

# PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

---

## (In)Seguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia

- GABRIEL AGUILERA
- MAYRA BUVINIC
- LUCÍA CABRERA
- LUCÍA DAMMERT
- CARMEN DE LA CRUZ
- CARMEN ROSA DE LEÓN
- RUBEM CÉSAR FERNANDES
- VIVIANA GARCÍA
- FELIPE GÓMEZ
- DIRK KRUIJT
- MANUELA MESA
- FRANCISCO ROJAS
- ANDRÉS SERBIN
- ALEJO VARGAS

Número **2** 2ª época

2008/1 Revista Bianual



**(In)Seguridad y violencia  
en América Latina**  
un reto para la democracia

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

---



**(In)Seguridad y violencia  
en América Latina  
un reto para la democracia**

Coordinación

**Francisco Rojas Aravena**  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

**Manuela Mesa**  
(CEIPAZ) / Fundación Cultura de Paz

**PENSAMIENTO IBEROAMERICANO**

---



**De esta edición**

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)  
Fundación Carolina

**De los textos**

sus autores

Diseño: Alberto Corazón / Investigación Gráfica s.a.

Maquetación: Zita Moreno / Investigación Gráfica s.a.

Imprime: Nombre de la imprenta

NIPO:

Depósito Legal:

ISSN:

### Consejo Asesor

**Victoria Abellán.** Universidad de Barcelona – España. **Manuel Alcántara.** Universidad de Salamanca – España. **José Antonio Alonso.** Universidad Complutense de Madrid – España. **Judith Astelarra.** Universidad Autónoma de Barcelona – España. **Alicia Bárcena.** Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas. **Juana Bengoa.** Plataforma 2015 y más – España. **Fernando H. Cardoso.** Instituto Fernando Henrique Cardoso – Brasil. **Adela Cortina.** Universidad de Valencia – España. **Celestino del Arenal.** Universidad Complutense de Madrid – España. **Ligia Elizondo.** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Joaquín Estefanía.** Universidad Autónoma de Madrid – España. **Rebeca Grynspan.** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Enrique Iglesias.** Secretaría General Iberoamericana. **José Miguel Insulza.** Organización de los Estados Americanos. **Ricardo Lagos.** Fundación Democracia y Desarrollo – Chile. **Nora Lustig.** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Otilia Lux de Coti.** Foro Indígena de la Organización de las Naciones Unidas – Guatemala. **José Luis Machinea.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Chile. **José Antonio Ocampo.** Universidad de Columbia. **Francisco Rojas Aravena.** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Costa Rica. **Virginia Vargas.** Fundación Flora Tristán – Perú

### Consejo de Redacción

**Joaquín Arango.** Universidad Complutense de Madrid – Instituto Universitario Ortega y Gasset – España. **Marta Arias.** Miembro del Consejo de Cooperación – España. **Miguel Barroso.** Casa de América – España. **Aurora Díaz-Rato.** Agencia Española de Cooperación Internacional, AECID– España. **Soledad Gallego.** Diario “El País”- España. **Néstor García Canclini.** Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa – México. **Milagros Hernando.** Secretaría de Estado de Cooperación Internacional – España. **Mónica Hirst.** Universidad Torcuato Luca di Tella – Argentina. **Manuel Iglesia Caruncho.** AECID. **Marcela Lagarde.** Universidad Nacional Autónoma de México. **Alfons Martinell.** Agencia Española de Cooperación Internacional, AECID – España. **José M<sup>a</sup> Medina.** Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo – España. **Alfredo Moreno.** Fundación Carolina – España. **Ludolfo Paramio.** Consejo Superior de Investigaciones Científicas – España. **Teresa Rodríguez.** Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer – México. **Liliana Rojas.** Center for Global Development - USA. **Javier Sandomingo.** MAEC - España. **Amelia Valcárcel.** Universidad Nacional de Educación a Distancia – España.

