

QUÓRUM

REVISTA IBEROAMERICANA - UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

DIRECTOR

Manuel Guedán, *Universidad de Alcalá*

DIRECTOR DE ARTE

Roberto Goycoolea, *Universidad de Alcalá*

PRESIDENTES DEL CONSEJO ASESOR

Virgilio Zapatero, *Rector Universidad de Alcalá*

Julio María Sanguinetti, *ex Presidente de la República Oriental de Uruguay*

CONSEJO ASESOR

Saturnino Aguado, *Director del Instituto de Estudios Norteamericanos. Universidad de Alcalá*

Andrés Allamand, *Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo*

Asunción Ansorena, *Directora de la Casa de América*

Carlos Contreras, *Secretario Ejecutivo Comisión Sudamericana*

Jaime Contreras, *Director Instituto de Estudios Sefardíes y Andalusíes. Universidad de Alcalá*

Alberto Couriel, *Universidad de la República, Uruguay*

David Edelman, *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*

Rodrigo Egaña, *Director del Proyecto de Reforma del Estado, Ministerio de la Presidencia de Chile*

Gustavo Fernández, *Ministro de Asuntos Exteriores, Bolivia*

Ricardo Ffrench Davis, *Asesor Regional Principal de la Comisión Económica para América Latina y Caribe*

Oswaldo Hurtado, *ex Presidente de Ecuador*

Bolívar Lamounier, *Politólogo, Brasil*

Félix E. Martín, *Florida International University*

Ernesto Ottone, *Asesor en Asuntos Estratégicos del Presidente de Chile*

Joan Prats, *Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad, ESADE*

Alicia Puyana, *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en México*

Joaquín Villalobos, *St. Anthony's College, Universidad de Oxford*

Laurence Whitehead, *Nuffield College, Universidad de Oxford*

CONSEJO DE REDACCIÓN

Alfredo Arahuete, *Universidad Pontificia de Comillas*

Ignacio Astarloa, *Letrado en Cortes*

Diego Azqueta, *Universidad de Alcalá*

Martín Bassols, *Universidad de Alcalá*

Joaquín Bosque Sendra, *Universidad de Alcalá*

Emilio Chuvieco Salinero, *Universidad de Alcalá*

Jose María Espinar, *Universidad de Alcalá*

José Luis Gómez Navarro, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Iñigo del Guayo Castiella, *Universidad de Almería*

Edmundo Jarquín, *Banco Interamericano de Desarrollo*

Carlos Jiménez Piernas, *Universidad de Alcalá*

Adolfo Jiménez, *Secretario General de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social*

María Muñiz, *Parlamento Europeo*

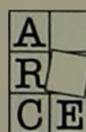
Miguel Sánchez Morón, *Universidad de Alcalá*

Quórum es una revista iberoamericana de pensamiento.

Su periodicidad es cuatrimestral. El contenido de los artículos no refleja necesariamente los criterios de los editores, que se expresan únicamente en sus notas editoriales.

Quórum 12, otoño 2005

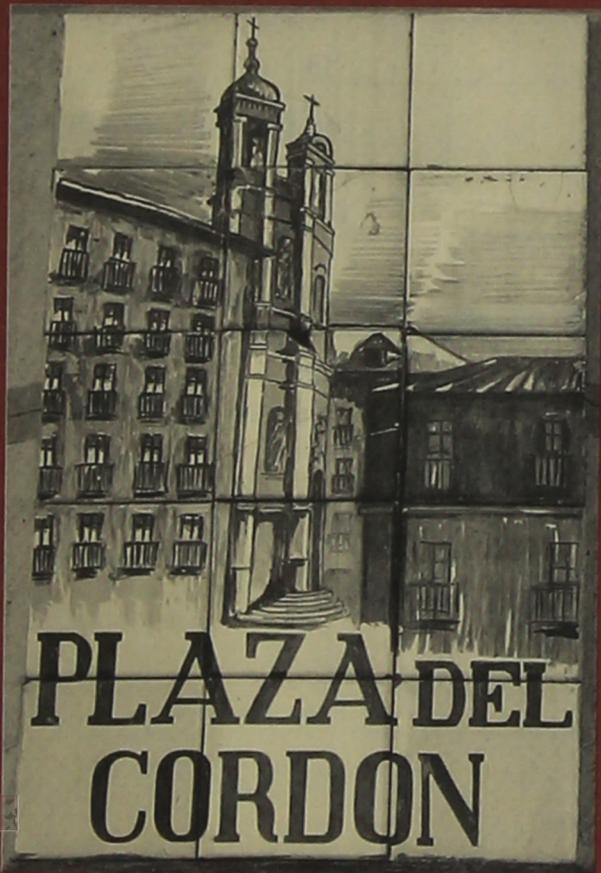
Quórum es miembro de



Asociación de
Revistas Culturales
de España



FEDERACION IBEROAMERICANA
DE REVISTAS CULTURALES



QUÓRUM 12

OTOÑO 2005

Carta del Director. Redescubriendo la Política

MANUEL GUEDÁN

6

Sistemas de referencia espacial
y configuración de memoria urbana

ROBERTO GOYCOOLEA PRADO

13

18. *La seguridad ciudadana: un reto de las democracias*

La seguridad en América Latina y Europa

FERNANDO CARRIÓN

21

La inseguridad ciudadana en América Latina

FERNANDO CARRIÓN M.

29

Reforma policial en América Latina

LUCÍA DAMMERT

53

Joven, crimen y estigma

CARLOS MARIO PEREA RESTREPO

65

Políticas locales de seguridad ciudadana en Europa: el caso de Barcelona

JAUME CURBET

95

Otra mirada a la experiencia de seguridad y convivencia en Bogotá

MARÍA VICTORIA LLORENTE

110

Democracia y seguridad en un mundo globalizado y de riesgos.

Algunas anotaciones

KLAUS BODEMER

126

Hipertrofia represiva: la cuestión carcelaria en América Latina

JORGE NÚÑEZ VEGA

140

158. *Mano a mano entre Christian Fernández y José Antonio Mazzotti*

Diálogo de la lengua

Inca Garcilaso, el primer mestizo de las letras castellanas



174. *La actualidad*

La hora del cambio

GUSTAVO FERNÁNDEZ

175

La emigración revaluada

CARLOS DORE CABRAL

194

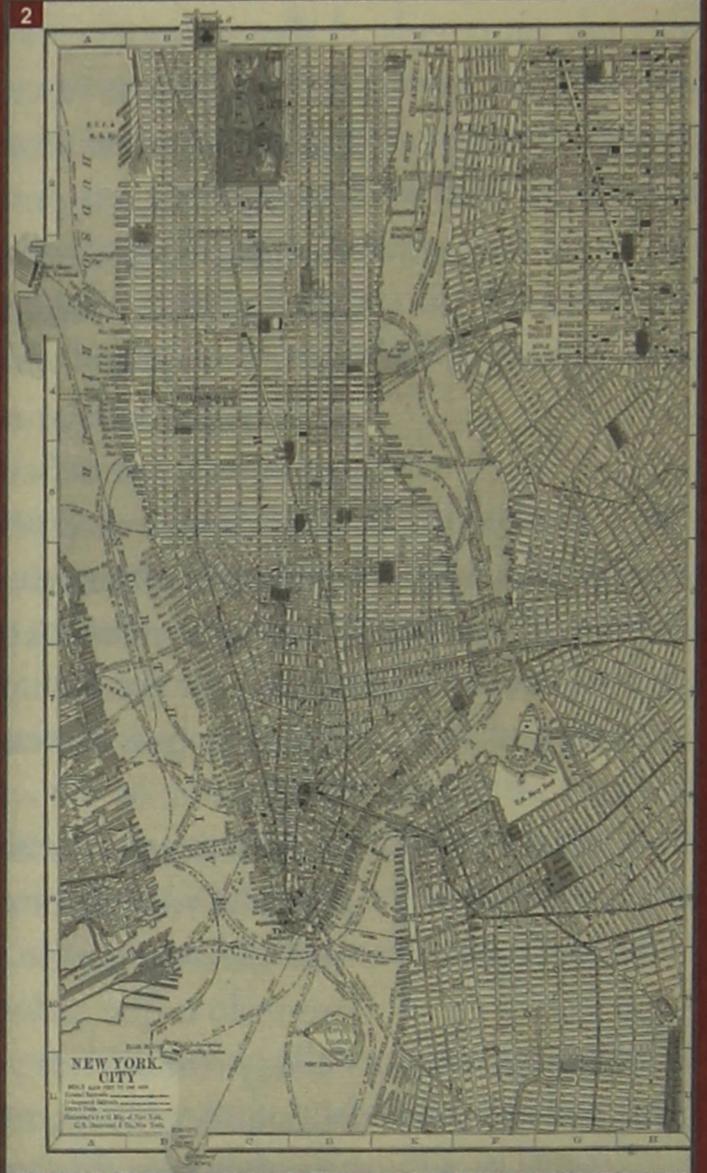
210. *Otros temas*

América Latina en la última batalla diplomática China-Taiwán

JULIO BURDMAN

211

222. *Reseñas bibliográficas*



La seguridad ciudadana: un reto de las democracias

- 21 La seguridad en América Latina y Europa
FERNANDO CARRIÓN
- 29 La inseguridad ciudadana en América Latina
FERNANDO CARRIÓN M.
- 53 Reforma policial en América Latina
LUCÍA DAMMERT
- 65 Joven, crimen y estigma
CARLOS MARIO PEREA RESTREPO
- 95 Políticas locales de seguridad ciudadana en Europa: el caso de Barcelona
JAUME CURBET
- 110 Otra mirada a la experiencia de seguridad y convivencia en Bogotá
MARÍA VICTORIA LLORENTE
- 126 Democracia y seguridad en un mundo globalizado y de riesgos. Algunas anotaciones
KLAUS BODEMER
- 140 Hipertrofia represiva: la cuestión carcelaria en América Latina
JORGE NÚÑEZ VEGA

La inseguridad ciudadana en América Latina

FERNANDO CARRIÓN M.¹

Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador

RESUMEN

El trabajo hace un análisis de la violencia en América Latina, mostrando que ha habido un crecimiento importante, que se ha producido una transformación significativa y que ha adoptado nuevas formas. Se ha convertido en un problema social con más de 140.000 homicidios anuales, hay una pérdida económica no menor al 14 por 100 del PIB anuales (168.000 millones de dólares), las instituciones democráticas se erosionan y las ciudades se amurallan. Hay diferencias regionales: el área andina es la más compleja con Colombia a la cabeza, luego le sigue Centro América y finalmente el Cono Sur.

