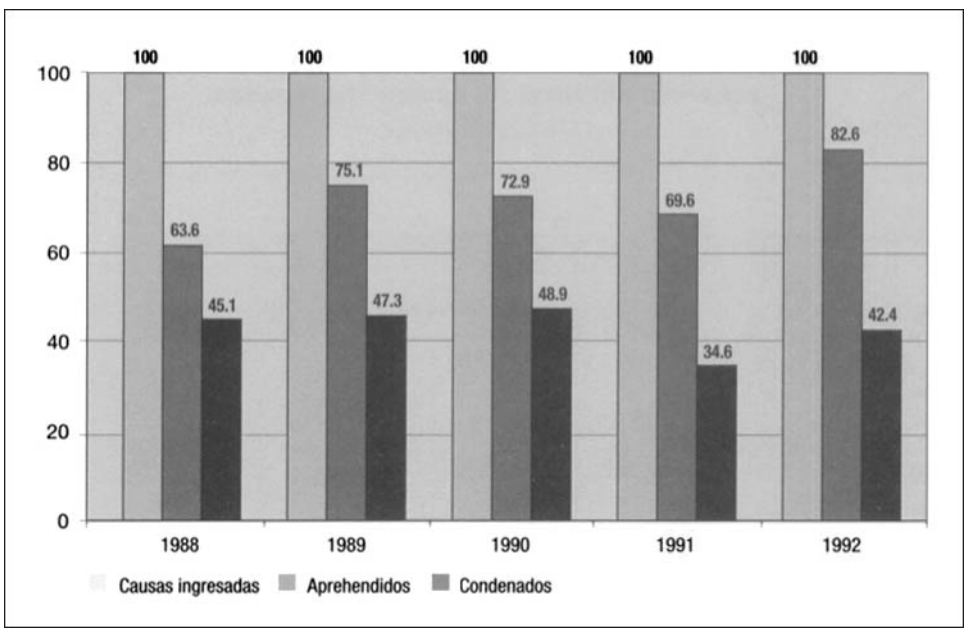
El caso chileno ofrece también una buena ilustración de lo expuesto más arriba. La transición democrática iniciada en 1990 puso de relieve la necesidad de enfrentar la creciente sensación de inseguridad que experimenta la población. Los índices de robo con violencia experimentaron un alza importante, al tiempo que los grupos alzados en armas en contra del régimen militar continuaron actuando. Esta situación instó a que se dictara un conjunto de medidas por parte de los gobiernos de Patricio Aylwin y Eduardo Frei dirigidas a aumentar las dotaciones, mejorar el equipamiento policial e introducir modificaciones al procedimiento penal vigente. Asimismo, la situación descrita incentivó una creciente producción intelectual referida al tema[4].

[3] Entre los textos producto de este nuevo interés figuran los de Blanco, Frühling y Guzmán,1995; Sandoval y Camus,1993; Frühling y Sandoval, 1996 y 1997; Fundación Paz Ciudadana, 1995 y 1996.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En el análisis de los resultados de estas medidas se debe tomar en cuenta que las estadísticas existentes tienen serias limitaciones, y que aquéllos dependerán de los indicadores escogidos. Aquí se ha establecido la proporción de eventuales delincuentes efectivamente detenidos y condenados. Los datos al respecto son algo precarios, en la medida en que sólo se cuenta con la proporción de aprehendidos por Carabineros y condenados con respecto al total de las causas ingresadas por el delito respectivo. Sin embargo, no se tiene certeza de que los condenados lo sean por los delitos ingresados ese mismo año, si bien se trata de un dato indicativo que refleja tendencias generales. A continuación se ilustra la evolución de esa proporción entre los años 1988 - 1992.

Gráfico 1. Porcentaje de aprehendidos y condenados respecto de las causas ingresadas.
(Delitos de homicidio, parricidio e infanticidio)



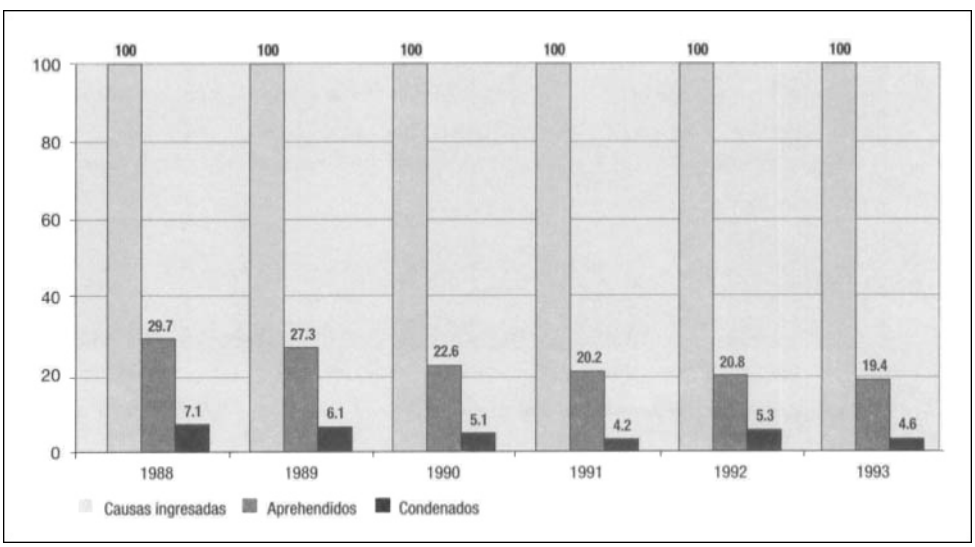
El gráfico anterior sugiere que un porcentaje significativo de las personas que cometen homicidio, parricidio e infanticidio es en definitiva condenado. Así, las fluctuaciones en el riesgo de ser detenido que corren los eventuales delincuentes no debieran tener consecuencias demasiado graves. Cabe notar que aquí la hipótesis es que la cifra negra de casos de homicidio que no se denuncian debiera ser poco significativa.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En el caso del robo, sin embargo, los resultados son mucho menos afortunados. Tal como se desprende del Gráfico 2, el porcentaje de aprehendidos y de condenados en relación con el total de causas ingresadas es mucho menor e incluso decreciente. Sin embargo, aquí la estimación es que sólo alrededor de un tercio de los robos se denuncia a la Policía. Este cálculo se basa en los resultados de una encuesta de victimización realizada por ADIMARK, a solicitud de la Fundación Paz Ciudadana en la municipalidad de Santiago en 1996. Otra encuesta de victimización realizada por la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones en la comuna de La Florida arrojó resultados similares.

De lo anterior podría desprenderse que, en 1993, sólo un 1,5% de los responsables de robos fue condenado. Aun siendo este porcentaje muy bajo, se podría matizar esta observación si se descubriera que los condenados lo fueron por los delitos más graves o violentos. Por desgracia no estamos en condiciones de hacer esta aseveración.

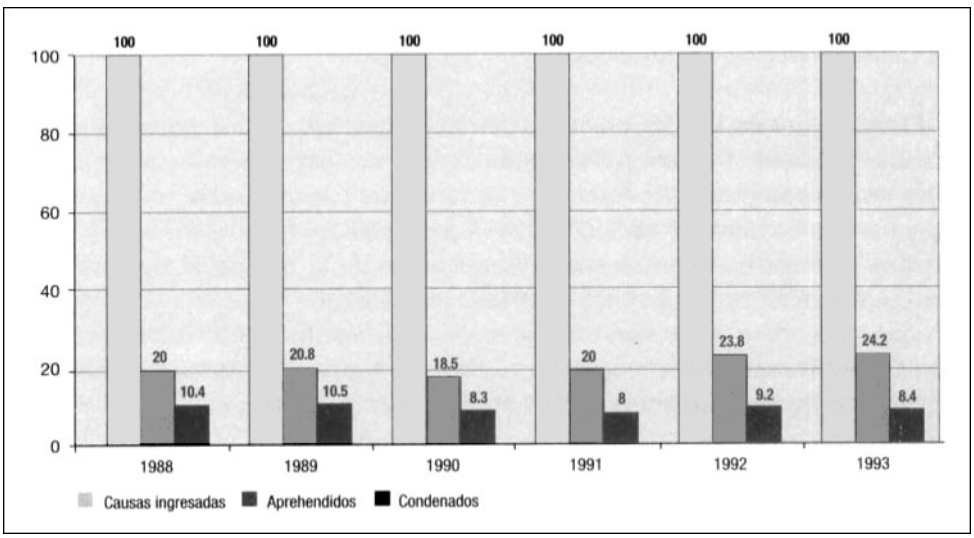
Gráfico 2. Porcentaje de aprehendidos y condenados respecto del total de causas ingresadas.
(Delito de robo)



La situación es algo mejor en el caso del hurto, tal y como se aprecia en el Gráfico 3. Sin embargo, en términos reales habría que concluir que no se condena a más de un 2,8% de los delincuentes procesados por ese delito.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 3. Porcentaje de aprehendidos y condenados respecto del total de causas ingresadas.
(Delito de hurto)



En conclusión, el funcionamiento del sistema de justicia penal sólo demuestra ser satisfactorio para el caso de los homicidios.

Las razones que explican la dificultad para identificar a los culpables de los delitos son complejas. Una de las más significativas es que los delitos que se cometen con mayor frecuencia y que obedecen a motivaciones económicas son precisamente los que resultan más difíciles de aclarar. En general todos aquellos delitos en que la víctima no ve o no conoce al delincuente, presentan mayores dificultades en su investigación que aquéllos en que existía una relación interpersonal previa entre ambos. Las estadísticas provenientes de los tribunales chilenos ilustran esta situación, cuando se compara el porcentaje de condenas en relación con las causas ingresadas por homicidio, con el de condenas vinculadas a las causas ingresadas por robo.

Desarrollo de nuevas estrategias policiales para enfrentar el delito

Frente a la situación descrita se han intentado variadas estrategias dirigidas a prevenir el delito de manera más efectiva. Entre ellas cabe mencionar los operativos policiales focalizados; el seguimiento y enjuiciamiento de delincuentes habituales y peligrosos; la puesta en práctica de programas de policía

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

comunitaria, y la represión de las contravenciones legales como medio para prevenir la comisión de delitos más violentos. Las dos últimas se discutirán con más detalle debido a su importancia como modelos en aplicación postulados en diversos países del mundo.

Operativos policiales focalizados

En Estados Unidos, en respuesta a los insuficientes efectos preventivos del patrullaje policial, a partir de la década de los años ochenta se ha puesto énfasis en dos estrategias diferentes. Por falta de un mejor nombre en español, a la primera la denominaremos operativos policiales (*police crackdowns*), mientras que la segunda se refiere a la focalización de la actuación policial en el patrullaje concentrado en zonas de alta criminalidad.

Los operativos policiales consisten en el aumento significativo de efectivos para enfrentar un tipo de delito o falta específica (prostitución callejera, mercados callejeros de drogas, etc.) o la situación de delincuencia existente en una zona geográfica determinada. El objetivo inmediato de estos operativos es aumentar la credibilidad de la amenaza de sanción que pueden sufrir los infractores de la ley.

Con ese fin, los operativos normalmente utilizan tres elementos tácticos: aumento de la presencia policial, incremento del control policial y uso de los medios de comunicación. El uso de estas herramientas busca crear una mayor certidumbre con respecto a la posibilidad de la sanción (Sherman, 1990: 8-10).

El efecto de este tipo de operativos es muy alto al comienzo, pero luego empieza a decaer por una de las siguientes razones: 1) no es posible que la Policía pueda mantener tan alta concentración de recursos y de esfuerzos en un solo problema o zona de la ciudad, y 2) con el tiempo los delincuentes pueden predecir con mayor certeza el riesgo que efectivamente corren, lo que puede impulsar el retorno gradual de una mayor actividad delictiva.

Un estudio de 18 operativos policiales del tipo indicado demuestra que en la abrumadora mayoría de los casos se produjo una disminución inicial de los delitos. En sólo cuatro de los casos se pudo detectar un efectivo desplazamiento de los delitos hacia una zona cercana (operativos contra el mercado callejero de drogas). En siete de los casos se pudo detectar un aminoramiento del efecto del operativo con el paso del tiempo, que fue más claro en los operativos policiales de mayor duración.

Una conclusión importante es que en todos los casos en que se continuó midiendo el efecto de estas tácticas a través del tiempo, fue posible detectar una baja en el nivel de la actividad delictiva con respecto a la preexistente. Esto ocurrió aun después de concluida la aplicación de las medidas que hacían

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

parte del operativo (Sherman, 1990: 32-37).

Los operativos policiales focalizados se han complementado con otra estrategia encaminada a aumentar la presencia policial simultáneamente en aquellas zonas definidas como de alta incidencia criminal. Esta focalización del patrullaje policial se origina en la conclusión de que la distribución espacial del delito parece responder a ciertos patrones, de manera tal que un porcentaje mayoritario de los delitos denunciados a la Policía proviene de una proporción mínima de las casas o establecimientos comerciales de la ciudad (Sherman, *et. al.*, 1989). La concentración del patrullaje policial en aquellas zonas y horas en que se produce el mayor número de delitos tiene un efecto directo sobre las tasas de delincuencia. Algunos expertos aconsejan incluso que la presencia policial en aquellos lugares públicos que son más peligrosos sea intermitente e impredecible. El efecto de esa presencia será especialmente importante en el caso de delitos como el robo y los desórdenes y riñas callejeras.