### Directores

**Rosa Conde.** *Fundación Carolina*

**Juan Pablo de Laiglesia.** *AECID*

### Secretario del Consejo de Redacción

**Ignacio Soletó.** *CeALCI – Fundación Carolina*

### Coordinador Técnico

**Alfonso Gamo.** *CeALCI – Fundación Carolina*



## Índice

Presentación	XIII
<b>PRIMERA PARTE: CARACTERIZACIÓN DE LA VIOLENCIA</b>	
1. Globalización y violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano. <b>Francisco Rojas Aravena.</b> <i>Secretario General de FLACSO</i>	3
2. Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención. <b>Mayra Buvinic.</b> <i>Banco Mundial</i>	37
3. Violencia y pobreza en América Latina: Los actores armados. <b>Dirk Kruijt</b> <i>Universidad de Utrecht</i>	55
4. Violencia y género en América Latina. <b>Carmen Rosa de León</b> <i>Directora IEPADES. Guatemala</i>	71
<b>SEGUNDA PARTE: RESPUESTAS MÚLTIPLES A LA VIOLENCIA</b>	
5. Las respuestas desde los organismos internacionales. <b>Manuela Mesa</b> <i>Directora CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz</i>	95
6. Enfrentar la violencia criminal con “mano dura”: políticas de contención en C.A.. <b>Gabriel Aguilera</b> <i>Interpeace. Guatemala</i>	125
7. La sociedad civil ante la violencia y los conflictos en América Latina y el Caribe. <b>Andrés Serbin.</b> <i>CRIES</i>	141
8. El fenómeno de la impunidad: luces y sombras en América Latina. <b>Felipe Gómez Isa</b> <i>Universidad de Deusto</i>	163

9. El desafío del liderazgo civil en seguridad pública.  
**Lucía Dammert.** *FLACSO-Chile* \_\_\_\_\_ **187**
10. Seguridad de las mujeres en el espacio público:  
 aportes para las políticas públicas.  
**Carmen de la Cruz.** *Consultora* \_\_\_\_\_ **205**

### TERCERA PARTE: EXPERIENCIAS Y CASOS DE ESTUDIOS

11. Controlar la violencia armada: notas personales sobre la  
 pequeña historia de Viva Rio.  
**Rubem César Fernandes.** *VIVA RIO* \_\_\_\_\_ **227**
12. Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas:  
 la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín.  
**Alejo Vargas.** *Universidad Nacional de Colombia*  
**Viviana García.** *Grupo de Investigación sobre Seguridad y Defensa* \_\_\_\_\_ **249**
13. El legado de la violencia: rehabilitación y reconciliación.  
**Luisa Cabrera**  
*Consultora* \_\_\_\_\_ **271**

### CUARTA PARTE: RESEÑAS

- A. Sida Regional Report 2006: Crimen y  
 desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada.  
**Leticia Casañ.** *CEIPAZ* \_\_\_\_\_ **287**
- B. Crime, violence, and development: trends, costs, and  
 policy options in the Caribbean. **Elena Couceiro.** *CEIPAZ* \_\_\_\_\_ **293**
- C. ¡Ni unas más! El derecho a vivir una vida libre de violencia  
 en América Latina y el Caribe. **Sonia Montañó.** *CEPAL* \_\_\_\_\_ **297**
- D. Bibliografía seleccionada 2007. **Nilma Martins,** *FLACSO- Ecuador*  
**Eustolia Muciño,** *FLACSO- México,* **Paula Pardo,** *FLACSO- Chile* \_\_\_\_\_ **305**
- E. *In Memoriam* Juan Muñoz \_\_\_\_\_ **311**
- F. De autores \_\_\_\_\_ **317**

---

# Presentación

---

# Francisco Rojas Aravena

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

# Manuela Mesa

Centro de Educación e Investigación para la Paz  
(CEIPAZ) | Fundación Cultura de Paz

## Presentación

La violencia y la criminalidad han aumentado de manera vertiginosa en América Latina y el Caribe. Las dimensiones son preocupantes y ello se manifiesta en todas las encuestas de opinión efectuadas en la región. Lo anterior refleja el aumento en el número de homicidios dolosos, de delitos, el crecimiento de las tasas de victimización, y la percepción de inseguridad creciente. A esto último contribuyen de manera especial los medios de comunicación, en particular la televisión. La violencia y la criminalidad tienen múltiples manifestaciones en la región. Estos fenómenos poseen una alta complejidad y en ellos inciden múltiples variables y factores de riesgo, que contribuyen a agravar el problema. Este número de *Pensamiento Iberoamericano* aborda el tema de la violencia y el crimen en América Latina en el contexto de regímenes democráticos.