Palabras clave: Violencia urbana. Criminalización. Percepción de inseguridad. Impacto y recuperación. Seguridad ciudadana. Gobernabilidad.

ABSTRACT

The article analyzes the violence in Latin America, showing that has been an important growth; that a significant transformation has taken place and that has adopted new forms. It has become a social problem, with more than 140,000 annual homicides, and an economic loss no inferior to 14 por 100 of the GIP (168 billion dollars), the democratic institutions erode and the cities are walled. There are regional differences: the Andean area is the most complex with Colombia at the top, followed by Central America and finally the Southern Cone.

Key words: Urban Violence. Criminalization. Insecurity perception. Impact and recovery. Citizen security. Gobernability.

INTRODUCCIÓN

Si bien la violencia urbana existe desde que existe la ciudad, es difícil desconocer que, durante estos últimos años, se ha convertido en uno de los temas más importantes de la urbe andina contemporánea, debido, entre otras cosas, a las nuevas formas que ha asumido, a los impactos sociales y económicos y al incremento alarmante de su magnitud. Las violencias se han extendido en todos los países y ciudades de la región, pero con peculiaridades y ritmos de intensidad propios a cada urbe y cada cultura².

La violencia urbana se ha expandido con mucha fuerza en las ciudades de la región, a través del incremento real de los eventos delictivos y del cambio en la percepción de la población, provocando mutaciones manifiestas en las urbes latinoamericanas. Allí están las transformaciones en el urbanismo (amurallamiento de la ciudad, nuevas formas de segregación residencial), en los comportamientos de la población (angustia, desamparo), en la interacción social (reducción de la ciudadanía, nuevas formas de socialización) y en la militarización de las ciudades, amén de la reducción de la calidad de vida de la población.

La importancia creciente que adquiere la delincuencia común en las ciudades, aún no tiene un correlato respecto de su conocimiento. Pero tampoco se le ha concedido la importancia necesaria, ni ha sido incorporada en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana, con la urgencia y la prioridad que se merece. Se debe resaltar, de todas maneras, que si bien esta situación es generalizada en la subre-

gión, no se puede dejar pasar por alto que hay un desigual tratamiento. Así, tenemos que en Colombia hay un desarrollo mayor del conocimiento respecto de los restantes países, sustentado en una mejor información empírica, en una comunidad académica que lo estudia y en una estructura administrativa que ejecuta políticas públicas.

No se puede desconocer que, recientemente, hay un desarrollo interesante en el resto de los países andinos, que tienen que ver con propuestas innovadoras en materia de control y prevención de la violencia urbana, que superan aquellas concepciones que postulan su tratamiento con una acción sobre los síntomas mediante la acción policial, la privatización de la seguridad y el incremento de penas. En tal sentido, algunos gobiernos nacionales y locales, instituciones policiales, ONG y organismos académicos han iniciado investigaciones y tomado medidas específicas para prevenir la violencia que, por el poco intercambio que existe en la región, las posibilidades de dilucidarla y de enfrentarla se reducen.

Las propuestas que surgen son mucho más abarcativas e innovadoras, pero revelan la necesidad de conocer y diagnosticar profundamente y con mayor sentido práctico. Existe un grupo importante de investigadores que está desentrañando el fenómeno de la violencia en ciudades que requieren profundizar los mecanismos de intercambio, colaboración y comparación de las experiencias.

A pesar de la creciente importancia que tiene el tema, no existen muchos antecedentes que busquen confrontar opiniones

sobre la temática. El poco intercambio de experiencias sobre estas actividades en la región, ha reducido las posibilidades de entender y enfrentar los problemas urbanos. De ahí que sea necesario reforzar y estimular un proceso de intercambio entre personas e instituciones que trabajan sobre la inseguridad ciudadana.

Aunque justo es decir que, en estos últimos años, su preocupación se incrementó sustancialmente, de ahí que se hayan realizado varias reuniones y publicaciones, mostrando que el tema ha logrado cierta legitimidad que va más allá de la amplia demanda de seguridad de la población.

El presente trabajo se ubica dentro de un marco explicativo que tiene un contenido más político-social que biológico, psicológico o legal-criminalista. Ello significa que la interpretación se enmarca dentro de una concepción de la violencia urbana, como un hecho social. Sin embargo, en la literatura actual se evidenciarán matices, por ejemplo, entre autores que encuentran explicaciones del fenómeno reciente de la violencia en aspectos coyunturales, generales³ o particulares⁴, y otros que lo hacen a partir de la agudización de ciertas situaciones estructurales⁵.

El trabajo es un primer intento de sistematización a nivel subregional andino, que no trata de presentar las ideas como si fueran definitivas y tampoco concluyentes. Es un primer producto y acercamiento que surge de la necesidad de comparar e intentar algunas preocupaciones desde una aproximación personal.

APROXIMACIONES CONCEPTUALES

1. Elementos conceptuales

La violencia no es un problema, es una relación social

No se puede desconocer que el tema de la violencia, como fenómeno social, existe desde tiempos inmemoriales y que, por tanto, no es nuevo, al grado que se podría decir que es consustancial a la sociedad. Tal afirmación replantea la tradicional aproximación al tema de la violencia desde aquellas metodologías que la interpretan como resultado de un conjunto de patologías sociales (disfuncionalidades) o individuales (biológicas o psicológicas).

La violencia debe ser comprendida más allá del análisis patológico de las conductas individuales y ser concebida a partir de lo que es: un tipo particular de relación social entendida en el contexto de un proceso histórico particular. Esta consideración de la violencia como relación social permite conocer la organización del delito, las distintas formas que asume, el proceso que la define y, sobre todo, diseñar políticas preventivas que vayan más allá de lo punitivo, represivo y de control. Así, la violencia aparece menos como un problema y más como el producto de «una relación social particular de conflicto, que involucra, por lo menos, a dos polos con intereses contrarios, actores individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación» (Guzmán, 4).

Y esto es más claro en ciertos países —como Colombia—, donde no sólo el nivel y la multiplicidad de las formas de violencia lo hacen peculiar, sino también la recurrencia y permanencia del fenómeno en el tiempo.

Las dinámicas de las violencias

La violencia no es un hecho puntal que concluye con una víctima y un victimario, porque, por un lado, es un proceso histórico que tiene historia. La violencia tiene recurrencia cíclica, porque la violencia es un proceso que tiene historia —una historia de la violencia—. En otras palabras, hay una noción de historicidad de la violencia, porque se trata de un fenómeno social y, por tanto, cambiante. Es decir, y siguiendo a Guzmán (1994), «hay factores históricos coyunturales que están detrás de los niveles altos o bajos de la violencia homicida».

Y, por otro, es un proceso que tiene etapas anteriores y posteriores, que hay un momento anterior de organización del delito y de **percepción de inseguridad** (prevención), una etapa de **violencia** propiamente dicha (control) y otra posterior de **impacto y recuperación** (rehabilitación)⁶.

La violencia es un fenómeno que proviene de múltiples causas, algunas de las cuales dependen del momento y del lugar. Las causas pueden provenir de factores estructurales (desigualdad, ingobernabilidad), institucionales (policía, familia) y situacionales (porte de armas, alcohol). Porque la violencia tiene un origen multicausal, sus políticas deben ser integrales.

Uno de los problemas que tiene la comprensión del fenómeno de la violencia es su pluralidad. No se trata sólo de la existencia de múltiples causas que generan un mismo fenómeno, sino que existen distintas causas que se expresan en diferentes violencias. En otras palabras, existen múltiples violencias,

cada una con dinámicas particulares, que se cruzan, combinan y superponen. Esto significa que no hay un proceso unidireccional, sino varios procesos que se unen; lo cual trae una gran complejidad a la hora de entenderlas y, por tanto, mitigarlas.

Hoy es más claro el fenómeno de la diversidad de las violencias porque aparecen nuevas, se transforman la viejas y se incrementan todas. En algunos casos, las formas finales pueden ser parecidas (secuestro), pero su lógica interna puede ser distinta (política, económica). De allí que —en algunos casos— se las confunda en el análisis y se las enfrente como si fueran lo mismo. Esto significa que la violencia no es una que tiene múltiples formas, sino que son múltiples violencias que pueden tener —incluso— las mismas formas. Esta condición plural de la violencia obliga a crear políticas que asuman esta diversidad, a través de que a cada tipo de violencia se debe responder con un tipo particular de estrategia.