Esta teoría se puso a prueba en un experimento realizado en Minneapolis entre 1988 y 1989. Durante tres horas diarias se realizó un despliegue intermitente e impredecible de patrullaje policial en 55 de los 110 peores focos de criminalidad de la ciudad. En los otros 55 se dejó el mismo tipo de patrullaje preexistente. El impacto de estas medidas fue significativo, demostrando la utilidad de rotar con frecuencia la presencia policial (Sherman,1995: 333-334). En suma, la efectividad policial en el control del crimen se encuentra relacionada directamente con lo que la Policía hace y la calidad de su trabajo.

La policía comunitaria

La policía comunitaria constituye una estrategia de acción policial que adquirió gran auge en Estados Unidos y Canadá en los años ochenta, aunque algunos de sus componentes se han aplicado por años en Inglaterra. Hoy en día se discute su aplicación en Haití, El Salvador, Guatemala, Brasil y otros países. En Costa Rica, así como en Río de Janeiro y São Paulo, en Brasil, también se han puesto en marcha programas pilotos de policía comunitaria.

La estrategia responde a tres constataciones básicas. En primer lugar, en vastos sectores ciudadanos se notaba una marcada insatisfacción con el servicio policial recibido y desconfianza hacia la Policía. En segundo lugar, buena parte de la investigación experimental realizada durante los años setenta ponía en duda los resultados del patrullaje y de la investigación de delitos como estrategias capaces de reducir sustancialmente la criminalidad. Por último, se notaba una desmoralización de los agentes a cargo de realizar patrullaje preventivo, pues a pesar de la importancia de su tarea, era considerada una labor menor.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Las definiciones existentes del modelo son diversas (Moore, 1992), pero existen algunos factores esenciales:

- la atención preventiva dedicada a áreas territoriales muy pequeñas;
- el establecimiento de una relación estrecha con la comunidad mediante consultas permanentes para que ésta adquiera la capacidad de controlar la acción policial o para orientarla de acuerdo con sus percepciones (Sherman, 1995: 339);
- un esfuerzo policial por movilizar a la comunidad en las tareas preventivas; y
- una iniciativa concertada tendiente a que los policías estudien las condiciones y circunstancias que llevan a la comisión de delitos o infracciones que causan conmoción en la gente.

El radio de acción policial se reduce a un vecindario específico y a éste se destina un grupo de policías que se establece allí de manera permanente y lo recorre a pie para conocer bien a los vecinos, la situación de seguridad existente y los riesgos que enfrentan sus habitantes (Kelling, 1988:3-4). Las consultas permanentes entre la Policía y los habitantes del barrio cumplen cuatro funciones principales: 1) informan a la primera sobre los intereses y necesidades locales (a veces diferentes de lo que ella misma percibe), 2) establecen un canal para que la Policía eduque al público con respecto a las conductas preventivas que debe seguir, 3) permiten a la ciudadanía expresar sus quejas directamente, y 4) entregan la evaluación inmediata y directa del público sobre los esfuerzos que ésta realiza (Bayley, 1994:105-120).

La puesta en práctica de estrategias de policía comunitaria normalmente se ha visto acompañada de un esfuerzo por movilizar a los vecinos. Ello ha traído consigo la creación de grupos de vigilancia vecinal que asumen parte de la responsabilidad en la prevención de delitos en su sector residencial (*neighborhood watches*). Estos grupos surgen con el apoyo de la Policía local, que cuenta con oficiales especializados en informar a los habitantes del sector acerca de medidas preventivas útiles y sobre la manera de conectarse con los grupos de residentes que forman parte de la vigilancia barrial.

En Inglaterra, el número de grupos de vigilancia vecinal ha crecido enormemente desde 1982, al punto que para 1990 cubrían 3,5 millones de hogares. Cada grupo tiene un coordinador que se comunica con la Policía para recibir asesoría, siendo además responsable de distribuir el material preventivo que recibe de aquélla y de establecer una relación permanente con la fuerza pública. Existe una organización nacional que cobija a estos grupos, la cual cuenta con financiamiento del Ministerio del Interior y publica una revista que se distribuye ampliamente.

Estos grupos se dedican a detectar actitudes sospechosas en las cercanías

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de sus domicilios y siguen los consejos de la Policía en lo que se refiere a asegurar sus casas y a utilizar códigos para marcar los objetos y bienes de su pertenencia. Les corresponde igualmente distribuir material informativo destinado a proporcionar consejos relativos a las medidas de prevención, así como reportar los logros de otros grupos del área en la misma labor (Home Office, 1993).

En esta estrategia de tipo comunitario, las funciones de la labor policial se amplían para incluir el mantenimiento del orden, la resolución de conflictos y la provisión de servicios. El control del crimen continúa siendo un objetivo central, pero unido a estos otros. La esperanza se encuentra en que cada comunidad conjuntamente con su Policía pueda desarrollar programas que específicamente enfrenten sus necesidades particulares.

Estas estrategias parecen tener resultados apreciables en términos de reducción del temor, de mejorar las relaciones entre la Policía y la comunidad y de reducir la tasa de delincuencia en algunos casos (Donziger,1996:172-176). De acuerdo con otras evaluaciones, algunos aspectos de estos programas parecen ser claramente exitosos, incluyendo el uso del método mediante el cual se investigan las circunstancias que rodean la comisión de delitos. Otros, en cambio, parecen tener un resultado menos importante, como es el caso de la movilización de la comunidad (Sadd y Grine ,1994:127-130).

Un estudio realizado por el Vera Institute of Justice pone en evidencia que la realización de estos programas encuentra resistencia en muchos Departamentos de Policía, donde se considera que éste es un método demasiado suave de lidiar con el delito. Asimismo concluye que el trabajo de carácter comunitario no disminuye el número de llamadas de emergencia que recibe la Policía, por lo que aumentan las presiones que se ejercen sobre los efectivos policiales. Por otro lado, la movilización de la comunidad no siempre es fácil de lograr, en parte por temor a represalias provenientes de delincuentes que viven en el sector o debido a un historial de malas relaciones con la Policía (Sadd y Grine, 1994:121-132).

La aplicación de un modelo como éste en América Latina presenta grandes ventajas, aunque también enfrenta dificultades. La primera ventaja es que contribuiría a crear relaciones de confianza mutua entre la Policía y el público, lo que naturalmente propiciaría un flujo más eficiente de información hacia la primera. En segundo lugar, las posibilidades de abuso policial disminuirían drásticamente en este modelo, ya que la actividad policial se orientaría a mejorar sus relaciones con la comunidad y muchos policías permanecerían permanentemente en el vecindario donde les corresponde patrullar, respondiendo ante éste por sus acciones. En tercer lugar, la ubicación de la acción policial en territorios tan reducidos generaría confianza y disminuiría el temor. Por último, una mayor comunicación entre los vecinos podría resultar en una mejor

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

prevención de delitos menores, creando condiciones más favorables para el desempeño policial en situaciones más graves.

Sin embargo, toda réplica de programas de policía comunitaria que se ponga en práctica en América Latina enfrentará algunas dificultades, por lo que deberá realizarse con una adecuada planificación.

Primero, al igual que en Estados Unidos, es de esperar que se presente resistencia por parte de fuerzas policiales carentes de personal y, más grave aún, de personal debidamente capacitado. Para que el modelo pueda ponerse en práctica se requerirá una capacitación sustantiva de los policías involucrados, pues estos gozarían de una gran autonomía y tomarían mucha iniciativa personal. Tal sistema de actuación requiere modificar sustantivamente los sistemas jerárquicos de tipo militar y de mando centralizado que operan en muchas Policías de la región. Estas medidas pueden generar una fuerte resistencia dentro de las mismas.

En segundo lugar, resulta imprescindible realizar una adecuada planificación de los recursos disponibles. La cobertura de áreas de escasa densidad a través de patrullas a pie es costosa, ya que requiere de un empleo masivo de personal. Esas razones hacen pensar que el modelo resulta aplicable en programas piloto de la región, pero difícilmente en el ámbito de todo el país. Los estudios existentes fuera de América Latina demuestran que la actuación de los policías a pie no tiene incidencia sobre las demandas que la población sigue haciendo, por lo que es probable que, además del patrullaje comunitario, deban aumentar los medios motorizados que tradicionalmente responden a los llamados de la población.

En tercer lugar, no pueden subestimarse las dificultades que encontrará la Policía para entrar a vecindarios o sectores barriales donde, lejos de existir sentimientos de comunidad, imperan alianzas con bandas de narcotraficantes dado que éstas garantizan la seguridad del barrio frente a eventuales delincuentes externos (Botelho Junqueira y de Souza Rodriguez,1993:123-123-130).

Durante décadas, la negligencia e incapacidad policial ha creado en muchos sectores de las ciudades latinoamericanas una ausencia real de Estado que no es comparable con las malas relaciones que pueden existir entre la Policía y ciertas comunidades de los países desarrollados.

Por último, la movilización de la comunidad para fines de prevención de la delincuencia puede crear problemas en algunos sectores. En muchos países, la constitución de comités de vigilancia ciudadana, lejos de evocar una imagen benigna, proyecta la de hacer justicia por mano propia, dada la ocurrencia frecuente de hechos de este tipo. Por eso resulta probable que la constitución de comités de vigilancia ciudadana pueda realizarse precisamente donde la delincuencia constituye un problema menor. La experiencia de policía

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

comunitaria parece ser altamente recomendable por sus beneficios, pero como es natural deberá pensarse y planificarse para el contexto latinoamericano.

Programas policiales destinados a enfrentar el desorden social mediante la represión de faltas

El desorden social podría definirse como la distensión o inefectividad de los mecanismos de control informal que se ejercen sobre los miembros de una comunidad. En 1982, Kelling y Wilson (1982) sostuvieron que todas las trasgresiones de la ley tenían importancia, por cuanto contribuían al deterioro de los vecindarios y los hacían más vulnerables a la delincuencia. Según estos autores, si no se controlaban las faltas menores era probable que se produjera un aumento importante de los delitos más graves (Kelling y Wilson, 1982: 249). Fue así como Kelling (1988) propuso que la Policía contribuyera a mantener el orden en la comunidad prestando la debida atención a la conducta de ebrios, bandas juveniles y vagos, con el fin de reducir el temor de los habitantes y propiciar su colaboración con aquélla (Kelling, 1988: 2).

Este fue uno de los conceptos puestos en práctica por William J. Bratton cuando asumió el cargo de Comisionado de la Policía de Nueva York en 1994. Bratton sostuvo entonces que era necesario controlar aquellas infracciones que aparentemente eran leves, pero que incidían sobre la calidad de vida de la población (Bratton, 1996: A27).

La estrategia de Bratton es mucho más policial que meramente sociológica. Su punto de partida, tal y como lo señalaba uno de sus principales asesores a una revista, era que las personas que cometían faltas menores podían también cometer crímenes mayores o al menos tener información al respecto. De esta manera, la detención por faltas otorga a la Policía la autorización legal para interrogar sospechosos respecto a otros crímenes, y permite detectar personas sobre las cuales existen órdenes de captura pendientes, creando además una sensación de control externo muy fuerte. Los resultados aparentes de esta estrategia han sido muy buenos en términos de la disminución de las tasas de criminalidad (Pooley, 1996: 24-26).

El éxito de la policía en Nueva York – sobre el cual no existen evaluaciones independientes— parece haber sido notable. Los asesinatos disminuyeron en un 60,2% en cuatro años, los robos en un 45,7% en el mismo lapso, y los asaltos en 48,4%. Sin embargo, no cabe atribuir estas mejoras únicamente a la aplicación de la estrategia de "detención por romper vidrios", como se la denomina en Estados Unidos.

En primer lugar, la Policía de Nueva York se benefició de un aumento importante del pie de fuerza antes del nombramiento de Bratton. Hoy existen

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

aproximadamente 38.000 policías para 7.500.000 habitantes, lo que muestra una razón excepcionalmente alta de un policía por cada 198 habitantes. Ello ha permitido saturar determinados barrios con fuerza pública para así erradicar la compraventa de estupefacientes de las calles, creando una sensación de mayor orden. (Moraga,1998:37-39). Es segundo lugar cabe mencionar otro aspecto esencial en la estrategia de Bratton, y es la utilización de la tecnología que permite al comando central de Policía tener información al minuto sobre el desplazamiento de la delincuencia en determinado sector; esto favorece una respuesta inmediata ante cualquier aumento de la actividad delictiva, por pequeño que éste sea.

En tercer lugar, el resto del sistema de justicia penal (jueces y sistema penitenciario) ha contado con los recursos necesarios para procesar el enorme aumento en el número de detenidos.

Existen aspectos de la estrategia de Nueva York que pueden resultar aleccionadores. Esto incluye, por ejemplo, el uso sistemático de estadísticas para planificar acciones policiales y el énfasis en la preservación del orden público. Sin embargo, esta estrategia también ha presentado problemas.

Desde luego que para controlar a personas que pueden ser buscadas por la comisión de delitos no resulta necesario en América Latina atribuirles primero faltas menores. Las fuerzas de policía en la región cuentan con las atribuciones suficientes para hacerlo sin necesidad de detenerlos por contravenciones, restándole algún fundamento a la estrategia de "detención por romper vidrios" para el caso latinoamericano.

De hecho, la estrategia de la Policía de Nueva York tiene algunos puntos en común con la que aplican muchos cuerpos policiales latinoamericanos, que concentran gran parte de su esfuerzo en combatir las faltas o las conductas sospechosas. En el caso chileno, por ejemplo, un grueso porcentaje de las detenciones que realizaba Carabineros hasta hace muy pocos años correspondía a aquéllas por sospecha o por infracciones a la ley de alcoholes (Blanco, Frühling y Guzmán,1995). En 1990, por ejemplo, 35% de los detenidos por la institución lo fueron por ebriedad, mientras que un 19% lo fue por sospechas. Tal estrategia de control social recibió fuertes críticas por estar basada en criterios que afectaban esencialmente a los jóvenes y por tener escaso impacto en el delito mismo. Recientemente se aprobó en el Congreso una legislación que impide la detención por mera sospecha.