Una conclusión importante se refiere al efecto directo que tiene la violencia, la criminalidad y la delincuencia sobre las oportunidades de los países latinoamericanos y caribeños para promover un desarrollo humano sostenible. Supone costes económicos y sociales crecientes que se expresan en importantes magnitudes de los respectivos productos internos brutos. La calidad de vida de los habitantes de la región se ve severamente afectada y, en paralelo, se erosionan los sistemas democráticos. Los partidos políticos no abordan el tema o lo hacen con propuestas “populistas” contraproducentes, y en consecuencia la confianza de la ciudadanía cae paulatinamente, afectando las capacidades de gobernabilidad democrática.

Entre los principales factores de riesgo se encuentran: a) la debilidad de los Estados de la región, y en particular la ausencia del Estado en muchas partes de los territorios nacionales, incluidas importantes áreas urbanas de las principales ciudades; b) la inequidad en la distribución de la riqueza y el acceso a la ley y la justicia que se observa en todas las sociedades de la región. A mayor polarización en la distribución del ingreso, mayores tasas de delitos; c) las drogas ilícitas, en particular el narcotráfico en sus distintas variedades, se han transformado en factores que incrementan el riesgo de delitos violentos; d) la circulación de las armas livianas y la ausencia de un efectivo monopolio de la fuerza por parte del Estado incrementan las tasas de homicidios dolosos; e) la delincuencia transnacional y en especial el crimen organizado se han transformado en el principal factor de riesgo en el incremento de la violencia y la criminalidad.

A los factores anteriores podemos señalar la débil institucionalidad regional en estas materias, así como la escasa cooperación internacional efectiva en este campo. En el ámbito nacional se requiere mejorar los sistemas de recolección de la información, con el fin de poder tener un diagnóstico más efectivo sobre la criminalidad y la delincuencia en cada país, e incluso más específicamente en cada ciudad. Ello permitirá establecer programas integrales que combinen las políticas nacionales con las municipales y locales; desarrollar programas preventivos junto con la implementación de mejoras en las policías y ampliar los servicios de salud para las personas narcodependientes en forma concomitante con acciones más efectivas de interdicción. En breve, se requieren mejores conocimientos sobre la violencia y la criminalidad para abordar estas situaciones con políticas de Estado, las únicas que garantizarán alcanzar los logros y mantenerlos en el tiempo.

En este Número 2 de *Pensamiento Iberoamericano* han participado destacados especialistas de Europa y de América Latina. Por medio de 17 artículos se abordan las más diferentes formas de violencia en el contexto de los sistemas democráticos en América Latina y el Caribe. Se encuentra organizado en torno a cuatro secciones, que analizan, respectivamente, la caracterización de la violencia en América Latina; las diferentes respuestas que se han dado a la violencia; algunos estudios de casos y análisis de experiencias significativas; y una sección con reseñas y una bibliografía que recoge los más importantes trabajos sobre estas cuestiones producidos en el año 2007.

El estudio de la violencia contra las mujeres se destaca en tres artículos. También ocupan un lugar relevante en los trabajos el análisis del crimen organizado y sus vínculos con la violencia, los homicidios y otras manifestaciones de ilícitos; el tráfico de drogas y de armas livianas como factores de

riesgo; y el coste económico de la violencia y el crimen, incluyendo los impactos negativos sobre las inversiones y el clima de estabilidad. La impunidad como factor que es causa y consecuencia de estos problemas se aborda de manera específica en uno de los capítulos; y se ha hecho referencia expresa al trabajo de la Comisión Contra la Impunidad en Guatemala. Las visiones de los organismos internacionales y de la sociedad civil también están presentes con contribuciones específicas. Como se ha indicado, el número incluye estudios de casos que muestran buenas prácticas. Los estudios del Banco Mundial, de Naciones Unidas, y en particular, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), entre otros, han sido de gran importancia para los autores en sus análisis, que enfocan el fenómeno desde la perspectiva global, transnacional, y subregional, sin dejar de atender a las especificidades nacionales y locales.