Mientras la inseguridad va ligada a la desprotección, la **seguridad ciudadana** se refiere a la existencia de un orden público ciudadano que elimina las amenazas de violencia en la población y permite la convivencia segura. Se trata de la existencia de una organización social a la cual el ciudadano pertenece y, por tanto, le defiende. Se refiere al reconocimiento que se hace del otro y de sus derechos (el tema de la libertad), y, en el límite, cuando hay un hecho violento, tiene que ver con la restauración del daño causado y el castigo al culpable, pero como disuasión. La seguridad ciudadana se diferencia de la seguridad nacional o pública, en tanto estas últi-

mas se constituyen desde una concepción estado-céntrica y la primera desde la ciudadanía⁷. En suma, la seguridad ciudadana busca dar seguridad a la ciudadanía en el ejercicio público y privado de los derechos y deberes (Delgado y Maduel, 21, 1994). Por eso, la seguridad ciudadana se obtiene en un Estado Social de Derecho donde la libertad del «respeto al derecho ajeno» es legal, legítima y democrática (igualdad y diversidad). En suma, es la función socializadora que provee la sociedad y sus instituciones: la confianza.

Este conjunto de violencias no se expresan de manera pura. De ahí que la relación que existe entre ellas lleve a confundir los tipos de violencias (la violencia común como si fuera política), a creer que todas son una misma (no se reconoce la pluralidad), a desconocer el paso de unas a otras⁸, a tener formas parecidas y a que algunos actores pueden ser los mismos (el sicario). En otras palabras, cada violencia tiene su propia dinámica; pero, en su conjunto, existen constantes que permiten configurar una historia de la violencia en un lugar determinado.

2. *El objeto de conocimiento regional*

América Latina no ha sido reflexionada —como unidad o totalidad— desde la perspectiva de la violencia. Existe una producción bibliográfica bastante importante, desigual en cantidad y calidad, sobre cada uno de los países, así como sobre algunas ciudades en particular. Se debe indicar que hay publicaciones y propuestas importantes, que han surgido principalmente de organismos internacionales. En esa perspectiva, la OPS (1994) ha logrado hacer propuestas continentales para enfrentar la problemática

que va desde una perspectiva metodológica denominada *epidemiológica*, hasta acciones específicas para reducirla⁹. También el BID ha desarrollado importantes iniciativas que pueden encontrarse en la definición metodológica del «marco de referencia para la acción» (BID, 1999) y las «notas técnicas de prevención de la violencia» (BID, 2000 a); además se debe resaltar el estudio destinado a mostrar los costes económicos que trae la violencia (BID, 2000 b). El PGU-AL (1994) realiza un seminario en Cali y publica un libro pionero sobre seguridad ciudadana, donde se discuten las propuestas locales que más interés despiertan para enfrentar la violencia. La CEPAL (1999) realiza un diagnóstico de la problemática y de las salidas de política que se han diseñado. CLACSO (2002) conforma un grupo de trabajo sobre la temática para hacer una reflexión más académica, y FLACSO-Ecuador (2002) publica una compilación de estudios que van desde una perspectiva regional, pasando por lo nacional y lo local.

Esto significa que hace falta comparar los casos de los países y construir visiones regionales más comprensivas. Una óptica de conjunto y una reflexión supranacional pueden aportar a la comprensión andina de los fenómenos de la violencia. Para ello se deben realizar estudios transversales, comparativos y generales, que permitan encontrar algunas constantes y determinaciones comunes y extraer experiencias intercambiables. Más importante aún si se tiene en cuenta que la violencia se encuentra en una fase de internacionalización, propia de la dinámica global-local que sigue a la lógica de la violencia en el mundo actual¹⁰.

LA VIOLENCIA LATINOAMERICANA

1. Los Andes en el contexto de América Latina

Según un estudio del BID, para 1990, el promedio mundial de la tasa de homicidios fue de 10.7 por cien mil habitantes, y el de América Latina de 22.9. Esto significa que Latinoamérica tiene una tasa de más del doble del promedio mundial (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999).

En una investigación de la OPS (1997) se señala que la tasa de homicidios para América Latina en 1994 fue de 29 por cien mil habitantes, y que entre 1984 y 1994 la tasa de homicidios aumentó en más del 44 por 100. Adicionalmente, se tiene que son muy pocos los países que tienen una tendencia decreciente en las tasas de homicidios, lo cual les convierte en una excepción a la norma: la mayoría de los países tienen un crecimiento significativo en sus tasas de homicidios.

Para el Banco Mundial (1997), en América el fallecimiento por causas externas (homicidios, accidentes y suicidios) representa el 20.5 por 100 del total de años perdidos por muerte y discapacidad en los hombres. Este dato, a nivel mundial, es de 15.3 por 100. La OMS estima que alrededor del 7 por 100 de las defunciones se deben a estas causas, y casi la tercera parte de las lesiones por accidentes y violencias.

El BID (2001) estima que la violencia en América Latina arroja resultados francamente alarmantes: cada año, cerca de 140.000 latinoamericanos son asesinados; 54 familias son robadas por minuto, 28 millones al año. La destrucción y transferen-

Cuadro n.º 1
Tasas de homicidios en América Latina y el Caribe (por cada 100.000 personas)

	Fines año 70/prin. año 80	Fines año 80/prin. años 90
Guatemala		
El Salvador	—	150
Colombia	—	150
Jamaica	20,5	89,5
Brasil	—	35,0
Nicaragua	11,5	19,7
México	—	18,3
Venezuela	18,2	17,8
Trinidad & Tobago	11,7	15,2
República Dominicana	2,1	12,6
Perú	—	11,9
Panamá	2,4	11,5
Ecuador	2,1	10,9
Estados Unidos	6,4	10,3
Honduras	10,7	10,1
Argentina	—	9,4
Costa Rica	3,9	4,8
Uruguay	5,7	5,6
Paraguay	2,6	4,4
Chile	5,1	4,0
	2,6	3,0

Fuente: OPS, «Programa de Análisis de la Situación de Salud», 1997, citado por el Banco Mundial, «Crimen y Violencia como Temas de Desarrollo en América Latina y el Caribe», 1997.

cias de recursos es aproximadamente del 14.2 por 100 del PIB latinoamericano. Estas cifras significan que «la violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces más alta en esta región que en el resto del mundo». Por tanto, América Latina se ha convertido en el continente más violento del mundo.

Pero como todo promedio esconde diferencias, se pueden encontrar situaciones diversas, por ejemplo, si tomamos dos criterios de agregación territorial: el de los países y el de las subregiones. Entre los primeros, tenemos una dispersión sumamente alta que se expresa en una brecha de 50 veces entre el país que tiene la tasa más alta –El Salvador– con el que tiene la más baja –Chile–. Los países que tienen las más altas tasas de homicidios por cien mil habitantes son El Salvador (150), Guatemala (150) y Colombia (89.5), aquellos que tienen las más bajas son: Chile (3), Uruguay (4.4) y Costa Rica (5.6), siendo las tasas de estos últimos comparables con las tasas de los países europeos.

Por otro lado, si analizamos la dispersión desde la perspectiva de las regiones se puede llegar a ver que el Cono Sur es una de las re-

giones menos violentas de América Latina, con una tasa promedio de homicidios del 6.2 por cien mil habitantes en 1999, pero con un crecimiento del 14.8 por 100 entre 1984-94. En contrapartida, tenemos a la región andina, con una tasa de 51.9 homicidios por cien mil habitantes y un crecimiento espectacular en la década de 105.9 por 100. Esto significa que la tasa de homicidios en la región andina creció en más de siete veces en relación al Cono Sur.

También se debe destacar que América Central crece de manera importante con una tasa del 20.5 por 100, con el rasgo distintivo de haberse producido procesos de pacificación en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Esto nos hace pensar que se ha pasado de un tipo de violencia política hacia otra más bien común; esto es, de una

Cuadro n.º 2
América Latina y el Caribe 1984-1994: Tasas de homicidio por 100 mil habitantes

Regiones	1984			1994		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
América Central y Caribe Latino ^a	17.5	31.5	3.8	21.1	38.1	4.0
Área Andina ^b	25.2	46.6	4.2	51.9	96.6	7.7
Caribe Inglés ^c	5.2	7.6	2.8	8.7	13.1	4.2
Cono Sur ^d	5.4	9.3	1.8	6.2	10.5	1.9
Brasil	23.2	42.4	4.0	30.1	54.8	5.2
México	18.2	33.3	3.1	19.5	34.8	3.8

Fuente: OPS, 1998

^a América Central y Caribe Latino: Costa Rica, EL Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

^b Área Andina: Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

^c Caribe Inglés: Anguila, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tobago.

^d Cono Sur: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

violencia donde los actores del conflicto estaban identificados, polarizados y tenían una unidad de mando explícita, hacia otra donde la dispersión de los actores, la desarticulación de un mando único y el contar con armamento y no con actividades económicas estables, hacen más compleja la violencia y mayor su incremento. Lo paradójico de la violencia Centroamericana: la tasa de homicidios en tiempos de paz es mayor a los momentos de guerra.

Llama la atención que todas las subregiones tengan un crecimiento importante en las tasas de homicidios, aunque sea claramente superior el de la subregión andina: en otras palabras, se puede afirmar que estamos viviendo –desde mediados de la década de los ochenta del siglo pasado– una tendencia generalizada de crecimiento de la violencia en América Latina. Que si bien pueden existir algunos países que bajen relativamente sus tasas de homicidios, éstas no terminan por generar un impacto que modifique la tendencia general, prevaleciente en todas las subregiones y, más aún, en el conjunto de América Latina.