Una consecuencia que se puede extraer de la experiencia de Nueva York es que las detenciones o controles que se realicen deben tener un sentido estratégico, es decir, que persigan por ejemplo el acopio de información que permita reducir el porte ilegal de armas. Sin embargo, son evidentes los peligros que las detenciones masivas pueden acarrear en el contexto policial de América

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Latina, pues podrían afectar al grueso de la población de menores ingresos, dañando la imagen policial.

A diferencia de Estados Unidos, muchos de quienes se encuentran en la calle en las ciudades latinoamericanas no tienen adónde ir y el número de mendigos, vendedores informales y de personas que cometen contravenciones o faltas de un tipo u otro puede sumar millares. Es así como una actividad policial más agresiva puede encontrar seria resistencia y producir además el colapso total del sistema de justicia penal. A esto debe sumarse que el control preventivo de faltas menores con criterios peligrosistas nunca ha sido dejado de lado en las ciudades de América Latina, por lo que no constituye un aporte demasiado novedoso en la región.

Reflexiones finales

América Latina y el Caribe han experimentado en años recientes un aumento significativo de la violencia delictiva, aunque naturalmente ésta no se ha expandido con la misma intensidad en los diversos países, ni asume necesariamente las mismas modalidades.

Esta situación ha puesto en evidencia la necesidad de realizar reformas profundas de las fuerzas policiales de la región, que en algunos casos ha llegado a la completa transformación de las mismas. El fundamento de estas reformas puede desprenderse de un texto de David Bayley (1993), experto en policía, quien formula algunas hipótesis con respecto a la práctica policial latinoamericana que parecen razonables. La primera es que la falta de confianza de la comunidad se expresa con toda probabilidad en que sólo los delitos más graves son denunciados a la Policía, y que en pocas ocasiones se acude a ella para que asista de manera más general a la población. La segunda es que la Policía responde más a las necesidades y demandas del gobierno que a las que provienen del público en general, como sí sucede en los países desarrollados. Este diagnóstico convierte a muchas de las fuerzas policiales de la región –mas no a todas— en organizaciones que no pueden asumir razonablemente los desafíos que enfrentan.

El camino de la reforma pasa por constituir fuerzas policiales especializadas y profesionales, diferenciadas claramente de las Fuerzas Militares y autónomas frente a la interferencia política. Su profesionalismo debe basarse en el reconocimiento de que el sistema democrático es fuente de sus prerrogativas, en un énfasis en la necesidad de capacitar a su personal, y en su habilidad para utilizar plenamente los instrumentos de la planificación y la investigación.

La información de la que se dispone permite afirmar que el sistema de justicia penal constituye un instrumento disuasivo útil, aunque imperfecto,

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

para reducir las tasas de delincuencia. Naturalmente que a mayores niveles de criminalidad más difícil será que el sistema de justicia penal funcione con eficiencia.

En razón a lo anterior, las estrategias de control del delito que utilice la Policía deben concentrar sus recursos en aquellos lugares y tipos de delitos que parezcan prioritarios. Tal y como se ha visto a lo largo de este trabajo, los modelos y casos provenientes de otros países que pueden ser aprovechados por las fuerzas de policía latinoamericanas son muchos. La experiencia en materia de policía comunitaria es particularmente valiosa. Su aplicación más amplia dependerá de una evaluación rigurosa de sus resultados y de las dificultades que se presenten durante su implantación.

Referencias

Bayley, D.H.1985. *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press.

__. 1994. *Police for the Future*. New York, Oxford University Press.

__. 1993. "What's in a Uniform? A Comparative View of Police-Military Relations in Latin America". Trabajo inédito.

Bayley, D. H. y C.D. Shearing. 1996. The Future of Policing. *Law and Society Review*. 30:585-606.

Bittner, E. 1995. The Quasi-Military Organization of the Police. En Touchstone Readings y V.E. Kappeler, editores. *The Police & Society*. Illinois: Waveland Press, Inc.

Botelho Junqueira, E. y J.A. de Souza Rodríguez. 1993. Pasárgada Revisited: Policing Favelas in Brazil. En Findlay M. y Z. Ugljesa, editores. *Alternative Policing Styles. Cross-Cultural Perspectives*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.

Blanco, R. y H. Frühling. 1995. Proposiciones de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana. En R. Blanco, H. Frühling y E. Guzmán, editores. *Seguridad ciudadana. Políticas públicas*. Santiago: Universidad Nacional Andrés Bello, CED e Instituto Libertad y Desarrollo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Bratton, W. J. 1996. How to Win the War Against Crime. *The New York Times*. 5 de abril de 1996, A2.

Bratton, W. y P. Knobler. 1998. *Turn around. How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*. New York: Random House.

Costa, G. 1998. La propuesta de nueva Ley Orgánica de Policía del Perú: novedades y limitaciones. En H. Frühling, editor. *Control democrático del mantenimiento de la seguridad interior*. Próximo a publicarse.

_. 1995. The United Nations and the Reform of the Police in El Salvador. *International Peacekeeping* 2,3. Otoño.

_.1994. Cómo encarar la reforma policial. *Ideele*. 71-72: 106-108.

Doziger R. S., editor. 1996. *The Real War on Crime*. New York: Harper Perennial.

Frühling, H. 1998. Policía y consolidación democrática en Chile. *Pena y Estado*. No. 3.

Frühling, Hugo y L. Sandoval. 1997. Percepciones de inseguridad y realidad delictual en tres comunas populares de Santiago. *Estudios Públicos* 68: 253 - 306. Primavera.

Frühling, H. y L. Sandoval. 1996. Distribución espacial de la actividad delictual en el Gran Santiago. Algunos factores explicativos. *Estudios Sociales* 90: 137-159.

Fundación Paz Ciudadana. 1996. *Anuario de Estadísticas Criminales*.

_. 1995. *Anuario de Estadísticas Criminales*.

Garst, R. 1997. The New Guatemalan Nacional Civilian Police: A Problematic Beginning. *WOLA Briefing Series*. Washington, D.C.

Goldstein, H.. 1977. *Policing a Free Society* Cambridge: Ballinger Publishing Company.

Guerrero, R. 1996. "El Programa DESEPAZ, un esfuerzo integral para combatir la violencia urbana en Cali, Colombia".

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Guzmán, E.1995. *Causas del aumento de la delincuencia: un modelo de control.* Santiago: Libertad y Desarrollo.

Home Office.1993. *Practical Ways to Crack Crime. The Handbook*. Home Office, Public Relations Branch. Londres.

Kelling, G. L. 1988. Police and Communities: The Quiet Revolution. En *Perspectives on Policing*. National Institute of Justice and John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Kelling, G.L., T. Pate, D. Dieckman, C. Brown. 1974. *The Kansas City Preventive Patrol Experiment*. Washington D. C.: The Police Foundation.

Kelling, G. L. y J.Q. Wilson. 1982. Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. *Atlantic Monthly* March: 249

Kravetz, K. 1998. El control a la Policía en Estados Unidos. En H. Frühling, editor. *Control democrático del mantenimiento de la seguridad Interior*. Próximo a publicarse.

Lapkin, G.S. 1998. "A Globalized Approach to Public Accountability: How Citizens can Watch the Watchmen". Trabajo presentado a la conferencia Democracy and the Rule of Law: Institutionalizing Citizenship Rights in New Democracies. McGill University.

Mingardi, G. 1996. Corrupçao e violencia na Policia de São Paulo. En P. Waldmann, editor. *Justicia en la calle. Ensayos sobre la Policía en América Latina.* Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, 284 -299.

Moore, M.H. 1992. Problem-Solving and Community Policing. En M. H. Tonry y N. Morris, editores. *Modern Policing*. Vol.15 de Crime and Justice: A Review of Research. Chicago: Chicago University Press.

Moore, M.H., R.C. Trojanowicz y G.L. Kelling. 1988. Crime and Policing. En *Perspectives on Policing 2*, National Institute of Justice, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Moraga, J. 1998. Lecciones de un sheriff moderno. *Qué Pasa* 1408:34-39.

National Coalition for Haitian Rights. 1998. *Can Haiti's Police Reforms be*

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Sustained? Washington, D.C.: Washington Office on Latin America.

Neild, R. 1995. *Policing Haiti. Preliminary Assessment of the New Civilian Security Force*. Washington, D.C.: The Washington Office on Latin America.

Oliveira, A. y S. Tiscornia. 1998. Estructuras y prácticas de las Policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad. En H. Frühling, editor. *Control democrático del mantenimiento de la seguridad interior*. Próximo a publicarse.

Pooley, E. 1996. One Good Apple. *Time*. January 15: 24-26.

Rico, J. M. y L. Salas. 1988. *Inseguridad ciudadana y Policía*. Madrid: Editorial Tecnos.

President's Commission on Law Enforcement and Aministration of Justice. 1967. *Task Force Report. Science and Technology*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

Riedmann, A. 1996. La reforma policial en Colombia. En P. Waldmann. *Justicia en la calle. Ensayos sobre la Policía en América Latina*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, págs.215 - 239.

Sadd, S. y R.M. Grine. 1994. *Issues in Community Policing: Problems in the Implementation of Eight Innovative Neighborhood-Oriented Policing Programs*. New York: Vera Institute of Justice.

Sandoval, L. y P. Camus. 1993. Prevención de la delincuencia a nivel local. Un estudio preliminar en la comuna de Conchalí. *Cuadernos del CED*. No. 24.

Sanjuán, A. M. 1997. "La criminalidad en Caracas: percepciones, realidades objetivas y políticas". Trabajo presentado a la Conferencia organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre "Crimen Urbano", Río de Janeiro.

Serrano, R. J. 1997. "La transformación cultural en la Policía". Trabajo presentado en el Foro Internacional de Gestión Pública. Inédito.

Sherman, L. W. 1995. The Police. En J.Q.Wilson y J. Petersilia, editores *Crime* 327-348. San Francisco: Center for Self-Governance.

Sherman, L.W. 1990. Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence. En M.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Tonry y M. Norval, editores. *Crime and Justice. A Review of Research*. Vol. 12: 1-48.Chicago: The University of Chicago Press.

Sherman, L.W., P.R.Gartin y M.E. Buerguer. 1989. Hot Spots and Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Place. *Criminology* 27: 27-55.

Schmid, R. 1996. "La corrupción en la Policía Preventiva del Distrito Federal de México". En P. Waldmann, editor. *Justicia en la Calle. Ensayos sobre la Policía en América Latina*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké: 301 - 320.

Stone, C. y H.H. Ward. 1998. "Democratic Policing: A Framework for Action". Trabajo presentado en el seminario del Vera Institute of Justice y de la Fundación Ford sobre Democratic Policing, 23 y 24 de marzo.

Waldmann, P. 1996. Introducción. En P. Waldmann, editor. *Justicia en la Calle. Ensayos sobre la Policía en América Latina*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.

Walker, S. 1989. *Sense and Nonsense About Crime. A Policy Guide*. California: Brooks/Cole.

Zaffaroni, E. R. 1993. *Muertes Anunciadas*. Bogotá: Editorial Temis.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La reforma de la Policía en Colombia, en el marco de la convivencia y la seguridad ciudadanas

General Rosso José Serrano[1]

Introducción

Asumir un proceso de la magnitud que representa el cambio en la Policía Nacional no ha sido fácil. Aún persisten viejas tradiciones, mitos, usos y costumbres cuyos defensores, aunque abiertos a la innovación, son conscientes del enorme esfuerzo que significa cambiar los esquemas establecidos y los paradigmas que han regido la institución. Si no aceptamos el hecho de que nos encontramos ante un mundo cada vez más cambiante e incierto que demanda nuevos conocimientos, renovadas formas de trabajo y el aprovechamiento de ese gran potencial humano aún inexplorado, corremos el riesgo de tener que enfrentar dificultades tan serias que pueden comprometer nuestra razón de ser y el rol que desempañamos dentro de la sociedad.

Para satisfacción nuestra, ya son varias las realizaciones plasmadas en nuestros registros. En ellas se nota que no nos hemos quedado en lo teórico y que trabajamos con entusiasmo convencidos de la necesidad del cambio, tanto en lo interno como en lo externo. Nos sentimos orgullosos de pertenecer a la institución, de contar con un cuerpo policial sólido y alinderado, y de haber puesto en marcha la aplicación de técnicas modernas de administración que permiten el aprovechamiento de los recursos asignados para el cumplimiento de nuestras funciones.

Como antecedente al proceso de modernización que la Policía de Colombia ha emprendido, quisiera brevemente referirme al problema de la criminalidad que enfrentamos y que en muchos casos ha traspasado las fronteras tolerables, convitiéndose en un asunto prioritario para todos y que exige soluciones concertadas.

Dentro del contexto latinoamericano, se puede afirmar que a pesar de que nuestros países no constituyen un grupo homogéneo en su estructura y problemática, sí comparten algunas de las situaciones que los afectan a todos y que en determinado momento son la causa de los índices de delincuencia que

[1] Comandante de la Policía Nacional de Colombia.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

presentan. Entre los factores comunes podemos señalar la pobreza, la corrupción y las dificultades que surgen en la aplicación de la justicia.