En la primera sección sobre caracterización de la violencia, Francisco Rojas Aravena, uno de los dos coordinadores de este volumen, subraya que sin afrontar los factores estructurales no se lograrán progresos. Junto con lo anterior, se requerirá la adopción de medidas específicas para contrarrestar los factores de riesgo que inciden en las altas tasas de homicidios y de violencia. Su artículo también resalta que pese a las tensiones recientes en las relaciones interestatales en el área andina, la probabilidad de un conflicto armado tradicional entre Estados es muy baja, pese a lo cual es necesario continuar con el desarrollo de medidas de confianza mutua y de seguridad.

La contribución de Mayra Buvinic, del Banco Mundial, destaca que América Latina es la región con la tasa de homicidios promedio por habitante más alta del mundo, 25,7 homicidios por cada 100.000 habitantes. También señala que la región posee una de las tasas más elevadas de violencia doméstica. El artículo analiza cómo la violencia acarrea costos directos e indirectos que incluyen impactos en la salud, en el ámbito económico y en el desarrollo social. En su trabajo plantea que es en el área de prevención en donde las acciones tienen la mejor relación entre el coste y la eficacia. En particular, entre las que producen mayores éxitos y poseen la más alta efectividad se encuentran los programas municipales integrados de seguridad ciudadana, la inversión en los jóvenes y en el desarrollo infantil temprano; así como el control de venta de armas, de alcohol y de drogas, junto con la prevención situacional.

Dirk Kruijt, de la Universidad de Utrecht, analiza la violencia y la pobreza en Latinoamérica y el Caribe en un contexto de emergencia de nuevos actores armados. Describe como el proceso de informaliza-

ción característico en América Latina afecta a lo económico, lo social, lo político, y en especial, a la seguridad. Destaca el papel de los distintos actores armados no estatales que operan en la “zona gris” que vincula la informalidad, la ilegalidad y la criminalidad, y que constituyen una “sociedad no civil”.

Violencia y género es el tema que analiza Carmen Rosa de León Escribano, del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES). En su contribución destaca como la inequidad y la exclusión se traduce en altos niveles de violencia que afectan primordialmente a mujeres, jóvenes, niños y poblaciones indígenas. En su trabajo muestra cómo la pérdida del tejido social causado por los diversos conflictos armados vividos en Centroamérica han producido una debilidad institucional y la ausencia de políticas públicas incluyentes y equitativas. Ello, junto a la proliferación de armas de fuego y el fácil acceso a las mismas, exacerbaban la conflictividad e incrementan la letalidad. Reafirma que desde la perspectiva de género surgen dos fenómenos relacionados: el feminicidio y la construcción de la masculinidad a partir de las pandillas juveniles.

La segunda sección analiza las respuestas múltiples a la violencia. Allí encontramos que los niveles de coordinación y cooperación internacionales son débiles. Manuela Mesa, directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), de la Fundación Cultura de Paz, y también coordinadora de este volumen, estudia la agenda de seguridad de la cooperación al desarrollo y su relación con la violencia transnacional. En concreto, su contribución aborda las respuestas que se han dado desde la cooperación internacional, y se analizan los principales obstáculos institucionales y políticos que existen para abordar este problema en un marco de gobernanza multinivel, el cual debe combinar acciones locales, nacionales, regionales y globales.