La otra característica digna de resaltarse tiene que ver con la variable de género: existe una tasa promedio para América latina de 22.9 por cien mil homicidios, que está compuesta por un 41.3 de homicidios masculinos y 4,5 femeninos. Esto significa que existe una relación cercana de un número diez veces mayor de hombres que de mujeres. En otras palabras, los homicidios en América Latina son fundamentalmente masculinos; tendencia más clara en el caso de la región andina.

De esta aproximación se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- Desde 1985 se vive un ciclo expansivo y de transformación de la violencia en toda América Latina.
- Latinoamérica tiene una tasa de homicidios que supera en un 114 por 100 la tasa promedio mundial; el área andina supera a la de América Latina en un 79 por 100; y Colombia rebasa al promedio de la región Andina en un 49.3 por 100.
- América Latina es el continente con mayor cantidad de homicidios del mundo, los Andes la subregión más violenta de Latinoamérica y Colombia el país andino con mayor tasa de homicidios. En números absolutos se estima en 36.000 los homicidios al año producidos en Colombia.

2. *La violencia en los Andes*

De acuerdo a las tasas de homicidios, es claro que la subregión andina es la que más abona en el comportamiento violento de América Latina, aunque lo hace gracias al peso que tiene Colombia, que es el único país que está por encima de la media subregional andina (51.9)¹¹.

Sin embargo, no se puede dejar de tener en cuenta el crecimiento acelerado de Venezuela, que en quince años ve crecer su tasa de homicidios en un 88 por 100, así como tampoco el aumento de la tasa correspondiente a los tres países del centro-sur de los andes. Si bien Perú, Bolivia y Ecuador tienen tasas por debajo del promedio latinoamericano, no se debe dejar de mencionar que

mantienen un nivel importante de crecimiento.

El gran salto del crecimiento de la violencia en el Área Andina se produce a partir de 1985, gracias al peso que tienen Colombia y Perú, que más que cuadruplican sus tasas de homicidios en el quinquenio. Es un momento en el que coinciden la violencia del narcotráfico con la violencia política en los dos países (FARC y ELN en Colombia y Sendero Luminoso y MRTA en Perú).

Posteriormente, en los primeros cinco años de la década de los noventa se mantienen las tasas de homicidios en un nivel alto, pero siempre en alza aunque a un ritmo más lento de crecimiento. En este período baja un tanto la tasa de Colombia, aunque los otros países siguen con la tendencia creciente.

Cuadro n.º 3
Área andina 1980, 1990 y 1995: tasas de homicidio por cada cien mil habitantes

Países	Fines del 70-prin. del 80	Fines del 80-prin. del 90	Última cifra disponible, alrededor de 1995
Colombia	20.5	89.5	65.0
Venezuela	11.7	15.2	22.0
Perú	2.4	11.5	12.6*
Ecuador	6.4	10.3	14.8**
Bolivia			

Fuentes: Ayres (1998), OPS (1998), Perú Instituto INEI (1998), Paz Ciudadana (1998), BID (1998).

* Fajnzylber y otros (ed): *Crimen y violencia en América Latina*. Banco Mundial: DC. ** FLACSO-Ecuador, 2003.

Este dato subregional andino contiene dos extremos interesantes de analizarse: por un lado, Colombia tiene la tasa más alta (65.5), y, por otro, Bolivia (9) con una de las más bajas. Es importante esta comparación, porque hay una corriente de interpretación de la violencia que se sustenta en la hipótesis de que las violencias se originan en la pobreza, el narcotráfico, el déficit de Estado y la diversidad social (étnicos).

Estos supuestos pierden sustento en la comparación, porque Colombia no debería tener el nivel de violencia que la caracteriza, en tanto es uno de los países latinoamericanos que tiene una larga tradición de gobiernos civiles, elegidos democráticamente, y un crecimiento económico sostenido. Y Bolivia, en cambio, tiene las condiciones para ser uno de los países más violentos: es un país pluriétnico, menor desarrollo relativo, fuerte presencia dictatorial, escaso peso estatal y productor de narcóticos. Sin duda que esta comparación queda por hacerse. Por lo pronto, se puede formular la hipótesis de que en Bolivia se canaliza la conflictividad social a través del sistema político y de una sociedad civil fuerte. Pero también puede ocurrir, que cada país tenga un tipo de violencia propia, que le sea característico de su conflictividad o que, lo que en un país puede ser una causa o factor en un momento determinado, en otro país o momento puede ser otra.

3. El coste económico de la violencia

Frente a este comportamiento de la criminalización en el área andina, se tiene como correlato inmediato el peso significativo del coste económico de la violencia, al extremo

de que, según el BID, «la violencia es en la actualidad –sin duda– la principal limitante para el desarrollo económico de América Latina»¹². Así tenemos que el coste económico promedio de la violencia en Latinoamérica es del 14.2 por 100 del PIB (BID, 2000); lo cual significa 160.000 millones de dólares o cerca del 25 por 100 de la deuda externa de América Latina.

Si comparamos los cuadros de Tasas de Homicidios por país (Cuadros 1 y 3) con el de Coste Económico de la Violencia (Cuadro 4), se puede concluir que a una mayor tasa de homicidios se tiene un mayor coste económico de la violencia. Que en la relación de homicidios por coste, Colombia y Perú tienen un comportamiento relativamente parejo (2.6 y 2.5 respectivamente), mientras que Venezuela lo tiene un poco más bajo (1.9).

Desgraciadamente, en Ecuador y Bolivia no se han hecho estudios del coste económico que tiene la violencia. Pero si hacemos

un ejercicio estadístico, teniendo como base los costes de la violencia y las tasas de homicidios en los tres países estudiados por el BID (Colombia, Venezuela y Perú)¹³, podemos llegar a la conclusión de que el promedio regional andino es de 13.86 por 100 del PIB, un poco más bajo que el promedio de América Latina (14.2 por 100), y de que en Ecuador los costes de la violencia serían de 6.2 por 100 y en Bolivia de 9.5 por 100 del PIB. De ahí se desprenden los altos costes que tiene la violencia y cómo éstos se convierten en un factor contrario al desarrollo.

Por otro lado, tenemos que los países con las más altas tasas de homicidios son los que destinan la mayor cantidad de recursos económicos a la seguridad. El coste de la violencia en Colombia, que tiene una tasa de 65 homicidios por cien mil, fue del 24.7 por 100 del PIB, y en El Salvador (con cerca de 150) del 24.9 por 100, dos de los países con las tasas más altas del mundo. En contrapartida tenemos a Costa Rica, Chile

Cuadro n.º 4
Costes económicos de la violencia social en seis países latinoamericanos
(expresado como porcentaje del PIB de 1997)

	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	24,70	24,9	12,3	5,1	11,8

Fuente: Juan Luis Londoño (1998). *Epidemiología económica de la violencia urbana*.

y Uruguay, que tienen las tasas de homicidios más bajas de América Latina, y son los países que cuentan con los presupuestos más altos destinados a la inversión social. Ergo: la mejor política de seguridad ciudadana es aquella que diseña buenas políticas sociales y con recursos económicos significativos¹⁴.

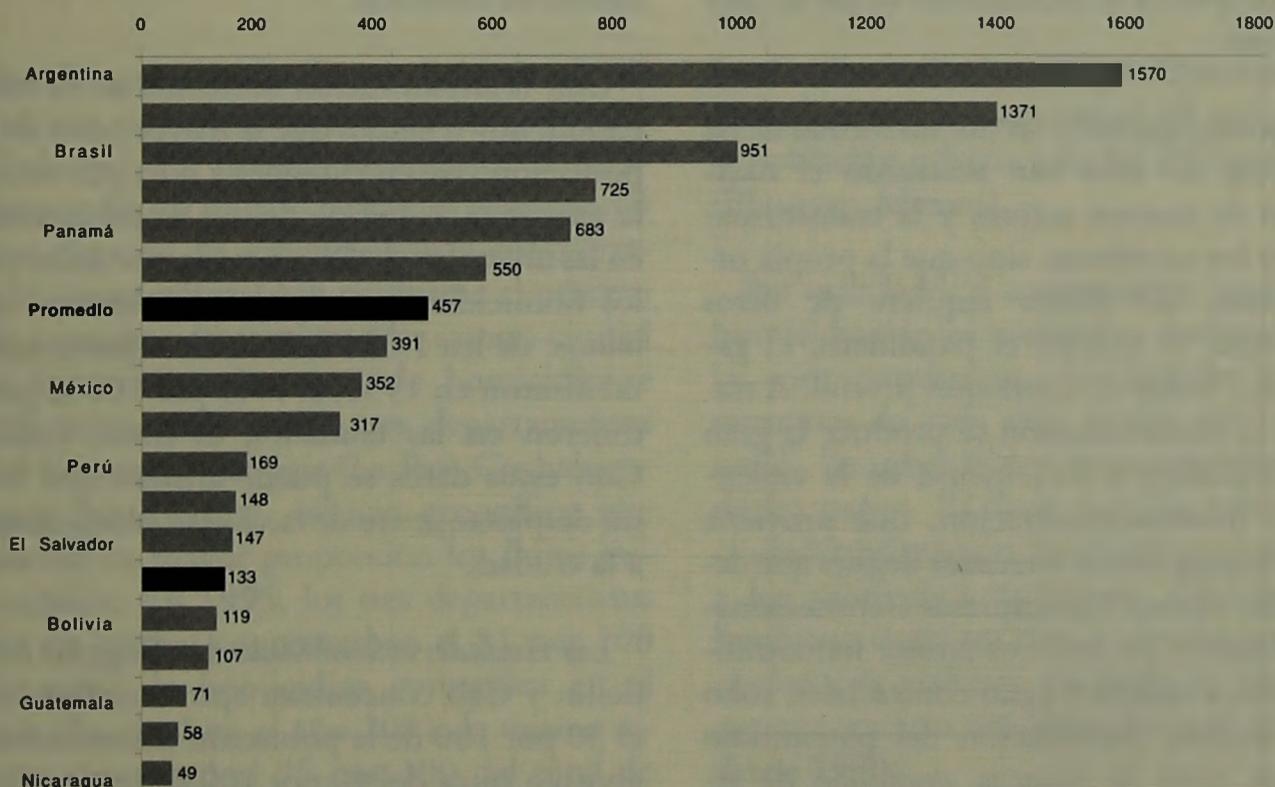
Esto quiere decir que el incremento de los gastos en seguridad conduce a una disminución de los recursos destinados a lo social, porque hay un comportamiento inversamente proporcional. Esto es una lógica contraria a la disminución de la violencia y próxima al incremento de los costes que se incurren en ella. Si se diseñara un presu-