La pobreza

En Latinoamérica, la pobreza deja de ser una situación relativamente transitoria derivada de la falta de empleo y se convierte en una condición de vida generalizada y permanente. Aunque se encuentre concentrada y segregada territorialmente, la pobreza continúa presentándose como un peligro para la sociedad que genera delincuencia y violencia, y por ende inseguridad ciudadana.

La corrupción

Éste es uno de los fenómenos más graves de la sociedad contemporánea, pues socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra el orden moral y la justicia, y se opone al desarrollo integral de los pueblos. La corrupción afecta de manera significativa a los países latinoamericanos, tornándose en una barrera estructural para su crecimiento. De igual manera contribuye a desanimar a los inversionistas extranjeros, cuyos capitales podrían fortalecer las economías en vías de desarrollo.

En un informe de la Organización Transparencia Internacional (OTI), de 52 países latinoamericanos encuestados, Colombia sólo es superada por Bolivia en el índice de corrupción. Erradicar este flagelo es uno de los grandes retos de fines de milenio, y Colombia ya es parte del gran contingente de naciones comprometidas en esta tarea. Con tal propósito, la OTI ha desarrollado una metodología de investigación y análisis, campañas de concientización ciudadana y mecanismos de participación, que de alguna manera contribuyen a detectar y prevenir las fisuras que están afectando el erario público y el patrimonio de las entidades privadas.

Dificultad en la aplicación de la justicia

La necesidad de un buen funcionamiento de los sistemas judiciales es esencial para garantizar el progreso de los países de América Latina. La ley es un elemento vital para una democracia real y para una interacción económica nacional e internacional eficaz. Los principios legales que sirven de soporte a una sociedad se basan principalmente en la libertad para ejercer los derechos fundamentales de los individuos; asimismo, un sistema judicial ideal se compone de instituciones capaces de aplicar las leyes de manera equitativa y eficiente.

Por lo general, en América Latina los sistemas judiciales no corresponden

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

a la realidad actual y las leyes con frecuencia no están sujetas a una interpretación predecible. La falta de acceso a un sistema de justicia ágil e imparcial crea incertidumbre y desconfianza en la comunidad. En consecuencia, los individuos no acuden a las instituciones judiciales para solucionar conflictos sino que los resuelvan por sus propias manos, generando impunidad y violencia.

Con fundamento en lo anterior, se puede afirmar que en Colombia actúan todos los tipos delictivos que se conocen en los escenarios internacionales. En el país se cometieron 231.861 delitos durante 1997, cifra que causa pánico en el ámbito nacional e internacional, e inmediatamente conduce a la conclusión de que el país está "sitiado" por la delincuencia. Estas estadísticas permiten conocer la tendencia de los casos denunciados sobre delitos, pero su análisis requiere de la mayor objetividad. Es por eso que los datos deben cruzarse con variables como la de población, para de esta manera tener una visión más cercana a la realidad. Veamos:

Observando las frecuencias absolutas, los delitos se incrementaron entre 1996 y 1997 en un 0,09%, con 231.861 casos conocidos por la Policía Nacional en ese último año. Pero al cotejar este dato con la población del país, que para 1997 era aproximadamente de 32.214.223, se obtiene como resultado que la criminalidad disminuyó, puesto que la tasa para 1996 era de 731 delitos por cada 100.000 habitantes y en 1997 fue de 719. Esta cifra refleja una disminución del 1,6 %, revirtiendo en esa medida la tendencia ascendente de los años anteriores. Dentro del espectro de la criminalidad esa disminución, por pequeña que sea, da una esperanza de mejoría. Debe reconocerse, sin embargo, que Colombia vive una situación de inseguridad endémica: en promedio ocurren 26 delitos cada hora y 635 por día.

Para los análisis de tipo criminológico se determinó una clasificación de los nueve delitos que tienen mayor impacto sobre la sociedad y que generan mayor reacción: los homicidios comunes y en accidentes de tránsito, las lesiones, los hurtos (a residencias, comercio y personas), los hurtos de automotores, hurto a entidades financieras, la piratería terrestre, el terrorismo, el secuestro y los asaltos subversivos.

No es posible señalar una tendencia general en la frecuencia de las modalidades descritas, dado que se presentan oscilaciones importantes en cada una de ellas. Se destacan la disminución en los homicidios y lesiones, y el incremento significativo en la piratería, el secuestro, el terrorismo y los asaltos subversivos.

Desde otro ángulo, puede hablarse de incidencia en el deterioro de las relaciones entre los ciudadanos y las autoridades, y el incremento de los factores que inciden en el fenómeno criminal. Cada tipo delincuencial registra y genera consecuencias para la *seguridad ciudadana*, que es la que percibe la

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

comunidad en su entorno. Ésta comprende la tranquilidad, el sosiego y la convivencia pacífica. Es además la condición para que reine el orden y la ausencia de conflicto, y la que garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales.

La seguridad ciudadana se traduce en la tranquilidad en el barrio, en el lugar de trabajo, en los desplazamientos en la ciudad y el campo, por vías urbanas y carreteras. La seguridad ciudadana conduce a que se privilegie el diálogo para resolver las diferencias y a que se respeten las normas de tránsito. A la vez implica que el vecino no altera el orden con el volumen exagerado de su equipo de sonido, que no se ven personas vendiendo estupefacientes a los jóvenes, que los vecinos pueden realizar reuniones para discutir la protección del medio ambiente, y que la solidaridad es la base de las relaciones entre los ciudadanos.

Los factores que se oponen a la convivencia pacífica

La función natural de la Policía la sitúa casi exclusivamente en el campo de la acción preventiva. En condiciones normales, tal función la llevaría esencialmente a hacer presencia en las calles sin necesidad de armas sofisticadas, a aplicar las normas administrativas para la convivencia pacífica, a concentrarse en la vigilancia de predelincuentes, a difundir información relevante a las víctimas potenciales del delito, a la acción social y educativa, y al apoyo a la rama jurisdiccional.

En nuestro medio esto no sucede. La Policía Nacional ha tenido que combinar la función preventiva con el empleo regulado pero permanente de la fuerza para contrarrestar los fenómenos que pretenden desestabilizar el país. Esto sin abandonar el proyecto de consolidar una institución estructurada, capacitada y comprometida con la seguridad ciudadana, condición indispensable para lograr la paz.

Analicemos un poco la situación colombiana. Mil novecientos noventa y siete fue un año violento, difícil de manejar para las autoridades y de sobrevivir para la población campesina, pues el conflicto armado se recrudeció pese a los acercamientos que se produjeron para buscar una solución negociada. Al enfrentamiento ya crónico entre la fuerza pública y los grupos guerrilleros se sumó otro de proporciones similares entre las guerrillas y las organizaciones paramilitares. Al lado de este fenómeno persiste otro que no deja de producir igual o mayor preocupación: el homicidio como práctica generalizada para resolver conflictos.

Los desplazados, tan numerosos en Colombia como en naciones que han sufrido la guerra, ponen al descubierto la vulnerabilidad de la población civil, y especialmente de la población campesina obligada a tomar partido entre los

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

contendores. Esto ha dado origen a la manifestación más cruel de la violencia: las masacres.

El reto: proceso de transformación y modernización de la Policía Nacional

En medio de tantas dificultades, la Policía Nacional emprendió desde 1993 un ambicioso plan de transformación con el propósito de construir una institución que responda con creces a los anhelos de paz de los colombianos.

La Constitución de 1991 dio origen a este proceso por cuanto reformó sustancialmente las instituciones colombianas y aportó nuevas bases para la vida en sociedad. Con ella se genera un nuevo ciudadano, más participativo y comprometido con los procesos de la comunidad, exigente con los servicios que demanda del Estado, con acceso a mecanismos ágiles y efectivos para reclamar sus derechos.

En este contexto la Policía Nacional asumió un liderazgo entre las instituciones del Estado, teniendo en cuenta que el nuevo país exigía una institución policial fortalecida en sus valores y principios, y sustentada en un alto nivel de competitividad y productividad.

Dentro de este proceso de modernización y reestructuración, la institución se fijó la tarea de diagnosticar y presentar propuestas de mejoramiento con la participación de dos comisiones: una interna integrada por representantes de todos los niveles de la organización y otra externa constituida por representantes de la rama legislativa, los gremios, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la Nación y el Contralor General de la República. Estas comisiones debían realizar un estudio sobre la Policía Nacional y su proyección, con el fin de aportar al gobierno los elementos necesarios para modernizarla y actualizarla.

Las recomendaciones de las citadas comisiones dieron origen a la Ley 062 del 12 de agosto de 1993, que permitió el surgimiento de una Policía renovada, con una nueva carrera profesional, nuevos reglamentos de disciplina, ética, evaluación y clasificación, y con un organismo descentralizado responsable del bienestar y la seguridad social del personal.

Igualmente surgieron nuevos mecanismos de control que complementan el desarrollo de la reforma, en los cuales la participación ciudadana es parte del concepto de seguridad.

El plan de transformación cultural

Para continuar con este proceso de cambio, la Policía Nacional asumió el reto

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de transformar una cultura forjada durante más de 106 años de tradiciones, mitos y creencias fuertemente arraigados, consciente de que un cambio de esta naturaleza va más allá de las reformas normativas, la reestructuración y la simplificación de procedimientos. Es así como inició un cambio organizacional fundamentado en la formación, la planificación corporativa, la calidad y oportunidad en el servicio.

Para hacer realidad este propósito, se conformó un equipo de profesionales de distintas disciplinas y niveles de la organización, que luego de recibir capacitación en desarrollo organizacional, diseñó el Plan de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional".

Una vez analizados los resultados de las comisiones externa e interna, y luego de una amplia reflexión con la participación de los directores de las áreas funcionales, de los comandantes de departamento y directores de escuela, el equipo encargado obtuvo un diagnóstico real de la situación institucional. Tal diagnóstico estratégico se realizó con base en la definición de problemas dentro del esquema causa-efecto, permitiendo priorizar áreas críticas a tratar en la organización, a saber:

- debilitamiento de valores;
- liderazgo deficiente;
- diversificación e ineficacia de la actividad policial;
- enfoque inadecuado del recurso humano;
- deficiencias en los procesos de formación y capacitación;
- ineficacia de los sistemas de evaluación y seguimiento; y
- alejamiento de la comunidad.

Estructura del plan

El Plan de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional tiene como filosofía el cambio de actitud del hombre mediante el desarrollo y equilibrio de todas sus dimensiones para que participe plenamente en la construcción de una cultura organizacional. Tal cultura estará basada en el programa tecnológico y se acomodará a las necesidades del ciudadano y del entorno en general, para forjar una institución más productiva y competitiva. El plan involucra tres elementos: el individuo, la institución y la comunidad.

El plan consta de cinco grandes proyectos y en la medida en que estos se vayan implementando serán estructurados otros que respondan igualmente a las necesidades de la institución y de la comunidad.

Los elementos básicos para estructurar los proyectos del plan—surgidos de los problemas identificados de mayor relevancia—son los siguientes:

- participación ciudadana para el cambio;

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

- nueva cultura del trabajo;
- potenciación del conocimiento y formación policial;
- desarrollo gerencial integrativo;
- búsqueda de la vocación y el talento del hombre y la mujer policía.

Cada uno de estos proyectos tiene la siguiente evolución:

Proyecto Participación Ciudadana para el Cambio

El objetivo de este proyecto es mejorar la calidad del servicio a través de un sistema de auditoría ciudadana e institucional que permita forjar la cultura de la seguridad. Está configurado por los siguientes programas:

Consulta ciudadana

Tiene como propósito identificar las necesidades y la percepción de la ciudadanía con relación al servicio. Esto se hace mediante la aplicación de un sistema de encuestas que permita orientar el proceso de transformación cultural y brindar a la ciudadanía un servicio de calidad.

Nuevo modelo de servicio fundamentado en la consulta ciudadana.

Su objetivo es que se planifique la actividad de la Policía de acuerdo con los requerimientos y características de los segmentos poblacionales y la participación activa de los integrantes de cada unidad.

Programa de quejas y reclamos.

Este ha sido diseñado para recibir las quejas, reclamos, denuncias y sugerencias presentadas por la ciudadanía sobre la actividad policial en los aspectos de abusos de autoridad, negligencia en los procedimientos y deshonestidad. Esto con el fin de optimizar el servicio, fortalecer la confianza y lograr el apoyo ciudadano a la institución.

Programa Policía Cívica Juvenil.

Busca fortalecer en la comunidad infantil y juvenil el espíritu cívico a través de su vinculación en la planificación y desarrollo de programas de interés comunitario que contribuyan a su formación como futuros ciudadanos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Programa Línea Directa o de Solidaridad.

A través de este esfuerzo se quiere fortalecer las relaciones Policía-comunidad a través de un mecanismo que permita la comunicación directa entre el Director General de la Institución y el ciudadano. Esto con el fin de recibir y atender en forma efectiva sus quejas y sugerencias con relación al servicio.

Programa DI NO a la droga.

Ha sido diseñado para prevenir el consumo de alcohol y drogas, especialmente en la población infantil y juvenil. Se realiza con la colaboración de prestigiosas agencias de publicidad.

Programa Derechos Humanos.

Comprende dos etapas básicas: 1) la investigación y análisis de la pedagogía y desarrollo de los derechos humanos en la Policía Nacional, y 2) la estructuración, implementación y desarrollo del nuevo modelo pedagógico en derechos humanos.