Las respuestas de “mano dura” para enfrentar la violencia han sido frecuentes en el área centroamericana. En su trabajo, Gabriel Aguilera Peralta, diplomático guatemalteco, aborda alguna de las reacciones frente a la violencia criminal, en particular aquellas que privilegian las medidas de contención o represión en detrimento de la prevención. Destaca cómo estas políticas impulsan tendencias autoritarias y se constituyen en un riesgo para la gobernabilidad democrática y la creación de una cultura de paz.

El rol de la sociedad civil es cada vez más significativo en la prevención de conflictos. Andrés Serbin, de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), analiza el desarrollo de la sociedad civil y sus características distintivas a partir del restablecimiento de los sistemas

democráticos, con especial énfasis en sus vínculos y relaciones con el Estado. Subraya el papel de la sociedad civil en la promoción de la paz, la seguridad y la prevención de conflictos armados.

La impunidad es un importante factor de riesgo para el incremento de la violencia. Felipe Gómez Isa, de la Universidad de Deusto, estudia el fenómeno de la impunidad en América Latina. Afirma que luchar efectivamente contra la impunidad en situaciones de transición es esencial para la promoción de los derechos humanos, la consolidación del Estado de derecho, el desarrollo democrático y la paz. En su trabajo se destaca la importancia de la progresiva instauración del principio de jurisdicción universal y el avance que ello significa en la lucha contra la impunidad crónica que se ha manifestado en los países de América Latina.

Las reformas a los sistemas de seguridad, en especial la construcción de un liderazgo civil en seguridad pública, es el tema que aborda Lucía Dammert, de FLACSO-Chile. Su artículo realiza un análisis comparado de las instituciones policiales de la región y presta particular atención a la presencia del liderazgo civil democrático desde el diseño a la implementación de las políticas públicas en materias de seguridad.

Carmen de la Cruz, de la red *Women in Development Europe (WIDE)*, aborda la seguridad de las mujeres en el espacio público. Resalta la importancia de profundizar en el diagnóstico de la violencia urbana desde la perspectiva de género con el fin de diseñar intervenciones específicas. Igualmente manifiesta la necesidad de comprender y hacer visible por qué se sienten inseguras las mujeres, y en forma paralela aporta elementos explicativos para desentrañar la relación de violencia de género en el espacio privado y público.

En la tercera sección sobre experiencias y estudios de casos, Rubem Cesar Fernandes, de Viva Rio, destaca la experiencia y los logros de esta organización en la búsqueda de mejores respuestas para detener la violencia en la ciudad de Río de Janeiro, en Brasil, y cómo las experiencias que allí se recogen en la actualidad, pueden ser reproducidas en otras partes de Brasil y de la región. Centra su atención en el tema de control de armas y municiones, así como en el trabajo de perfeccionamiento y mejoramiento de las fuerzas de policía.

El estudio de los casos de Bogotá y Medellín es realizado por Alejo Vargas y Viviana García, de la Universidad Nacional de Colombia. Estos autores observan cómo la violencia y la delincuencia en

los contextos urbanos constituye una seria amenaza a la seguridad y a la convivencia en las ciudades latinoamericanas, y cómo este tema se ha instalado en la agenda pública de la región. Se examina el caso de Medellín y de Bogotá, dos ciudades que tenían niveles de violencia muy altos, y que lograron reducirla de manera drástica a partir de enfoques integrales, con medidas y estrategias de seguridad ciudadana específicas que han dado resultados satisfactorios.

La mirada sobre los desafíos de la rehabilitación del tejido social la efectúa Luisa Cabrera. En su artículo ofrece reflexiones sobre la rehabilitación psicosocial en el trabajo sobre la memoria, la identidad y la justicia, como herramientas para reparar las necesidades de los grupos y colectivos afectados por la violencia política del pasado.

Las tres reseñas incluidas en este volumen examinan publicaciones recientes sobre la violencia y el crimen en América Latina y el Caribe. La primera fue preparada por Leticia Casañ, en la cual comenta el *SIDA Regional Report 2006: Central America y Crimen y Desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*. La segunda reseña, preparada por Elena Couceiro, valora el estudio *Crimen, Violence and Development: trends, costs and policy options in the Caribbean*. La tercera, elaborada por Sonia Montaña, aborda la violencia contra las mujeres al analizar *Ni Una Más. El derecho a vivir una vida libre de violencia*. Finalmente, las bibliotecarias de tres Sedes de FLACSO, Paula Pardo, de Chile; Nilma Martins, de Ecuador; y Eustolia Muciño, de México, elaboraron una bibliografía con las referencias más importante publicadas en el año 2007.