puesto que apoye a la disminución de la violencia, se tendría más recursos para lo social y ayudaría a reducir el déficit presupuestario. Adicionalmente, no habría la necesidad de los ajustes, habría más recursos económicos, mejoraría la calidad de vida y las instituciones se fortalecerían.

4. La violencia urbana

La violencia no sólo ha crecido sino que también se ha diversificado en sus características, tanto en el tiempo como en el espacio. Es así que han aparecido nuevas violencias, inéditas manifestaciones de las antiguas, el incremento notable de todas ellas¹⁵ y un cambio en sus expresiones en el territorio.

Cuadro n.º 5
Inversión social per capita en América Latina, 1997



La violencia es un proceso que tiene historia; por eso crece y cambia. La gran transformación en la hora actual tiene que ver con la aparición de una violencia *moderna* que supera y coexiste con la *tradicional*. La violencia tradicional es la expresión de un hecho cultural (asimetría familiar, mecanismo lúdico) o de una estrategia de supervivencia para ciertos sectores empobrecidos de la población.

Y la moderna¹⁶, que es aquella que se organiza explícitamente con el fin y la disposición explícita de cometer un acto violento. Este tipo de violencia se desarrolla a través de organizaciones con recursos, criterio empresarial, tecnología avanzada, nuevos actores, transnacionalización del delito e infiltración en el sistema social. Este tipo de violencia se expande con fuerza en la región desde la mitad de la década de los ochenta y es el que genera el incremento de los hechos delictivos.

La modernización y las nuevas formas de las violencias no sólo han acarreado el nacimiento de nuevos actores y la transformación de los anteriores, sino que la propia organización del delito requiere de otros personajes: el sicario, el pandillero, el gamín, etc., todos de condición juvenil. A través de la modernización se produce la gran transformación e incremento de la violencia: su internacionalización, que proviene de la constitución de mercados ilegales que desarrollan verdaderas empresas transnacionales del delito en ámbitos como: narcotráfico, asalto a bancos y casas comerciales, robo de vehículos, depredación del patrimonio cultural, trata de blancas, comercio de ar-

mas livianas, tráfico de niños, secuestro y sicariato¹⁷. Esta modernización de la violencia tiene un nivel de operatividad y efectividad que supera las destrezas profesionales y tecnológicas de las fuerzas del orden. Con el desarrollo de la violencia moderna, la tradicional recibe una gran influencia, al grado de que la primera se apoya en la segunda, porque allí recluta su gente y en ese mundo se mimetiza.

Si bien la violencia moderna constituye un espacio que no reconoce las fronteras, no es menos cierto que su carácter ubicuo tiende a privilegiar lo urbano. De ahí que estemos viviendo un proceso de urbanización de la violencia en la subregión andina; o lo que es lo mismo, que la violencia andina se ha transformado en fundamentalmente urbana, lo cual –bajo ningún punto de vista– significa que la ciudad sea por sí misma fuente de violencia.

Con la urbanización acelerada de la subregión, hoy tenemos que la mayor parte de la población vive en ciudades y que, por tanto, la mayor cantidad de delitos se concentran en las urbes. En el *caso ecuatoriano* se tiene que los homicidios son fundamentalmente urbanos: de los 1.834 homicidios que se contabilizaron en 1999, el 77.5 por 100 se produjeron en las ciudades; es decir, 1.422. Con estos datos se puede afirmar que hay un desplazamiento de la violencia del campo a la ciudad.

Las *ciudades colombianas* de «Bogotá, Medellín y Cali concentran aproximadamente el 30 por 100 de la población colombiana y aportan cerca del 40 por 100 de los homi-

Cuadro n.º 6
Tasas de homicidios por 100.000 habitantes (1980-2000)

	1980	1985	1990	1995	2000
Colombia	20.5	42	89.5	65	
Bogotá	28.9		55.8	58.9	34.8
Cali	30	70	88	110	103.0
Medellín	66.9		335		169.1
Venezuela	12	10	15.2	22	
Caracas	18	14	28	52	
Perú	2.4	3	11.5	10.3	
Lima				25.6	28
Ecuador	6.4		10.3	13.4	15
Quito					
Bolivia				16.7	22.8
La Paz					
Promedio AL	15	18	25	30	

Fuente: Juan Luis Londoño (1998). FLACSO-Ecuador (2003), Piqueras, (Mimeo), Acero, Hugo (2002), Quintana (2003), Gaitán F. (1998).

dios, lo que permite ilustrar la hipótesis del proceso de urbanización de la violencia» (Zuluaga). En Bolivia, las tasas de homicidio por departamento permiten relacionarlas con el grado de urbanización y concentración demográfica. Así, conforme el proceso de urbanización y migración campo-ciudad se incrementa, las tasas de homicidio se concentran más en los tres departamentos del eje central del país (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), espacio geográfico que asimila en mayor proporción los flujos migratorios. En 1995, los tres departamentos del eje central concentraban el 81 por 100 del total de homicidios cometidos en el país. En cambio, el año 2001, la misma región concentró el 95 por 100 del total de

homicidios a nivel nacional (Quintana). En Perú, Lima concentra casi el 60 por 100 de la población urbana y de los delitos del país (Piqueras, Mimeo).

Por otro lado, si comparamos las tasas de homicidios de los promedios nacionales con las correspondientes a las ciudades más importantes de cada país, vemos que –en general– las urbes tienen tasas superiores a las de los países. Es decir, que las tasas de las ciudades principales son bastante superiores a los promedios nacionales. El Caso Colombiano quizá sea el más aleccionador, y la ciudad más violenta, sin duda, es Medellín, aunque con una tendencia hacia el descenso, desde 1990.

Lo que sí se evidencia es una falta de correlación entre urbanización y violencia, porque, según ello, Venezuela debería ser la más violenta y Bolivia la menos. Los datos del cuadro anterior con el siguiente, nos muestran una realidad distinta. El predominio de la población urbana, el incremento del número de ciudades y la generalización de la urbanización, no son causales o factores del incremento de la violencia. Lo que ocurre es que en las ciudades se concentra el mayor número de casos de violencia porque hay más población, pero extraer de ahí una correlación de que a mayor urbanización mayor violencia, hay una distancia muy grande.

Si bien no es fácil encontrar causalidades o determinaciones de la ciudad a la violencia, sí se puede afirmar que la violencia no es exclusiva de la ciudad, y que ésta se comporta más bien como un escenario social más de aquélla.

LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA

La violencia común es una de las expresiones más claras de la inseguridad ciudadana. Sin embargo, los gobiernos locales y nacionales de la región y la propia sociedad aún no la han asumido con la debida propiedad, al extremo de que el enfrentamiento al hecho delictivo arroja resultados más bien preocupantes.

Instituciones fundamentales, como la policía y la justicia, se desacreditan por fuera y se corroen por dentro, y los habitantes se recluyen en un mundo privado cada vez más complejo¹⁸. La justicia acumula más casos de los que ventila y, en general, se erosiona a pasos agigantados.

Intentando sistematizar las principales concepciones que rigen en el enfrentamiento de la violencia urbana, se pueden encontrar dos vertientes fundamentales: la una,

Cuadro n.º 7
Nivel de urbanización por país, Área Andina, años seleccionados 1950-2000

País *	Nivel de Urbanización (porcentajes)					
	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Venezuela	46.8	61.2	71.6	79.4	84.0	86.9
Colombia	37.1	48.2	57.2	63.9	69.5	73.9
Perú	35.5	46.3	57.4	64.6	58.9	72.8
Ecuador	28.3	34.4	39.5	47.0	55.1	65.3
Bolivia	37.8	39.3	40.7	45.5	55.6	62.5
Total Área Andina	37.1	45.9	53.3	60.1	64.6	72.3
Total América Latina	41.4	49.3	57.5	65.0	71.1	75.4

Ordenados decrecientemente por nivel de urbanización en 2000

Fuente: Naciones Unidas (2000).

inscrita en una política estatal –hoy dominante–, que propugna el control de la violencia vía *represión y privatización*, y la otra como la *seguridad ciudadana*, que se inscribe en una relación sociedad-estado que, a la par que enfrenta al hecho delictivo, busca construir ciudadanía e instituciones que procesen los conflictos democráticamente.