Consorcios Ciudadanos

Se trata de un conjunto de programas en los cuales se ha hecho hincapié en 1997 y 1998. Se trata de programas realizados conjuntamente con la comunidad procurando promover la creación de una cultura de la seguridad ciudadana y de rescatar la censura colectiva. Su propósito es que sea la ciudadanía quien trabaje con mayor disciplina en la solución de los problemas que afectan la vida en comunidad mediante el acatamiento de las normas, el respeto mutuo y la prelación del cumplimiento de las obligaciones frente al ejercicio de los derechos. En este sentido se han concebido consorcios ciudadanos y alianzas con la comunidad como los siguientes:

- *Plan Dorado.* Articula las potencialidades de las diferentes instituciones y asociaciones públicas y privadas que laboran en el aeropuerto Eldorado de Bogotá, en torno a la prestación de un servicio integral de calidad.
- *Plan Conciencia Ciudadana.* Este plan está conformado exclusivamente por mujeres que pertenecen a diferentes estamentos representativos de la sociedad, incluyendo los sectores comercial e industrial público y privado, la rama legislativa y jurisdiccional, así como representantes de la comunidad educativa y destacadas profesionales y consultoras. Su objetivo es lograr que cada individuo adquiera conciencia de su importancia como miembro de la

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

comunidad con la capacidad de actuar en pos del mejoramiento de la calidad de vida. Mediante el fomento de modelos de comportamientos ejemplares y el trabajo conjunto Policía-comunidad —fundamentados ambos en los principios de una verdadera conciencia ciudadana— se quiere llegar a una sociedad unida, solidaria y segura. Para ello se pretende buscar el mejor ciudadano en los ámbitos residencial, empresarial, educativo y de tránsito.

• *Convenio Policía Nacional-Consejo Gremial y No Agremiados (Bogotá-Cali).* Tiene como objetivo desarrollar trabajos conjuntos Policía-gremios-empresarios, cuyos resultados contribuyan al mejoramiento de la vida en sociedad y de las condiciones de seguridad, salubridad, orden social, medio ambiente, ornato e interacción comunitaria.

• *Diamante Verde (Foro de Presidentes).* Integra a los presidentes de las principales empresas del país para que participen en los procesos de fortalecimiento institucional, concentrándose en cuatro áreas:

De formación: Se pretende diseñar un plan de selección con normas mínimas de ingreso, definiendo una estructura de requisitos y conocimientos ideales para cada proceso.

De indicadores de gestión: Se trata de diseñar y poner en práctica indicadores de gestión que muestren el avance de las distintas áreas del servicio policial, fomentando así la autoevaluación.

Tecnológica: Se busca realizar un diagnóstico del estado tecnológico en que se encuentra la Policía Nacional en materia de administración, inteligencia y equipos para, a partir de allí, promover su fortalecimiento institucional.

Financiera: Aquí se quiere alcanzar la eficiencia en la ejecución de los recursos presupuestales asignados, a través de la sensibilización de todos los niveles de la organización.

Convenio Colciencias-Policía Nacional . Este convenio se proyecta en tres frentes de trabajo:

- Investigación sobre "la corrupción en la institución" para definir y priorizar las modalidades que se presentan en el trato y relación con la comunidad. Esto para luego diseñar estrategias y llevar a cabo acciones encaminadas a garantizar que haya un máximo de transparencia en el contacto cotidiano con el ciudadano.
- Investigación sobre el proceso y efectos de la incorporación en la Policía mediante un análisis de los instrumentos y estrategias empleados en términos de su confiabilidad, validez concurrente y predicción de comportamiento futuro. Se persigue un modelo que optimice la incorporación y redunde en una mínima deserción y desempeño productivo.
- Estudio preliminar sobre variación molecular ADN. Es una investigación

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

estadística en criminalística a través de la cual se busca proporcionar elementos probatorios científicos y confiables para el esclarecimiento de hechos delictivos a través de marcadores moleculares en el ADN humano.

Frentes de Seguridad Local

Son organizaciones de carácter comunitario lideradas por la Policía y orientadas a crear una cultura de seguridad. Se organiza a los vecinos por cuadras, sectores y barrios, uniendo esfuerzos para contrarrestar y prevenir los problemas de seguridad que afectan al orden público, mediante el diseño de programas especiales para resolverlos oportunamente. Sirven además para fomentar la integración ciudadana mediante programas cívicos, culturales, deportivos y educativos, así como de salud y de recuperación del espacio público. Estas organizaciones permiten identificar los problemas de inseguridad y diseñar los programas específicos para enfrentarlos en un determinado barrio o sector.

Policía Cívica

La Policía Cívica en la modalidad de voluntarios se creó mediante el Decreto 355 de 1994. Es un cuerpo no armado de carácter civil y sin fines de lucro. Se configuró con el objeto de prestar servicio de apoyo para el cumplimiento de las misiones específicas de la Policía Nacional, y de fortalecer las relaciones Policía-comunidad. Entre sus funciones figuran las siguientes:

- Suministrar a la Policía información sobre contravenciones o infracciones de carácter penal.
- Prestar auxilio a heridos o a damnificados en caso de calamidad pública o accidente, en colaboración con las autoridades competentes.
- Desarrollar actividades sociales y cívicas en beneficio de la comunidad en general.
- Fomentar, patrocinar y exaltar los vínculos de solidaridad, ayuda mutua y cooperación dentro de la Policía Cívica y con la Policía Nacional, la comunidad y las autoridades político-administrativas.
- Promover el sistema nacional de participación ciudadana.

La Policía Cívica puede organizarse en dos modalidades: Policía Cívica de Mayores, Policía Cívica Juvenil, y Policía Cívica de Tránsito. Su organización y funcionamiento se rigen por los reglamentos que expide el gobierno nacional.

Con este organismo, la ley proporciona un mecanismo trascendental para adelantar campañas de acción preventiva, despertar la solidaridad ciudadana, y estimular la participación efectiva del público en los planes de seguridad ciudadana.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Escuelas de Seguridad Ciudadana

Se trata de centros educativos comunitarios donde se ofrecen seminarios sobre doctrina, organización y funcionamiento del servicio policial, comportamiento familiar y social, seguridad y liderazgo comunitario. Su finalidad es mejorar las condiciones de convivencia social.

Las escuelas fomentan mecanismos de interacción, intercomunicación y sentido de pertenencia a la ciudad mediante la identificación de necesidades y problemas, así como de soluciones. En la planificación participan miembros de la comunidad, incluyendo líderes cívicos, representantes del comercio, la industria y otras fuerzas vivas de la comunidad interesadas en resolver el problema de la inseguridad. Es importante que quienes accedan a este programa no tengan antecedentes penales ni de policía.

Proyecto Nueva Cultura del Trabajo

El objetivo de este esfuerzo es poner en práctica una dinámica de trabajo que asegure la participación y compromiso de todos los integrantes en el logro de los objetivos institucionales. Está configurado por tres programas: 1) cultura corporativa en la gestión policial; 2) adopción de un pensamiento y direccionamiento estratégicos; y 3) descentralización de la función planificadora.

Proyecto Desarrollo Gerencial Integrativo

El objetivo de este proyecto es lograr que los comandantes, directores y jefes lideren una gestión integral orientada a la calidad del servicio. Está configurado por dos programas: 1)liderazgo y sinergia en la acción de comando y 2) gestión integral orientada a la calidad del servicio.

Proyecto Potenciación del Conocimiento y Formación Policial

El objetivo de este proyecto es hacer de la profesionalización de las personas que integran la Policía Nacional el eje del cambio institucional. Consta de dos programas: **1)** validación del sistema educativo policial y 2) formación y capacitación de docentes.

Proyecto Búsqueda de la Vocación y el Talento del Hombre Policial

Con este proyecto se busca generar un sistema de incorporación que asegure el ingreso a la institución de personas con vocación de servicio, y con valores y

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

aptitudes que les permitan un mejor desempeño y liderazgo en la comunidad. Esta configurado por dos programas: mejoramiento de gestión, y 2) desarrollo tecnológico del proceso de incorporación.

Como se puede deducir de la presentación anterior del Plan de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional, éste tiene como base las necesidades de la comunidad y la voz del cliente. Para ello se busca que los comandantes tengan una capacidad gerencial tal que les permita dejar de lado su rigor y autoritarismo castrense, para hacer una gestión participativa de los grupos de trabajo y evaluar en forma concertada a través de indicadores de gestión.

Logros del Plan de Transformación Cultural

La implantación del proceso de transformación cultural y mejoramiento institucional muestra un balance positivo y favorable de la Policía Nacional. Esta se ha convertido en una institución eficaz, moderna, flexible, proyectada al porvenir y promotora de los derechos humanos, todo lo cual le ha reportado el reconocimiento nacional e internacional.

Así pues, la Policía se ha convertido en brazo eficaz de la justicia, instrumento de convivencia entre los ciudadanos, motor de la solidaridad y líder de un nuevo concepto de desarrollo institucional basado en la integridad, bienestar y profesionalismo de sus hombres y mujeres.

Entre los logros más significativos de los proyectos descritos se destacan los siguientes:

- Desarrollo de la consulta ciudadana en Santa Fe de Bogotá. Allí se identificaron las líneas prioritarias de acción para mejorar el servicio de policía en la capital.
- El desarrollo de la capacidad institucional para escuchar al cliente interno y externo.
- El diseño de planes de acción de manera concertada y participativa (Policía-ciudadanos).
- La consolidación de los Consorcios Ciudadanos.
- La reformulación del concepto y manejo de la planificación. En vez de que la planificación esté a cargo de una sola oficina organizada en forma rígida y jerarquizada, y aislada de la gestión que en cada área, en la actualidad este ejercicio se realiza en los distintos niveles de la organización con la participación amplia de sus miembros.
- La nueva estructura de la Policía Nacional convierte a la institución en una organización plana, flexible y participativa, con espacios propicios para administrar eficientemente el recurso humano, planificar el servicio con base

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

en los requerimientos del ciudadano, y articular las áreas y grupos de trabajo para desarrollar procesos y objetivos comunes. Igualmente reduce las líneas de comando, facilitando así la comunicación directa.

- Diseño del plan estratégico institucional, mediante el enlace de los tres niveles de planificación: corporativo, estratégico y operativo.
- Reducción de documentación y trámites a nivel interno; esto disminuye costos y descongestiona el trabajo de las unidades.
- Validación del sistema educativo policial mediante un plan que responde a las necesidades de formación y entrenamiento permanente.
- Elaboración de un proyecto de nuevo escalafón que permite regular el ejercicio docente policial.
- Desarrollo de una pedagogía de los valores con el propósito de capacitar a los docentes de los colegios de la Policía sobre prácticas que promuevan en la comunidad educativa la construcción de valores como soporte de la convivencia familiar y el comportamiento ético ciudadano. Esto con fundamento en el civismo, el respeto, la disciplina y la solidaridad.
- Convenios con restantes universidades del país para capacitar a directores, jefes y comandantes en técnicas gerenciales y de comunicación, negociación, acompañamiento, evaluación y eficiencia en el manejo del tiempo, entre otros.
- Adopción de una formación gerencial en los cursos de ascenso que comprende dos etapas: la primera de actualización de temas policiales y la segunda de formación de postgrados en alta gerencia con universidades de primer nivel.
- Simplificación y tecnificación de los procesos de incorporación, para lo cual se utilizan diferentes estrategias como la referenciación competitiva con prestigiosas empresas que cuentan con metodologías especializadas para este proceso.
- Actualmente se adelanta el desarrollo de la estructura orgánica a través de procesos —dejando de lado la actividad rutinaria por funciones—, así como la elaboración y ejecución de planes de acción que faciliten la medición de resultados y la continuidad de los proyectos.

Estos cambios y logros alcanzados por la institución son el resultado de un trabajo conjunto del gobierno nacional, los policías y los ciudadanos que se comprometieron a fondo para tener una de las mejores instituciones del país.

En el campo operativo, los resultados alcanzados en la lucha contra la delincuencia son producto del fortalecimiento de un elemento esencial del servicio de policía: la inteligencia. Esto no solamente ha permitido golpear a las organizaciones de narcotraficantes, así como a la guerrilla, sino también controlar otros factores que afectan la seguridad nacional como el terrorismo, el tráfico de armas y el tráfico de estupefacientes.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El 13 de febrero de 1998 el Señor Presidente de la República, Ernesto Samper Pizano, inauguró una moderna sede para la Dirección de Inteligencia, la cual constituye un componente importante del desarrollo institucional en todos sus ordenes. Esta obra se presenta a la nación con la más alta tecnología y un moderno diseño arquitectónico de 7.500 m^2 de construcción, 68 kms. de cableado estructurado, 800 circuitos eléctricos, 450 terminales informáticas y toda una serie de instrumentos que permiten optimizar y automatizar los procesos internos de esta central.

Cabe mencionar que el incremento de la capacidad operativa de la Policía Nacional permitió desarticular varios carteles del narcotráfico. El trabajo ha sido muy intenso, y los frutos previstos se han visto en muy corto plazo. Gracias a la labor conjunta de organismos nacionales e internacionales fueron capturados los cabecillas, principales testaferros y jefes del cartel de Cali, comenzando por Gilberto, Miguel, Jorge Eliecer y Rafael Rodríguez Orejuela, José Santacruz Londoño, Julián Murcillo Posada, Julio Cesar Nasser David y Waldo Simeón Vargas Arias, entre otros.

En el campo de la lucha contra el secuestro, en el lapso comprendido entre 1994 y lo que va corrido de 1998, los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (Gaula) de la Policía Nacional han rescatado un total de 643 personas, siendo el año de 1997 el más relevante con un total de 211 rescates que corresponden al 32,81% de los plagios. Estos operativos arrojaron como resultado la captura de 1.399 secuestradores, mientras que en enfrentamientos entre los grupos antisecuestro y los plagiarios se dió de baja a un total de 90 delincuentes. Gracias a la acción de los Gaula de la Policía Nacional se evitó que los secuestradores recolectaran un total de $220.991.850.000 de pesos en rescates.