Quienes hemos coordinado este segundo volumen de *Pensamiento Iberoamericano* estamos persuadidos de que si no se resuelven los temas esenciales para la vida de las personas –la educación, la salud, la vivienda y el trabajo decente– la polarización continuará y con ella se reproducirán las condiciones para el desarrollo de una cultura de exclusión. Ésta, en el contexto de sociedades cada vez más inequitativas y segmentadas, facilitan expresiones de violencia; con ello se truncan las oportunidades para el desarrollo humano. En vez de potenciar a las personas se les reducen sus capacidades. En vez de limitar los riesgos, los aumenta. En vez de fomentar la cooperación, se incrementa la desconfianza. Para reducir la violencia y la criminalidad, en el contexto de las democracias latinoamericanas y caribeñas, la solución pasa por concertar políticas públicas, basadas en consensos de Estado, de alcance nacional e internacional, que fomenten la cooperación, el diálogo y la construcción de sociedades más inclusivas y democráticas.

En esta tarea de coordinación de este número 2 de *Pensamiento Iberoamericano*, ha sido un privilegio trabajar con los y las colegas que han contribuido con sus conocimientos, ideas y opciones de políticas. Así también, expresamos nuestro reconocimiento y agradecimiento a la Fundación Carolina y a la AECID y a quienes desde ellas han posibilitado la producción de esta nueva entrega de la revista.

---

**Primera parte:**  
**Caracterización de la violencia**

---



# Violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano

## Resumen:

Sin atacar los factores que construyen el contexto y la base para la violencia y el crimen no se lograran progresos en el desarrollo humano sostenible en América Latina y el Caribe. La inseguridad se transfiere con facilidad. En este trabajo nos referiremos sólo a algunas formas de violencia: la violencia entre Estados, la violencia generada por la debilidad o ausencia del Estado, la violencia del crimen organizado, la respuesta de los linchamientos, y algunas otras. Los incentivos que producen el tráfico de drogas ilícitas y el de armas livianas y pequeñas. La violencia intrafamiliar —que no abordo— debe ser objeto de atención especial. Los costos de la violencia afectan cada vez con más fuerza las oportunidades del desarrollo. Ello requiere explorar los principales factores que están detrás de las expresiones de violencia, entre los que cabe mencionar la inequidad, la urbanización, el desempleo, la pobreza y las debilidades de la institucionalidad democrática.

## *Palabras clave:*

violencia, inequidad, costos de la violencia, crimen organizado, violencia inter-estatal, inseguridad

## Abstract:

Without attacking the elements that build the context and the foundation of violence and crime, progress in sustainable human development would not be achieved. Insecurity is transferred with ease. In this paper we refer only to some kinds of violence: inter-state violence, violence generated by the weakness or absence of State; violence of organized crime, answers of lynchings, and some others. Incentives that produce illicit drug and small arms trafficking. Domestic violence —which I don't refer to— must be object of special attention. The costs of

violence increasingly affect development opportunities. That requires exploring the main elements behind violence expressions, like inequity, urbanization, unemployment, poverty and the weakness of democratic institutions.