1. La primera tiene dos salidas equívocas: reprimir y privatizar

Para hacer frente a la violencia delictual urbana, las autoridades han planteado dos salidas: la represión y la privatización. En general, estas políticas asumen el control de la violencia desde una óptica inscrita en los marcos de la seguridad nacional y del Estado, con lo cual no hay una diferenciación, por ejemplo, entre el acto de violencia política con el de violencia común o de narcotráfico, porque –según su preceptos– todas las violencias socavan las bases de la convivencia de la sociedad y del Estado, en tanto afectan la propiedad privada, rompen las reglas del mercado y deslegitiman la acción estatal.

En una constatación por medirse estadísticamente, se puede señalar que la mayoría de las violencias se dirigen hacia la población y una minoría hacia el Estado¹⁹. Pero la acción del Estado es inversamente proporcional, a pesar de que en la actualidad las violencias afectan más a los ciudadanos y a sus instituciones, que al Estado y sus órganos. En general, los Estados latinoamericanos prestan mayor atención a las violencias macro, relacionadas con el narcotráfico y la guerrilla, que a las comunes, siendo paradójicamente que la mayor cantidad de víctimas provienen de esta última.

El Estado (policía, ejército y justicia) se convierte en el depositario de la seguridad y garante de la protección colectiva de la población; quienes exigen mano dura a la fuerza pública y al conjunto de los aparatos estatales para que se protejan sus bienes y vidas. En este caso, las acciones fundamentales se dirigen hacia el control de la violencia bajo una óptica represiva, que se caracteriza por:

a) Ante el desbordamiento de los sistemas judiciales y penitenciarios, por la magnitud de la violencia y sus nuevas formas, se exige una reforma a los códigos penales, dirigida a modificar los tipos de delito y a incrementar las penas. El concepto de delito y de delincuente cambia en la visión estatal; que es, en última instancia, la que crea y define la figura del delito y las penas correspondientes. Se aumentan las penas a cierto tipo de delitos y también nuevos tipos de delincuentes (los niños y los jóvenes). Pero lo más grave es el avance de la impunidad²⁰ y la saturación de las cárceles, en muchos casos con personas sin sentencia o inocentes.

b) El enfrentamiento al hecho delictivo, mediante el uso de la fuerza. Allí se inscriben, por ejemplo, los operativos que periódicamente se realizan para controlar la delincuencia común en las poblaciones de bajos ingresos. En general, se caracterizan por ser parte de una estrategia de represión, amedrentamiento y seguridad inscritas en una concepción antisubversiva. Son operaciones, tipo rastrillo, que se desarrollan con gran despliegue informativo y de fuerzas.

Ecuador duplicó la población carcelaria en los últimos años. Hay un policía por

cada 500 habitantes, a lo cual deberían sumarse las policías municipales, las privadas y de tránsito, el ejército y la formación de grupos civiles y paramilitares. Existen no menos de 250 empresas de seguridad privadas reconocidas y no menos de 200 informales.

El Estado se ve desbordado en sus capacidades y pierde su condición de garante de la seguridad ciudadana, ante las limitaciones de las políticas represivas y de control, y ante el aumento de la delincuencia y la corrupción de los aparatos punitivos²¹, todo lo cual conduce —en un contexto de modernización del estado— a la privatización de la seguridad.

De allí que se perciba la privatización de algunos segmentos de la actividad de seguridad, permitiendo que ciertos sectores sociales —entre los cuales se encuentran policías jubilados— promuevan empresas de seguridad privada, con base a un personal con poca formación y sin un control real. Adicionalmente, se desarrollan un conjunto de actividades económicas, vinculadas a la seguridad, como la venta de servicios y mercaderías: armas, alarmas, seguridades, defensa personal, perros, etc. Este marginamiento en la administración de justicia produce un copamiento del control de la violencia por parte de la sociedad civil, a través, por ejemplo, de la justicia por su propia mano. Los cementerios clandestinos se multiplican por la existencia de grupos paramilitares que se dedican a la «limpieza social» (Colombia) o «profilaxis social» (Venezuela). La experiencia muestra que este fenómeno de asesinato de delincuentes, prostitutas y homosexuales

proviene del cambio en la política de equilibrios entre la policía y la justicia, expresado en el debilitamiento del poder judicial y la imposición de políticas represivas sobre las preventivas.

De esta manera, la seguridad tiende a ser patrimonio exclusivo de aquellos sectores sociales que pueden adquirirla y, por tanto, un factor regresivo adicional de la calidad de vida de la población.

2. *La gobernabilidad de la violencia*

En contrapartida a la concepción dominante, poco a poco va tomando existencia una visión alternativa a la anterior, que ve con preocupación la renuncia del Estado a su rol de corrector de las desigualdades a todo nivel, a su condición de árbitro en la resolución de los conflictos y a su cualidad de garante del interés colectivo. Lo cual produciría un proceso contradictorio de construcción de ciudadanía y participación de la sociedad civil (en eso consistiría la seguridad ciudadana).

En este contexto, la seguridad ciudadana se desarrollaría en un espacio social en construcción, donde la participación permitiría enfrentar los eventos sociales y naturales que tiendan a socavar lo social, lo público, las base materiales de la convivencia, las instituciones de intermediación social, etc. Es una propuesta que busca **gobernar la violencia** desde el diseño de políticas sociales, urbanas y de control, orientadas hacia la protección ciudadana.

Es una concepción que se arma sobre la base de dos puntas: una que busca estructu-

rar una propuesta de carácter general, y otra, más heterogénea, que tiende a desarrollarse desde la particularidad de ciertos gobiernos locales, siendo quizá donde se están haciendo las propuestas más innovadoras en materia de control y prevención de la violencia urbana.

Los postulados que van tomando un mayor peso en el enfrentamiento del hecho delictivo provienen principalmente de la vertiente epidemiológica, que tienen en la Organización Panamericana de la Salud y en la Alcaldía de Cali a sus dos más importantes impulsores. Y el escenario nacional más interesante y de mayor aliento en el enfrentamiento a la violencia es el colombiano, donde se vienen aplicando un conjunto de acciones de nivel local y nacional con resultados interesantes. El hecho de que Colombia tenga el nivel más alto de violencia del mundo, la convierte también en el lugar donde se la enfrenta bajo múltiples y variadas formas²², convirtiéndose en el mejor laboratorio de estudio y de experimentación de la región.

Colombia aprobó en 1991 la nueva Constitución que consagra la democratización, la descentralización y la participación ciudadana, como marco para el diseño de una política nacional contra la violencia. En el mismo año, se formula la Primera Estrategia Nacional contra la Violencia, y en 1993 la Segunda, en donde se reconoce la existencia de varias violencias a las cuales les corresponderían políticas específicas. Fueron estrategias destinadas a enfrentar el tema de la seguridad del Estado y a consolidar el orden público, y, por primera vez, hicieron referencia a la seguridad ciudadana.

Por ejemplo, se pueden mencionar el fortalecimiento de las iniciativas de las autoridades regionales y locales y su coordinación interinstitucional, a través de los Consejos Seccionales de Seguridad. También, a la modernización de la justicia y al impulso a nuevos procedimientos institucionales no judiciales para dirimir querrelas entre ciudadanos: los Conciliadores en Equidad, la ampliación del Código del Menor, los Jueces de Paz, las Comisarías de la Familia, la reducción de la impunidad, la protección y promoción de los derechos Humanos, entre otros²³.

En general, dentro del territorio Colombiano se han creado múltiples proyectos e instituciones que trabajan sobre el tema: se tienen estrategias nacionales, planes regionales y planes locales. Hay un marco institucional altamente diversificado por sector (familia, escuela, juventud, mujer) y ámbito (comunal, local, regional, nacional)²⁴. Existen ópticas preventivas (educación, empleo, participación), coercitivas (policía, ejército, justicia). Asimismo, en Colombia se percibe una nueva actitud por parte de los partidos políticos, organizaciones populares y medios de comunicación frente al tema.

Si a nivel nacional se ha desplegado una propuesta tan amplia, no es menos cierto que a nivel local se tienen también experiencias puntuales bastante interesantes. Quizá, las más acabadas puedan ser las que se vienen impulsando en las ciudades de Cali y de Medellín, a través de estrategias explícitas para enfrentar la problemática, mediante la formulación de sendos planes integrales denominados: Desarrollo Seguridad y Paz

(DESEPAZ) y Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y el Área Metropolitana, respectivamente.

En el primer caso, el de la ciudad de Cali, tiene como referente y actor institucional principal a la Alcaldía de la Ciudad, que ha emprendido un programa que cuenta con cinco proyectos: 1) Conocer el problema desde la perspectiva de la epidemiología de la violencia. 2) Fortalecer el orden institucional ciudadano a través de un Consejo de Seguridad²⁵, mejora de la Policía y el apoyo a la Personería. 3) Educación para la Paz y la Convivencia, a través del uso de los medios de comunicación, apoyo al sistema escolar y el fortalecimiento de la estructura familiar. 4) Participación y solidaridad comunitarias con la creación de los Consejos de Gobierno Comunitario²⁶, Consejos de Seguridad Comunitarios, las Juntas Administradoras Locales, los Comités Intersectoriales y la Educación para la Participación y la Convivencia Comunitaria. 5) Promoción del desarrollo Social de sectores críticos y en alto riesgo.