En lo referente a la extorsión se logró la captura de 1.865 delincuentes, siendo el 1996 el año más productivo con un total de 682 capturas (correspondientes al 33,88% de los delitos de esta naturaleza). En este proceso fueron dados de baja 25 extorsionistas y se evitó que se pagara por la extorsión un total de $50.232.646.000 pesos.

Recomendacionas

Para responder a los principios esenciales de la seguridad ciudadana, los procesos de modernización de las instituciones policiales deben:

- promover una cultura del respeto por los derechos humanos;
- consultar permanentemente con la ciudadanía para planificar los diferentes servicios;
- fortalecer los procesos de selección, formación y capacitación del personal para

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

lograr la profesionalización de los hombres y mujeres del cuerpo de policía;

- fomentar el intercambio de experiencias entre las fuerzas de policía del mundo, especialmente en todo lo que concierne a los aspectos administrativos y operativos institucionales.
- toda acción en favor de la seguridad ciudadana debe estar concebida, promovida y ejecutada con la participación plena de la autoridad civil, la Policía y la comunidad a través de mecanismos como las alianzas y consorcios ciudadanos que contribuyan a forjar una cultura de la seguridad.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Justicia y seguridad ciudadana: las reformas legales en El Salvador

Dr. René Hernández Valiente[1]

Introducción

Por siglos, la humanidad se ha caracterizado por tener un elemento aglutinante del orden social y político: la violencia. A través del tiempo hemos visto el surgimiento y desaparición de distintos regímenes políticos por la vía de la fuerza.

Afortunadamente, este elemento muchas veces consustancial de las formas de gobierno no fue el único. Al menos no ha sido un elemento que legitime a ninguna de las formas de poder, salvo por la vía de excepción cuando su autoridad es respondida.

Si hablamos de legitimidad y observamos una moderna aproximación crítica reciente al dogma jurídico, vemos que la legitimidad jurídica del poder político se fundamenta en la obediencia inducida, es decir, en la socialización de la obediencia que surge de la aceptación del poder y de su regulación mediante acuerdos sociales. Tenemos entonces al poder manifestándose en forma organizada y direccional, y también tenemos su legitimación mediante el establecimiento de un pacto social o norma fundamental: hablamos de la Constitución. A partir de este momento el poder legítimo será aquél que descansa en la aceptación de los gobernados que lo estiman justo, debidamente regulado por una Constitución y sometido a controles.

El Salvador no escapa a este proceso de maduración que busca permitir y a la vez controlar el poder político. Con la firma del acuerdo de paz nos ubicamos de nuevo en la fase del poder legítimo. Cabe anotar, sin embargo, que en varias ocasiones históricas nuestro país se ha divorciado de esta versión; por ello podemos afirmar que hemos vivido siempre en pos de la reconciliación, una reconciliación que desafortunadamente no ha sido muy duradera. El momento que se inicia en 1992 es el más promisorio de todos y debe ser irreversible. Desde luego, todos debemos comprender y participar en el proceso para defenderlo y garantizar que sea verdaderamente irreversible.

[1] Primer Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Legitimidad, gobernabilidad democrática y derecho al desarrollo

Al hablar de legitimidad, sabemos que hablamos de ese concepto relativamente nuevo al que llamamos gobernabilidad democrática. Legitimidad —o gobernabilidad— es un consentimiento social que se construye día a día; la búsqueda de su plenitud consiste en lograr que el poder genere insumos a la sociedad civil. El Estado debe adecuar sus modos de acción a los postulados que él mismo enuncia; asimismo, necesita promover en la sociedad civil la participación social en la toma de decisiones comunes, siguiendo unas reglas y sin caer en el populismo. Estado y sociedad deben realizar esfuerzos por estabilizar la idea de legitimidad que sustenta toda la vida institucional. Dicho en otras palabras, el respeto a la fórmula de legitimidad nos hará avanzar en la consolidación definitiva del método democrático.

Expresado lo anterior, es fácil concluir que este pensamiento colectivo impone potenciar muy especialmente aquellos sectores o elementos del aparato estatal que por estar en contacto más directo con la sociedad son capaces de introducir en ella el referente de la legitimidad en la forma más eficiente.

De todos los elementos del poder único del Estado, el más idóneo para llevar a cabo este trabajo es la justicia. Cuando hablamos de sistema de justicia incluiremos la normativa, las instituciones del sector, los operadores, la Escuela de Capacitación Judicial, las escuelas de Derecho y los abogados en ejercicio, agremiados o no.

Entre todas las funciones del Estado, la justicia es la que incide en la sociedad de una manera neutral y sin el riesgo de la dependencia. La justicia brinda a la sociedad la parte más saludable del Derecho: aquélla que hace de la norma una técnica para resolver los conflictos sociales.

En América Latina se desarrolla una nueva conciencia que reconoce a la Constitución como la gran carta de legitimidad del poder, siendo entonces la justicia constitucional la forma más importante de protección de los derechos y garantías ciudadanas. En El Salvador se la imparte desde la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y desde cada tribunal de la República, sin importar su nivel. Todos nuestros jueces son defensores obligados de la Constitución y de la legitimidad. Lo cual torna este tipo de justicia en una muralla para contener abusos y desvíos, al tiempo que la erige en fuente de garantía del desarrollo económico y social. Considero que el derecho al desarrollo es un derecho fundamental, protegido por la garantía de igualdad ante la ley. No existe posibilidad de desarrollo social y económico sin el imperio de la justicia y sin la prevalencia de la Constitución sobre cualquier otra norma, como tampoco es posible lograr un estado de gobernabilidad democrática sin una cultura constitucional popular y especializada.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Esto requiere que se conozca a fondo nuestro derecho constitucional y la Constitución, obligándonos en actitud recíproca a respetarla. Aquí juegan un rol importante las universidades y sus facultades de Derecho. Lo primero se logra mediante el estudio y el contraste de opiniones o interpretaciones. Lo segundo se logra con valentía para luchar por los valores que la Constitución establece.

La democracia no es sólo representación sino principalmente participación. Siguiendo a Bobbio, debe haber más ciudadanos participantes que protegidos. Una participación más amplia conduce a la defensa amplia del Estado de derecho y de la cultura constitucional, y por esa vía a la consolidación de la gobernabilidad democrática.

Justicia, reforma judicial y seguridad ciudadana

Aun a quienes impulsamos la reforma judicial durante el conflicto nos sorprende hoy en día el nivel alcanzado y la clara perspectiva que nos brinda un ambiente ya pacificado, aunque todavía no nos permita proclamar que se ha instaurado a cabalidad el Estado de derecho.

Como se afirmó al principio, la justicia, a través del Derecho, constituye la piedra angular en la resolución de los conflictos; para alcanzar tan anhelada meta ha sido necesario analizar a fondo el sistema de administración de justicia. Los resultados de este análisis conducen a determinar la necesidad de un cambio, pero no de un cambio total sino de aquello cuya obsolescencia impida a los operadores del sistema cumplir con el elemental principio de impartir pronta y cumplida justicia.

El diagnóstico de la realidad en la década de los años ochenta demostró que en El Salvador la justicia era lenta, que se violentaban constantemente principios fundamentales como los de la seguridad jurídica, igualdad, juez natural, inmediación, publicidad en lo penal, el interés superior del menor y otros. En consecuencia se planteó en primera instancia la necesidad de modificar el marco normativo que presentaba contradicciones con nuestra Constitución de 1983, señalándose como el área más crítica del Derecho aquélla que afectara más negativamente al ser humano. Fue fácil concluir que el área que por su ineficiencia e ineficacia lo afecta más es la de la justicia penal.

Focalizada esta primera área crítica surgió entonces la necesidad de reformar su marco normativo para viabilizar un sistema de justicia penal justo. El diagnóstico arrojó que el trabajo de adecuación legislativa debería cubrir en realidad muchas otras áreas, incluyendo la procesal penal, penitenciaria, administrativa, de familia, de menores, civil, mercantil, procesal constitucional y agroambiental.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El orden en que se mencionan no corresponde a la priorización de la reforma que se hizo en los años 1989 y 1990. Si bien se le dio más importancia al área penal, igualmente se incluyeron luego la procesal penal y la penitenciaria, mientras que por circunstancias coyunturales decidimos proponer reformas en las áreas de familia y en la de menores. Nuestras razones fueron las siguientes:

- Se celebraba en El Salvador el Congreso Mundial de Familia y constituía dicho evento una oportunidad importante para presentarnos al mundo con un proyecto de un Código de Familia y su Ley Procesal.
- El Salvador acababa de aprobar y ratificar la Convención de los Derechos del Niño, lo cual creaba la necesidad y la obligación de adoptar los preceptos de la Convención y desarrollarlos en nuestra legislación secundaria.
- Ambas legislaciones y sistemas jurisdiccionales sirvieron de antesala de la oralidad penal y brindaron al país la oportunidad de contar con las enseñanzas arrojadas por esta experiencia.
- Se anticipaba que el cambio de un sistema escrito a un sistema oral, sin experiencia previa, constituiría un trauma social.
- La coordinación del sector de la justicia era insuficiente, dado que la Unidad Técnica Ejecutiva de la Comisión Coordinadora no contaba todavía con la capacidad instalada requerida para coordinar técnicamente la implantación de la nueva legislación.

A lo anterior se suma la falta de apoyo presupuestario, la percepción ciudadana del fenómeno delincuencial y la falta de preparación previa de los operadores, lo que en últimas nos llevó a introducir sistemas predominantemente orales en las jurisdicciones de familia y de menores. Estas desarrollaron la nueva estructura del litigio mediante la incorporación de nuevos valores, relaciones y actitudes, para adquirir desde 1994 una capacidad evolutiva en el cambio, antes de llegar al proceso penal.

De la justicia de familia pasamos a la justicia de menores en 1995, en cuyo sistema desarrollamos los principios de inmediación, concentración, publicidad y brevedad. Estos son los grandes principios que a partir del 20 de abril de 1998 también desarrollamos en la justicia penal de adultos a través del juicio oral.

Es necesario conocer la evolución de estos eventos en la medida en que nos ayudará a entender mejor el porqué del orden de la reforma legal y su temática. Además de estas razones coyunturales, debemos recordar que vivíamos momentos de conflicto bélico, que todos sabemos son los peores para la implantación de un ambiente jurídico propicio.

No obstante ese momento de conflicto social que vivimos entre los años 1989 y 1992, el acuerdo de paz viabilizó los cambios al brindarnos una mayor

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

aceptación de los mismos en la búsqueda de entornos más propicios para la paz. Aprovechando esa coyuntura impulsamos con mayor fuerza nuestra agenda de reforma legal.

La perspectiva histórica nos permite afirmar que sin ese esfuerzo de reforma constitucional, de respeto a los derechos humanos y de búsqueda de la eficacia en la aplicación del sistema normativo, el temario de la paz se habría quedado sin el alma que le proporcionó la reforma judicial salvadoreña. De allí deriva su importancia en cuanto a la seguridad ciudadana. Su justificación la encontramos en el examen de la violencia y la delincuencia, de las deficiencias en la seguridad pública, de la actuación del Ministerio Público y de la administración de justicia.

En El Salvador hemos intentado brindar suficiente apoyo al proceso de reformas a través de las siguientes actividades permanentes:

- capacitación;
- diseño de programas informáticos de seguimiento de casos y de gestión administrativa;
- adopción de la oralidad;
- capacitación en la oralidad;
- creación de procesos administrativos jurídicos expeditos; y
- diseño ambiental de los despachos judiciales.

A partir de mayo de 1998, El Salvador cuenta con un plan del sector de justicia para los años 1998-2003 por instituciones y por oferta y demanda de servicios. En él se establecen políticas con base en las áreas críticas y se incluye un mapa de proyectos correspondientes, especificando aquéllos que cuentan con financiamiento y los que no lo tienen. Mencionamos esto por cuanto debemos dejar claro que sabemos hacia dónde vamos a través del establecimiento de metas definidas dentro de lo que razonablemente se puede lograr en un quinquenio de gestión. Es evidente que no será posible contar con los fondos que permitan cubrir todas nuestras necesidades financieras.

La reforma judicial salvadoreña tiene tres grandes vertientes de trabajo: reforma legal, reforma administrativa y procedimental, y reforma cultural. Las actividades de modernización del sector cubren las tres vertientes. La reforma legal, que se encuentra en su sexta y última fase (de "ajuste y consolidación"), pasó por varias etapas, en su orden: 1) de sensibilización, 2) de diseño, 3) de lucha parlamentaria, 4) de planificación de su vigencia, 5) de vigencia. Sabemos que la sexta fase, de ajuste y consolidación, durará varios años.

Al mencionar los ajustes nos referimos a cambios menores que no destruyan la filosofía de la reforma misma. Vemos con preocupación que la percepción pretende dirigir el ajuste y escuchamos en un año preelectoral propuestas de cambio surgidas del clamor popular. Es evidente que las reformas técnicas

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

deben corresponder a una realidad, no a percepciones o a la voz política surgida "del clamor popular", siendo aquélla la peor consejera de las decisiones técnico-jurídicas. En este orden de ideas, tampoco las "insatisfacciones" que se puedan dar entre los operadores son buenas consejeras de una sana reforma legal.

En esta etapa debemos optar por anteponer las decisiones operativas y administrativas, antes que reformar el marco legal. Esto por cuanto vemos que los problemas más frecuentes son de interpretación y aplicación de normas y la solución se encuentra fácilmente en la interacción entre los operadores.