De esta experiencia piloto se trasciende a la Organización Panamericana de la Salud. La División de Promoción y Protección de la Salud de la OPS formula el Plan denominado «Salud y Violencia: Plan de Acción Regional», que tiene algunas innovaciones que vale resaltar:

La primera, es su contenido regional y la forma metodológica de combinar experiencias novedosas de distintos lugares con criterios de expertos provenientes de disímiles procedencias. La segunda, dejar de lado el

tradicional enfoque del control de la violencia por vías represivas y asumir una visión de tipo preventiva. La tercera, intenta enfrentar la problemática desde una perspectiva descentralizada, donde lo municipal tiene un peso importante. La cuarta, asumirla dentro de una concepción de planificación, justo en un momento en que se encuentra más desacreditada. La quinta, su pretensión de ser una propuesta interdisciplinaria e integral.

Pero también está el de la ciudad de Medellín, donde el Gobierno Nacional, ante la gravedad de la violencia del narcotráfico y el narcoterrorismo, decide crear una Consejería Presidencial, con el fin de coordinar la acción de los organismos nacionales hacia la ciudad y de sus municipios conexos y propiciar la concertación de autoridades nacionales, locales y la ciudadanía. Se diseña el programa «Promoción de la Convivencia Pacífica en Medellín y su Área Metropolitana», que busca promocionar una cultura de la convivencia y civilidad, contraria a los métodos violentos de resolución de conflictos, que propenda al desarme de la población, deslegitime la retaliación y las respuestas violentas, y promueva la defensa de los ciudadanos.

CONCLUSIONES

El tema de la delincuencia urbana y, por oposición, el de la seguridad ciudadana, sin ser homogéneo en el conjunto de las ciudades de la región, necesita ser asumido de manera inmediata. Sin lugar a dudas, es un problema internacional, de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones. Así como no es

un problema de exclusiva responsabilidad de la policía y la justicia, ni tampoco es sólo del gobierno, la población no puede excluirse y quedar pasiva²⁷, porque el paternalismo estatal no conduce a la formación de ciudadanía²⁸.

Siendo la ciudadanía la fuente y fin de la violencia urbana, se requiere su participación en la solución del problema (por ejemplo, en vez de privatizar la policía, dotarla de ciudadanía). Pero también una nueva institucionalidad que la asuma, en la que bien podría participar la Municipalidad, por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana.

Pero no será suficiente si no se hace un control de la apología de la violencia que realizan algunos medios de comunicación y en especial la televisión, si no se modifican los factores de la cultura lúdica, basada en el alcohol, el control de las armas de fuego, el desarme de la población y su monopolio por el ejército y la policía, la iluminación y transporte barrial, el desarrollo de campañas de seguridad ciudadanas y defensa civil. Enfrentar la violencia exige una visión y acción globales, porque en el mejor de los casos «las medidas aisladas sólo tienen efectos marginales» (Ratinoff-Bid, 1996).

En el campo penal, se debe avanzar más en la búsqueda de una racionalidad jurídica, fundada en el derecho ciudadano, en la desburocratización y agilidad de la justicia más que en el incremento de las penas. Hay que diseñar mecanismos que tiendan a resolver pacíficamente los conflictos y espacios, donde la ciudadanía pueda conciliar y hacer

justicia. En suma, se requiere de una institucionalidad que procese los conflictos, sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana inscrita en una estrategia de orden público democrático.

Como la violencia recrudece cuando la sociedad no logra institucionalizar mecanismos no violentos de resolución de conflictos, es hora de modernizar y descentralizar el sistema judicial en su conjunto, para hacerlo menos politizado y más eficiente. Y, por otro lado, hay que reducir la conflictividad judicial, por ejemplo, con la introducción de la justicia comunitaria, la conciliación y el arbitraje para descongestionar el sistema judicial, y con la puesta en práctica de agencias comunitarias, comisarías de familia o de género. En otras palabras, es el momento para introducir mecanismos alternativos de solución de conflictos que respeten la diversidad y de que se pongan a prueba aspectos de la justicia consuetudinaria.

Es singular la importancia de la investigación, articulada al diseño de políticas y programas públicos. Pero debe ser una investigación que combine aspectos teóricos-analíticos y descriptivos. Éste es un campo que requiere por igual un desarrollo teórico y una producción de información confiable. La dispersión de fuentes, la disparidad de datos, los problemas de definir y clasificar la violencia, los problemas culturales de los denunciantes, las características del hecho delictivo, etc., hacen del problema de la información un aspecto medular.

Al respecto se pueden señalar dos experiencias interesantes: la del Distrito Federal de

México, donde se ha conformado una red de información en materia de prevención del delito y justicia penal, y el de Cali, donde se busca unificar los registros de información, mediante el establecimiento de un Consejo de Seguridad coordinado por la Alcaldía, que permite, entre otros aspectos, afinar la obtención, procesamiento y análisis de la información.

Es necesario repensar, redefinir y fortalecer los espacios de socialización fundamentales de la sociedad urbana latinoamericana: la familia, la escuela, los medios de comunicación, la ciudad, etc., así como la creación de nuevos «lugares» y mecanismos institucionales para la solución de los conflictos, de pedagogía para la convivencia, la comunicación y la expresión de sentimientos.

No se puede luchar contra el crimen sin la existencia de una política social explícita. El control, bajo ningún punto de vista, puede eliminarse, pero sí debe transformarse. Hay que conformar una estrategia de orden público democrático donde la policía, la justicia y los derechos humanos jueguen otro papel.

Hasta ahora, se ha enfrentado el problema de manera policial y con resultados no muy positivos. Se trata de un problema nacional de interés colectivo y público, que compro-

mete al conjunto de la sociedad y sus instituciones (no sólo a la policía). Sin embargo, siendo la ciudadanía la fuente y fin de la violencia urbana, se requiere su participación en la solución del problema. Pero también se deberá crear una nueva institucionalidad que la asuma, en la que bien podría participar la Municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana.

Esta institucionalidad debería elaborar un plan de acción y una propuesta de concertación con distintas entidades públicas, privadas y comunitarias para que, por ejemplo, controlen la defensa y exaltación de la violencia en los medios de comunicación, como la televisión, modifiquen los factores de la cultura basada en el alcohol, controlen las armas de fuego, desarmen a la población civil, aumenten la iluminación y el transporte barrial y desarrollen campañas de seguridad ciudadana y defensa civil.

Obligan a diseñar estrategias ciudadanas de prevención y control, inscritas en visiones de gobierno de la seguridad, que vayan más allá de la policía y del estrecho marco nacional. Es necesario construir una «gobernabilidad de la violencia» que surja de una estrategia y que vaya de lo local a lo internacional, pasando por la escala nacional, y que involucre a la sociedad toda. •

1. Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador, Editorialista *Diario Hoy* y Concejal del Municipio de Quito (fcarrion@flacso.org.ec)
2. «No existe ni una expresión uniforme ni unívoca de la violencia en su conjunto, sino que la misma se caracteriza por la diversidad de sus formas y por sus ambigüedades» (Villavicencio, 3).
3. «La violencia es uno de los reflejos más dramáticos de los procesos de globalización mundial» (Castillo).
4. El caso particular de Medellín, inscrito en la violencia desatada por el narcotráfico, que se hizo fuerte en la ciudad y que implantó un modelo sustentado en la confrontación directa, a diferencia del de Cali, que lo expandió a través de su infiltración dentro de la sociedad y el Estado.
5. La erosión institucional, principalmente de la policía y la justicia, que en general se vive en la región, podría ser un factor estructural común.
6. La seguridad ciudadana debe versar sobre el conjunto del proceso; esto es, que todas y cada una de las etapas deben ser atendidas, teniendo en cuenta que las etapas anteriores son un dique para las posteriores. Desgraciadamente, las políticas que mayor peso tienen se han dirigido más hacia el control y menos hacia las otras fases, en particular hacia la prevención de la violencia.
7. «La seguridad ciudadana se refiere al derecho (y por tanto deber) que le asiste al ciudadano o, en sentido más amplio, al integrante de una sociedad organizada, de desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes. Hace referencia al vínculo entre la persona y el estado» (Aguilera G., 13, 1999).
8. En El Salvador y Guatemala, la culminación de la guerra civil, que se vivió hasta principios de los años noventa, condujo al incremento de la violencia común. Por eso la importancia de entender la diferencia existente entre los distintos tipos de violencia es muy necesaria. El caso de Centro América lo ilustra de manera prístina. En la sub-región se pasa de la violencia política a la

violencia social, con resultados altamente preocupantes.

9. La OPS (1994) impulsó un Plan de Acción Regional sobre Violencia, que innovó el campo a través de una estrategia integral de prevención que involucraba a varios de los sectores sociales, instituciones y organismos que tienen algún tipo de compromiso y responsabilidad en la construcción de la seguridad ciudadana. El Plan superó la concepción dominante de la violencia, que consistía en la prioridad asignada al control, y en la práctica, en una nueva visión que se expresa: por un lado, en un conjunto significativo de propuestas en el ámbito local y, por otro, en una gran sensibilización de la cooperación internacional. El enfoque del Plan se caracterizó por la concepción epidemiológica, lo cual permitió enfrentar la violencia como un problema de salud pública, desde las causas y sus factores determinantes.

10. Existencia de un área de integración supranacional que funciona como territorio unificado para las operaciones delictivas, que saca ventajas de éste ámbito pero que también genera un gran potencial para la cooperación internacional a nivel de seguridad ciudadana (Der Ghougassian, 1999).

11. El alto nivel de violencia que vive Colombia le convierte en el país con mayor tasa de homicidios del Área Andina, y es tal la magnitud que distorsiona las tasas generales de la subregión. Sin embargo, no se trata de un problema actual, pues hay una persistencia en el tiempo que da lugar a pensar en la existencia de una «cultura de la violencia» (De Roux, 1994), que se expresa a través de diversos tipos (política, económica, común, etc.) y formas en el territorio (campo, ciudad, regiones).

12. A lo cual puede añadirse –sin temor a equivocación– que también es una limitante para la democracia, porque corroe y deslegitima a las instituciones democráticas como, por ejemplo, el sistema judicial, la Policía, y el Parlamento.

13. Si extraemos el promedio de las tasas de homicidios de los tres países (33.2 por cien mil) y el promedio del coste de la violencia (13.86 por 100), podemos obtener un factor de relación entre los dos

(2.39), que dividido para la tasa de homicidios de Ecuador (14.8) y Bolivia (22.8) nos permite tener un coste aproximado para cada uno de los dos países.

14. Según Naciones Unidas, los países en desarrollo destinan entre el 10 y el 15 por 100 de sus presupuestos nacionales a la policía y a la justicia penal. Y lo que es más grave, estas políticas de control no han dado los resultados deseados, porque la criminalidad mundial aumentó en un 5 por 100 anual (CIPC, 1995).

15. Allí tenemos, por ejemplo, las denominadas pandillas juveniles en casi todas nuestras ciudades, el narcotráfico y sus secuelas, así como también su desarrollo tecnológico y la nueva organización del delito.

16. «Un segmento de la actividad delictiva se ha modernizado en el país y supone la conformación de organizaciones más complejas, con mayores recursos económicos, un arsenal sofisticado y contactos y relaciones con el sistema social establecido» (Del Mastro, 1994).

17. Así como un automóvil o un cuadro robado en Ecuador se envía a Perú o Colombia para su comercialización, el Ecuador se convierte en mercado para los bienes sustraídos en otros países.

18. «El Estado no tiene legitimidad porque ha dado un trato represivo a conflictos y porque sus agentes han incorporado la lógica privada (limpieza social, violación de derechos humanos, corrupción) a la función pública más esencial a la sociedad: la seguridad ciudadana y la justicia. Esta realidad da lugar a que se multipliquen diversas formas de «justicia privada» y a que se generalice una mentalidad autodefensiva de la población» (Corporación Región-Medellín).

19. «El porcentaje de muertos como resultado de la subversión no pasó del 7.5 por 100 en 1985, que fue el año tope. Mucho más que la del monte, las violencias que nos están matando son las de la calle» (UNC, 1988, 18).

20. Según Armando Montenegro, Ex-Director de Planeación Nacional de Colombia, la probabilidad de que un delincuente sea capturado y juzgado es casi nula. Por cada 100 delitos que se cometen en

Colombia, sólo 21 son denunciados a las autoridades. De éstos, 14 procesos prescriben por diferentes causas y únicamente 3 terminan con sentencia. Esto quiere decir que la probabilidad de que un delincuente no reciba un castigo es del 97 por 100 (El Tiempo de Bogotá, 27 abril de 1994).

21. «La corrupción y, junto a ella, la impunidad, conducen a la criminalización de la propia policía y al desarrollo del crimen organizado». (Oviedo, 1995)

22. Como señala el Ex Alcalde de Cali, Dr. Rodrigo Guerrero, la cacería de tigres sólo es posible realizarla donde hay tigres.

23. Se recomienda revisar el trabajo de Camacho, Alvaro «¿Seguridad para la gente, o seguridad para el Estado?», Universidad Nacional de Colombia, 1994.

24. Se han creado, entre otros, los siguientes organismos: Consejerías Presidenciales, Centros de Conciliación Ciudadana, Conciliadores en Equidad, Comisiones Especiales de Quejas, Casas de la Juventud, Centros locales de Amor a Buenaventura, Juntas de Participación, Comisarías de Familia, Consejos de Seguridad, Comisión de Paz, Oficinas de Derechos Humanos, Núcleos de Vida Ciudadana. A éstos deben sumarse los organismos tradicionales de la policía, justicia, municipios, gobierno nacional, etc.

25. Es una reunión semanal presidida por el Alcalde y con la participación de representantes de la policía, fiscal seccional, funcionarios municipales, tránsito, etc., con el fin de analizar y tomar decisiones respecto del problema.

26. Son reuniones semanales que sostiene el Alcalde y su equipo de gobierno, en cada una de las comunas, con las Juntas Administradoras Locales (JAL), con el fin de definir las necesidades comunales, el cumplimiento de las obras y el seguimiento presupuestario.

27. «¿Cómo se puede pedir a las autoridades efectividad en la lucha contra la delincuencia si los ciudadanos no están dispuestos a ayudar a ser protegidos?» (Castilla, 8).

28. «La seguridad ciudadana, más allá de su carácter de tema ideologizado, es ante todo un derecho al que le corresponde un deber» (Camacho, A. 1, 1994).

BIBLIOGRAFIA

- Alcaldía de Cali, Desepaz: *Lo que estamos haciendo por su seguridad*, Cali, 1994.
- Argudo, Mariana: *Pandillas juveniles en Guayaquil*, ILDIS, Quito, 1991
- BID: *Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana*, mimeo, Washington, 1996.
- Camacho, Álvaro, et al.: *Colombia, Ciudad y Violencia*, FORO, Bogotá, 1990.
- Camacho, Álvaro: *Seguridad para la gente o seguridad para el Estado*, Universidad Nacional, Bogotá, 1994.
- Camacho, Álvaro: *El problema central de una política de seguridad ciudadana*, mimeo, 1994.
- Costello, Paolo: «El paramilitarismo», en *El Mundo*, Medellín, 1996.
- Carrión, Fernando: «De la violencia urbana a la convivencia ciudadana», en: *Ecuador Debate*, CAAP, Quito, 1995.
- Carrión, Fernando, Et. al.: *Ciudad y Violencias en América Latina*, Ed. PGU-Alcaldía de Cali, Quito, 1994
- Castillo, Héctor: «Popular Culture Among Mexican Teenagers». *The Urban Age*. Vol. 1 n.º 4. Washington. 1993.
- CIRC, 1995, Corporación Región-Medellín: *Procesos de Urbanización y nuevos conflictos sociales*. Ponencia presentada al Seminario: Políticas e Instituciones en el Desarrollo Urbano Futuro de Colombia, Bogotá, 1993.
- Del Mastro, Marco y Sánchez-León, Abelardo: *La violencia Urbana en Lima*. Ponencia Presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- DESEPAZ (Programa de Desarrollo, Seguridad y Paz): *Sondeo de Opinión Ciudadana sobre Servicios Prestados por Instituciones en el Ámbito Municipal*, Cali, 1992.
- DESEPAZ: *Estrategias para enfrentar la inseguridad y la Violencia*. Ponencia presentada al seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali. Cali, 1993.
- De Roux, Gustavo: *Ciudad y Violencia en América Latina*, Ponencia presentada al seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1994.
- Gaitán, Fernando y Diaz, Jairo: *La violencia colombiana, algunos elementos explicativos*. Ponencia Presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizada por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- Guerrero, Rodrigo: «Cali's innovative Approach to Urban Violence». En *The Urban Age*, Vol. 1, n.º 4., Washington, 1993.
- Guerrero, Rodrigo: *Epidemiología de la violencia, El caso de Cali*, mimeo, Washington, 1996.
- Guzmán, Álvaro: *Violencia Urbana en Cali durante 1993: una primera aproximación*. Ponencia presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993
- Hein, Arturo: PNUD-Colombia. *Derechos Humanos y superación de la Violencia en Colombia*. PNUD, Bogotá, 1993.
- Mac Gregor, Felipe (Ed): *Violencia en la Región Andina*, Ed. APEP, Lima, 1993.
- OPS. Salud y Violencia: Plan de Acción Regional. Dto. PAHO/HPP/CIPS/).
- PNUD-PNR: *Violencia Urbana e Inseguridad Ciudadana*, Ed. PNUD, Bogotá, 1995.
- Rubio, Mauricio: *Economía Política del Crimen: Crimen y crecimiento en Colombia*, mimeo, 1996.
- Ratinoff, Luis: *Delincuencia y paz ciudadana*. En encuentro: Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana, BID, 1995.
- Sandóval, Godofredo, et al.: *Las condiciones de violencia en Perú y Bolivia*. Ed. Ariel, 1990.
- Salazar, Alonso: «Las Bandas Juveniles en el Valle de Aburrá: Una Lectura desde la Perspectiva Cultural». En: *En qué Momento se Jodió Medellín*. Ed. Oveja Negra. Bogotá. 1991.

UNAL-COLCIENCIAS: *Colombia: Violencia y Democracia*, Ed. UNC, Bogotá, 1988.

Vargas, Alejo: Violencia en la vida cotidiana. En: *Violencia en el Área Andina, el caso de Colombia*, Ed. CINEP. Bogotá. 1993.

Villavicencio, Gaitán: *Guayaquil: pobreza, delincuencia organizada y crisis social*. Ponencia

presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993.

Yunes, Joao y Rajs, Danuta: *Tendencia de la Mortalidad por Causas Violentas entre Adolescentes y Jóvenes de la Región de las Américas*. OPS. Washington. 1993.