Identificamos en esta fase de ajuste grandes vacíos: no contamos con investigación empírica ni con centros de investigación. Sería muy útil tener estos elementos, dada la complejidad de un proceso de reforma judicial sobre el cual no hay experiencia acumulada.

Conclusiones

Debemos trabajar firmemente en el diseño de instrumentos que nos permitan erradicar las causas de la violencia individual y colectiva; podemos identificar, a mi juicio, las más importantes: la injusticia y la opresión; la intolerancia y la discriminación; y la ignorancia y la miseria.

En este esfuerzo debemos culturizar, concientizar, y si se quiere, evangelizar, para que el mensaje de la paz llegue a todos. Se trata de que la gente comprenda que los conflictos inevitablemente se presentan y se continuarán presentando, pero que su solución civilizada se encuentra en la justicia, pues ésta obliga a que se tome en consideración la dignidad y el respeto por el otro y soluciona pequeños y grandes conflictos sin comprometer la integridad de los demás. Lo más importante es que exista una convivencia tal que sepamos tolerar las diferencias y aprendamos a vivir con ellas.

Estos anhelos no se cumplirán si no comprendemos que debemos abandonar la ciega tozudez del inmovilismo para darle paso a la creación continua. La primera pertenece a la historia, pues hoy vemos obras y actores que crean un ambiente de convivencia pacífica a través de una mayor participación democrática y de un Estado constitucional dentro de un ambiente de gobernabilidad. Ello exige una sociedad civil con conciencia de que pertenece al sector participante y no al sector protegido.

Dada la actual fase de ajuste de los sistemas reformados, debemos concentrar nuestros esfuerzos en sostener la nueva estructura de litigio, pero imprimiéndole la suficiente capacidad evolutiva. Me explico: con la sola estructura del litigio se puede tener capacidad evolutiva, entendiendo por ello la aptitud del sistema para incorporar progresivamente nuevas actitudes y, lo más importante, nuevos valores.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Debemos mantener una visión crítica constante. Es importante identificar los elementos más dinámicos del nuevo sistema, así como las posibles vías de involución. Se debe analizar cómo se afecta negativamente la inmediación, la delegación de funciones y las distorsiones de la prisión preventiva. Esta visión crítica tiene la finalidad de facilitar la formulación de una política preventiva para la cual no existe experiencia ni vocación, pero sí necesidad.

Además de una profunda modificación sistémica, el cambio que vivimos implica una transformación cultural profunda. Significa romper con quinientos años de atadura al sistema inquisitivo judicial de la cultura oficial. Pero los problemas de adecuación propios de lo nuevo hacen que los oscurantistas reclamen la vuelta al pasado. Ya ocurrió en América Latina. En casi doscientos años de desarrollo de un sistema mixto, podemos fácilmente ver cómo se ha involucionado hacia una recomposición del sistema inquisitivo a través de la desnaturalización del juicio oral. Por ello la visión crítica que se propone debe concentrarse en la defensa de la "nueva estructura del litigio", siendo ésta el componente más importante en el nuevo proceso oral.

Basta decir que en el modelo inquisitivo la actividad del juez es unilateral y los sujetos procesales son titulares de acciones subsidiarias. Lo que vale es la sabiduría del juez y la confianza en su criterio. En el sistema acusatorio y oral, el modelo es dialógico. La confianza ya no se deposita sólo en la acción reflexiva del juez, sino en la controversia, en un debate que garantice transparencia y el "*fair play*", esto es, el juego limpio o la igualdad procesal. Este cambio epistemológico traslada el centro del juez a la discusión pública, esencial en el juicio oral. A esto nos referimos cuando afirmamos la necesidad de defender la nueva estructura del litigio. Este es el principio rector de la implantación y desarrollo del nuevo sistema.

Finalmente, hemos de preguntarnos sí todo está ya hecho. La respuesta es negativa. Por el contrario, todo está pendiente. La reforma se inició, pero no debe terminar aquí. Para aquellos críticos impacientes, diré que en un proceso de cambio como el actual, la impaciencia despierta sospecha. Ninguna persona en su sano juicio puede pretender que una transformación tan profunda de un sistema judicial con raíces coloniales se realice en pocos años.

Tenemos muchas tareas pendientes, algunas de las cuales constituyen verdaderos desafíos. Apenas las enumero: nueva organización del Ministerio Público, diseño de su marco normativo y fortalecimiento institucional en sus funciones de investigación científica; establecimiento de una defensoría pública; planes universitarios que incluyan el nuevo Derecho; nuevos modelos de capacitación; los "observatorios" judiciales; la reforma administrativa; utilización de nuevas tecnologías; culturización de la comunidad jurídica; educación jurídica popular; gerencia del despacho judicial; divulgación jurídica; proceso

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de reforma cultural; planificación quinquenal; diseño de despachos y servicios comunes, entre otras cosas.

Lo anterior sugiere que hoy tenemos más tareas pendientes que al principio de la reforma. Lo cual no debe causar sorpresa porque hasta entonces no había existido una "política judicial sostenida". Por ello, el mayor reto para los operadores actuales en la administración de justicia y en la reforma nacional consiste en "sostener el esfuerzo". Hemos llegado ya a un nuevo sistema de justicia en El Salvador: el juicio oral y está funcionando. No debemos decaer; debemos tener paciencia y no confundir tiempos. El estado de la reforma en El Salvador nos permite laborar en tres direcciones:

- Afinar —haciendo los ajustes del caso— la reforma legal en materia familiar, de menores, penal y penitenciaria e impulsar las áreas que prudentemente esperaron su turno: administrativa, agroambiental, mercantil, civil y los métodos alternos de solución de conflictos.
- Promover una reforma administrativa en apoyo a lo que ya se ha hecho en reforma legal, del juez y de las nuevas áreas que se impulsarán, utilizando la informática y las comunicaciones como herramientas.
- La reforma cultural habrá de transitar por dos grandes vías: la primera será la culturización jurídica para los operadores, con el objeto de mejorar la capacidad instalada de respuesta o la demanda de servicios; la segunda será la divulgación jurídica popular para promover el acceso a la justicia y para rescatar la credibilidad en el sistema.

Las tareas que tenemos por delante son enormes, pero la experiencia ya ganada nos permitirá viabilizar los cambios para beneficio de las generaciones presentes y futuras.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La corrupción en los sistemas de justicia y seguridad en Colombia

Nubia Esperanza Urueña[1]

Introducción

La lucha contra el crimen y la violencia en sus varias modalidades está en manos de un grupo de instituciones que ha sido permeado en diferente grado por algunas de estas mismas prácticas. Esto quiere decir que dichas conductas se manifiestan fuera y dentro de las instituciones encargadas de velar por su prevención, investigación, sanción y castigo.

El reconocimiento de este problema impone un nuevo reto a los responsables de la formulación de la política sectorial: es necesario luchar contra el crimen y la violencia, y a la vez combatir la corrupción interna que está asociada con dichas prácticas. Lo anterior no desconoce la implementación de estrategias internas y externas, sino más bien pone de relieve el poco control a la corrupción interna, tanto por falta de voluntad institucional y gubernamental, como por la poca claridad sobre los procesos idóneos para abordar el tema de manera operativa, es decir, alejándose de lo disciplinario, judicial y académico.

Con esta ponencia se intenta llamar la atención de las entidades encargadas de diseñar e implementar las políticas de justicia y seguridad en cada país, para que tomen conciencia de que no se puede avanzar en la adopción de una política en estos dos sectores sin comprometerse seriamente con un ajuste institucional interno que refuerce el cambio mediante la aplicación de estrategias de lucha contra la corrupción. Esto con el fin de forjar organizaciones dotadas de funcionarios íntegros y honorables, capacitadas para enfrentar los riesgos que imponen las sociedades violentas y con altos índices de criminalidad.

En aras de la precisión, en este análisis se parte de entender la corrupción como aquellas acciones u omisiones relativas a las funciones y responsabilidades de quienes detentan algún tipo de poder y cuyo objetivo sea obtener

[1] Magister en Ciencia Política y especialista en mercados. Administradora de Empresas de la Universidad de los Andes. Actualmente es profesora-investigadora y directora del área de gestión pública de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes. Directora del Programa de Lucha contra la Corrupción en la Policía Nacional de Colombia - Universidad de los Andes.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

un beneficio de cualquier índole para ellos mismos o para terceros. Por lo tanto, el crimen y la violencia dentro de las instituciones del sector seguridad y justicia se manifiestan en diferentes modalidades de corrupción y no se restringen solamente a lo que se conoce tradicionalmente como la entrega de dinero o bienes.

A partir de esta definición es posible identificar, para el caso de Colombia en particular, las siguientes modalidades de corrupción sectorial:

- Exigencia de dinero o bienes a ciudadanos, comerciantes o delincuentes.
- Maltrato verbal o físico.
- Negligencia en el ejercicio de las responsabilidades.
- Participación en delitos contra la propiedad como hurto menor, hurto de vivienda, hurto de automotores, atraco bancario.
- Participación en delitos mayores como fuga de retenidos, homicidio, secuestro y extorsión.
- Vinculación a grupos al margen de la ley como organizaciones guerrilleras, paramilitares o de narcotraficantes.

No deja de sorprender que las anteriores modalidades se presenten dentro de las entidades encargadas de controlar el crimen, porque todas ellas constituyen faltas o delitos que son sancionables y que en muchos casos tienen implicaciones penales. Esta situación, aunada a los problemas de índole administrativo y financiero, contribuye a proyectar una imagen negativa de las instituciones y del país en general. Según el indicador de Transparencia Internacional, en 1997 a Colombia se la consideraba como la tercera nación más corrupta entre un grupo de 52, mientras que en 1996 ocupaba la octava posición.

Parte del problema es que el país no ha querido reconocer que la corrupción está presente en sus entidades oficiales y que continúa expandiéndose. Esto no quiere decir que todos los funcionarios que trabajan allí sean corruptos; por el contrario, lo que refleja es que existen personas que en busca de su beneficio personal dañan la imagen de una institución y ponen en peligro la legitimidad y credibilidad de todo un sistema.

¿Cuál es el problema realmente?

El problema de fondo es que las instituciones no cumplen con su función primordial de impartir justicia y garantizar seguridad a la sociedad. En otras palabras, no son eficaces. Tanto la acción indebida como la omisión de las funciones constituyen actos de corrupción que conducen a que las entidades sean ineficientes, y también a que se desvíen recursos con los consiguientes problemas fiscales y de bajo impacto de las acciones emprendidas.

La corrupción institucional va en contra del orden y la seguridad ciuda-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

dana. Más grave aún, en naciones donde ésta convive con la violencia política y social no se puede lograr una paz estable y duradera porque el crimen debilita todo proceso que se esté consolidando, en la medida en que sus raíces penetran en lo más profundo de las instituciones y la sociedad. Ante este panorama, es sencillo argumentar que la impunidad va en aumento y que la inversión pública es cada vez menos eficiente debido a la corrupción. Aunque es importante tener claro que el crimen no se va a exterminar aun si se reduce la corrupción interna, tal reducción sí constituye el primer paso para evitar que la criminalidad siga creciendo.

Cuando aumenta la efectividad de las acciones en todas las entidades sectoriales se obtienen dos efectos relacionados: uno interno de fortalecimiento institucional y sectorial, el cual conduce a uno externo que se refleja en el control y prevención del crimen y la violencia. En la medida en que estos efectos están interrelacionados, cuando existe corrupción se genera un patrón cíclico perverso en los resultados. Si no se trabaja simultáneamente en los dos frentes, será imposible contar con organizaciones sólidas y operativamente eficientes que puedan controlar el crimen y la violencia.

Algunos reflejos de este doble efecto se presentan cuando funcionarios de los sectores justicia y seguridad se relacionan con grupos criminales. Por ejemplo, algunos miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía se asocian con delincuentes con el fin de cometer toda clase de delitos no sólo contra las personas sino también contra sus bienes. En entidades como la Fiscalía y los organismos de seguridad se presentan serias irregularidades y adulteración en los procesos de investigación e inteligencia en contra de presuntos criminales. Por su parte, los jueces dictan veredictos blandos que no corresponden a la gravedad del delito cometido o dejan vencer los términos de los procesos para favorecer a quienes les entregan cualquier tipo de prebenda para beneficio personal. En las cárceles ocurren fugas de presos en complicidad con los guardianes o se dan tratamientos preferenciales a ciertos delincuentes.

Lo que se desprende de las anteriores descripciones es que todas estas instituciones se han alejado del cumplimiento de su verdadera misión a causa de la corrupción que practican algunos de sus funcionarios. La lista de incidentes no pretende ser exhaustiva y sólo refleja algunos de los problemas de corrupción en los sectores de justicia y seguridad que hacen que estos tengan baja eficacia e impacto en sus acciones. Sin embargo, si algún delincuente los leyera diría que son ínfimos (como realmente lo son) frente a la realidad que agobia a cada entidad. En el caso de la Policía de Colombia, por ejemplo, se han detectado solamente en el servicio de vigilancia de Bogotá 22 prácticas de corrupción de las cuales nueve constituyen delitos graves y el resto faltas menores. Esto es algo que nadie hubiera podido imaginar observando la reali-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

dad desprevenidamente; por ello es fundamental el apoyo de la investigación que oriente a las entidades en el diseño de estrategias fundadas en conductas conocidas y comprendidas en profundidad. Lo cual implica que hay que separarse de la presentación anecdótica o periodística del problema para hacer descripciones operativas que lleven a establecer patrones en cada una de las modalidades de corrupción detectadas en una entidad.

Para abordar el problema, es necesario analizar la corrupción en dos niveles. En el primero está lo relacionado con la parte operativa, mientras que en el segundo está lo referente a las funciones administrativas. Lo fundamental de la corrupción en el ámbito operativo es que impide que una institución cumpla con su misión. Y aunque la corrupción en el ámbito administrativo es un fenómeno que alcanza a todas las instituciones públicas y por lo tanto ha sido más estudiada, es necesario enfrentarla simultáneamente con aquélla que surge en el ámbito oparativo para garantizar que los cambios sean sostenibles.

Las implicaciones de la corrupción en los sectores de justicia y seguridad

Muchos de los diagnósticos del sector de justicia y seguridad han insistido en la debilidad gerencial de su acción y proponen la adopción de instrumentos y herramientas de gestión que al parecer resuelven todo como por arte de magia. Pero, como se ha comprobado una y otra vez, creer que la salida a los problemas consiste solamente en ser mejores gerentes de la cosa pública conduce al error. La prueba está en que algunas de las entidades que adoptaron procesos de modernización que fueron difundidos como experiencias "exitosas" volvieron a su estado anterior o están en peores condiciones. La gran pregunta es: ¿por qué después de implantar todas las herramientas gerenciales y ajustes institucionales estos cambios no fueron sostenibles?

Puede haber dos explicaciones. La primera es que no hubo continuidad en la política pública sectorial, lo que implica que los procesos ajustados no se consolidaron. Además se trataba de procesos altamente vulnerables y basados en cambios que no apoyaban la misión de las entidades; por lo tanto, su efecto fue parcial, pues aunque los ciudadanos se sentían mejor atendidos o las entidades tenían mejores plantas físicas y dotaciones, todo lo demás seguía igual. La segunda explicación es que ciertamente la corrupción ha impedido la sostenibilidad de los proyectos de cambio y a la vez ha llevado a un mayor rezago institucional, bien sea porque muchos de los actores involucrados en el pasado continúan usufructuando su cargo de manera injustificada en el presente (es decir, han sobrevivido al cambio) o porque algunos de los nuevos dirigentes han propiciado el caos institucional dados sus propios intereses de lucro.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Esto confirma que la corrupción no sólo engendra crimen y violencia, como se dijo en el punto anterior, sino que además entorpece todo proceso de cambio y ajuste institucional; de ahí que impida que las buenas administraciones introduzcan reformas sostenibles pues la vulnerabilidad de todos los procesos es alta. Esto, unido al hecho de que tanto los actores internos como los externos buscan su propio provecho, conduce a afirmar que la corrupción es una de las causales más importantes del rezago institucional, impunidad y crimen en estos sectores.

¿Qué hacer para acabar con la corrupción y para que las entidades cumplan bien con su misión?

Se debe comenzar por identificar cuáles son las tareas que es necesario emprender. Como es obvio, primero estarán las urgentes y luego las importantes, y en cada una de las dos categorías habrá prioridades claras.

Lo más urgente

Resulta indispensable identificar las personas y/o grupos que desde dentro o fuera de las instituciones promueven y operan la corrupción. Una vez identificados se les deberá judicializar con base en las pruebas recopiladas, para que posteriormente paguen una condena por los actos cometidos y evitar así la impunidad. Este proceder generaría además un efecto ejemplarizante a nivel institucional y nacional.

En Colombia, la Policía Nacional ha sido la única instancia gubernamental que ha emprendido esta labor, aunque no siempre ha llevado a cabo el proceso hasta sus últimas consecuencias. Con el apoyo de una legislación especial que avaló la Corte Constitucional se identificaron, investigaron y expulsaron de la entidad a los perpetradores de actos dolosos. Sin embargo, tales individuos no fueron judicializados, quedando libres para operar de nuevo en la sociedad. Así pues, es muy probable que continúen delinquiendo y aumentando los índices de criminalidad del país.

Con todo, es necesario reconocer que este fue un paso muy importante y ejemplarizante en Colombia. Gracias a esta medida se ha logrado retirar a cerca de 7.500 hombres de la Policía de diferentes grados. Con esta medida se depuró la institución y se logró que la Policía Nacional se erigiera en la única entidad que haya luchado y continúe trabajando para prevenir y extirpar el crimen tanto dentro como fuera de la institución. En el cuatrienio 1994-1998, esta campaña reportó a la entidad una buena imagen no sólo en el ámbito nacional sino también en el internacional.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Lo más importante

Si se quiere poner freno a la corrupción institucional, hay seis tareas importantes: 1) establecer cuál es y cómo opera la corrupción por incidente, 2) definir las relaciones de causalidad con los procesos institucionales más vulnerables a la corrupción, 3) consolidar las modalidades de corrupción sectorial, 4) identificar las características personales y de entorno que hacen más propensa a una persona a la corrupción, 5) identificar y diseñar un sistema temprano de prevención, y 6) diseñar y poner en práctica un sistema de investigaciones internas.

Cuál es y cómo opera la corrupción por incidente. Es importante indagar tres aspectos: las modalidades de operación, las nociones de delito y los factores asociados al mismo. A continuación se presenta una de las guías utilizadas en la Policía de Colombia para explorar los incidentes, la cual puede ser de utilidad.

MODO DE OPERACIÓN POR INCIDENTE

Actores: De quién fue la idea, quiénes intervinieron, cuántos eran, cómo se conocieron, cómo se vincularon, cómo se organizaban, qué querían, qué hicieron, quién era el líder y cómo se distribuían las tareas.

Víctimas: Quiénes fueron, por qué se las escogió, cómo se las escogió, qué hicieron, cómo se comportaron.

Escenario: Dónde sucedió el caso (en qué ciudad o zona del país, en qué barrio), por qué en ese sitio, cuándo sucedió.

Modo de operación: Cómo empezaron, qué hicieron luego, con quién y cómo, cuánto se demoraron, qué decían, cuánto recibieron.

Acciones posteriores: Qué pasó luego: si se investigó, si hubo o no sanciones, si los participantes murieron.

Percepciones: Por qué se cree que las personas se involucraron en este caso. Si se considera que en este caso hay delito, por qué. Si se considera que este incidente es grave o leve, por qué. Si se cree que la acción se justificaba, por qué. Si cree que merece sanción, por qué.

FACTORES ASOCIADOS A LOS DELITOS

De cultura institucional

Valores institucionales (ley del silencio, problemas de poder, cinismo, desplazamiento de carga negativa).

Imagen y credibilidad interna y externa de la institución.

Relación entre mayor o menor corrupción versus sanciones y estímulos.

Falencias administrativas.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Personales

Perfil sicológico
Rasgos sociopáticos

NOCIONES DE DELITO

Para el implicado: Qué es una falta. Qué características tiene una falta grave de una menos grave y por qué.

Cómo cree que se debe actuar frente al delito. Cuándo esto no es posible, qué se debe hacer.

Qué diferencia hay entre un delito cometido por alguien de la institución y uno cometido por un civil.

Por qué cree que un miembro de su institución podría cometer un delito.

Es útil recurrir al análisis de información procedente de diferentes fuentes. Por ejemplo, se deberían estudiar las quejas originadas en todas las dependencias internas y externas posibles con el propósito de conocer de manera preliminar algunas modalidades delincuenciales. Una vez establecidas, se podría pasar al estudio detallado de cada una de ellas para construir los patrones criminales; esto se puede realizar mediante entrevistas en profundidad con diferentes grupos de personas de la entidad, sus proveedores y usuarios. Asimismo, se podrían realizar estudios etnográficos que permitan comprender la cultura interna y explicar por qué se presenta la corrupción, y por qué no se la controla, denuncia y/o sanciona.

Con la ayuda de estas herramientas, aplicadas con profesionalismo y transparencia, será posible establecer con precisión las modalidades y patrones de corrupción presentes en cada entidad. Hay que aclarar que quienes adelanten este trabajo no dejan de correr riesgos porque en el fondo están buscando desmantelar el crimen organizado a nivel interno y esto no es bien recibido por quienes se encuentran comprometidos con la corrupción.

Consolidar las diferentes modalidades de corrupción sectorial. Esto se hace con el propósito de comprender los nexos que operativamente se establecen entre las diferentes entidades. Después de todo, los criminales son algunos de los pocos que tienen claro el funcionamiento de la corrupción sectorial, dado que son ellos quiénes en muchos casos tienden a promover las desviaciones de comportamiento de los miembros de dichas entidades. Conocer estos puentes es fundamental para poder atacar el crimen organizado y romper el velo de impunidad que caracteriza a los sectores de justicia y seguridad.

La ventaja de conocer cómo opera la corrupción en la totalidad del sistema de justicia es que permite aproximarse a la forma de operación de las orga-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

nizaciones criminales para así formular estrategias y establecer puntos de control que abran la posibilidad de reducir este tipo de prácticas. Ello daría mayor credibilidad institucional y sectorial y ayudaría en últimas a aumentar los niveles de gobernabilidad del país en cuestión.

Establecer las relaciones de causalidad con los procesos institucionales más vulnerables a la corrupción. Esto se hace con el propósito de ajustar los procesos internos afectados y aquéllos en los cuales se podrían impulsar estrategias preventivas. Para este trabajo es importante contar con la colaboración de grupos *ad hoc* dentro de la institución que sean flexibles y que permitan, por medio del trabajo dirigido, detectar las principales acciones dentro de los procesos sensibles a la corrupción. Sólo un profundo conocimiento de dichos procesos ayudará a reducir el problema y a lograr que las medidas emprendidas sean sostenibles.

En el caso de la Policía colombiana, por ejemplo, se estableció que si se trabajaba en cinco procesos (selección, entrenamiento, traslados, evaluación y disciplina) se podía llegar a reducir la corrupción en forma significativa. Vale la pena mencionar que en estudios realizados sobre el problema de la corrupción en los cuerpos de Policía de Nueva York y Australia (los únicos que han trabajado en este problema) se encontró que existe una total coincidencia sobre los procesos críticos y sensibles a la corrupción.

Identificar las características personales y de entorno que hacen a una persona más propensa a la corrupción. Esto implica estudiar variables de orden educativo, familiar, económico, disciplinario, evaluativo y de movilidad, así como sanciones y estímulos, con el fin de establecer modelos que permitan identificar fácilmente si una persona es propensa o no a la corrupción. En el caso de la Policía de Colombia se estudiaron 180 variables y se encontró que sólo operan 18, entre las que se encuentran el estado civil, sexo, ocupación del cónyuge, tipo de plantel educativo de la formación básica, número de cursos en la entidad, rotación en algunas dependencias y haber recibido ciertas sanciones y condecoraciones. A partir de ello se diseñó un modelo que ayuda a prevenir este tipo de comportamiento con una precisión cercana al 90%.

Identificar y diseñar un sistema de prevención temprana. Esto con en fin de que se envíen señales de alerta sobre posibles comportamientos irregulares. Dichos sistemas se construyen con base en información procedente de la hoja de vida de cada persona y de su desempeño dentro de la institución. Este sistema deberá incorporar la evaluación y disciplina de cada funcionario en aquellos procesos que se han predefinido como críticos, junto con las características personales que se considera harían a una persona más propensa a la corrupción.

Entre los aspectos de implementación que se deben considerar figuran el manejo de las hojas de vida, la actualización de la base de datos y la produc-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

ción de los informes finales pues se trata de información delicada que debería estar centralizada y cuyo acceso debe estar sujeto a restricciones. El proceso debe ser claro, objetivo, sistemático y controlable. En este sentido es importante que se repliquen y difundan las experiencias de investigación en instituciones similares y en la totalidad del sector con fines comparativos.

Construir el sistema de investigaciones internas. El objetivo de este sistema es lograr la judicialización de los casos denunciados y de aquéllos que se sospecha son vulnerables. Esta información puede ser recibida a través del sistema preventivo o porque las personas son escogidas en forma aleatoria.

Una vez seleccionada la persona a la cual se le aplicará una prueba (test de integridad), se recurre a la construcción de los escenarios y a la selección del personal que actuará en forma encubierta. Una vez se realice la prueba y la persona salga implicada se procede a su captura y judicialiación, gracias a que se cuenta con material probatorio.

Comentario final

De lo expuesto anteriormente se deduce que es importante conocer no sólo la corrupción sino también los procesos por ella afectados. Esto requiere que después de identificadas cada una de las modalidades de corrupción se establezcan los nexos que administrativamente permiten su florecimiento, bien sea porque no existen los elementos de control necesarios, o porque si existen no operan de manera eficiente.

Igualmente, es importante conducir acciones que identifiquen y judicialicen a los corruptos apoyándose en sistemas tempranos de detección, con el fin de evitar que se conviertan en criminales amparados bajo la institucionalidad del Estado. Lo importante es que la norma se aplique en la realidad, es decir, que las mismas entidades trabajen en la judicialización de los casos de corrupción.

Es claro que el ejemplo también tiene un efecto formativo, y por ello quienes manejen este tipo de estrategias deben poseer una reputación intachable para que el proceso no pierda credibilidad o se quede en un discurso que cae en el dilema del falso ingenuo o en la persecución a los enemigos.

Finalmente, es crítico que se difundan las mejores estrategias de reducción de la corrupción en diferentes sectores y niveles de gobierno, con el fin de que puedan ser retomadas por otras instituciones, asegurando así el avance hacia la consolidación sectorial.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave, N,W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

CICODE
CENTRO DE INICIATIVAS DE
COOPERACION AL DESARROLLO

UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

Trinidad, 1
28801 Alcalá de Henares. Madrid
www. alcala.es/cicode

ISBN 84-8138-403-8

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Este libro no puede ser reproducido, almacenado o transmitido por ningún medio