*Key words:*

violence, inequity, costs of violence, organized crime, inter- state violence, insecurity

## Violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano

### Introducción

Sin atacar los factores que construyen el contexto y la base para la violencia y el crimen no se lograrán progresos en el desarrollo humano sostenible en América Latina y el Caribe. La inseguridad se transfiere con facilidad. La seguridad es interdependiente. Ello requiere un abordaje comprensivo que dé cuenta de manera simultánea de diferentes políticas públicas tales como las referidas a: reformas de los sistemas de seguridad y defensa; reformulación de las políticas sociales; el desarrollo de políticas que contribuyan a la cohesión e integración social; y un conjunto de iniciativas que permitan mejorar la gobernabilidad democrática. Un esfuerzo de este tipo sólo podrá ser asumido sobre la base de grandes consensos nacionales y el desarrollo de políticas de Estado. Todo ello demandará, además, una importante contribución de la

cooperación internacional, tanto de la ayuda oficial, como de las entidades de la sociedad civil. La cooperación para la paz es un objetivo esencial en las relaciones internacionales de la hora presente.

Las premisas fundamentales desarrolladas por el PNUD-Costa Rica, en su Informe "Venciendo el Temor", posibilitan comprender de mejor manera el fenómeno y desarrollar políticas públicas apropiadas para superar las principales vulnerabilidades que facilitan el desarrollo de la violencia y la inseguridad. Ellas son: "1) la inseguridad no es causada por un factor, sino por la convergencia de muchos, ligados a vulnerabilidades humanas y sociales. 2) La inseguridad ciudadana es un obstáculo para el desarrollo humano por cuanto limita las posibilidades individuales para concebir y concretar un proyecto de vida, y erosiona la cooperación social y la vida cívica necesaria para tal

efecto. 3) Es posible construir una sociedad más segura si se atienden las formas de vulnerabilidad social en que proliferan la violencia y el despojo, y se fortalecen los mecanismos colectivos de protección y capacidad de las personas para activarlos” (PNUD-Costa Rica. 2005). El trasfondo de estas premisas se fundamenta en el concepto de seguridad humana. Una de sus definiciones básicas señala que “la seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realice las libertades humanas y la plena realización del ser humano” (CSH.2003). En síntesis, construir un mundo libre de temor y de necesidades.

Para enfrentar esta tarea es esencial “desbanalizar” la violencia. Frente a un importante incremento del 18,2% de las ejecuciones del narcotráfico en México, al comparar las cifras del año 2006 y 2007, un informe de los responsables de combatir esta situación señalaba, que “no hay razones para preocuparse: que es más probable que un mexicano muera de sida que por las balas del narcotráfico; que hay 30,1 más probabilidades de contraer diabetes que acabar encobijado; y que se tienen 31 veces más probabilidades de ‘pegarle al gordo’ de la lotería que de acabar sepultado en una narcofosca” (*Universal*, 16/01/08. pp A11). La trivialización de la violencia transforma en “normal” el horror. La responsabilidad de los medios de comunicación es fundamental para mantener el equilibrio informativo y prevenir la banalización de la violencia.

Una sociedad informada potencia a las personas para encontrar respuestas y desarrollar acciones cooperativas. Por el contrario, en una sociedad con miedo se inhiben las capacidades, se incrementa la desconfianza y con ella la falta de cooperación. El aislamiento incrementa los riesgos. Comprender las diferentes expresiones de la violencia en América Latina y el Caribe permitirá desarrollar mejores políticas públicas que tengan como norte el desarrollo humano, es decir, aumentar las opciones de las personas para que puedan mejorar sus vidas.

En este trabajo nos referiremos sólo a algunas formas de violencia: la violencia entre Estados, la violencia generada por la debilidad o ausencia del Estado, la violencia del crimen organizado, la respuesta de los linchamientos, y algunas otras. Los incentivos que producen el tráfico de drogas ilícitas y el de armas livianas y pequeñas. La violencia intrafamiliar —que no abordo— debe ser objeto de atención especial. Los costos de la violencia afectan cada vez con más fuerza las oportunidades del desarrollo. Ello requiere explorar los principales factores que están detrás de las expresiones de violencia, entre los que cabe mencionar la inequidad, la urbanización, el desempleo, la pobreza y las debilidades de la institucionalidad democrática.

## I. Contexto: la debilidad estatal como remanente de la guerra fría

Las heridas dejadas por las dictaduras en la región en muchos casos siguen abiertas. Ello es producto de las secuelas directas del terror ejercido por décadas; y en otros, por la impunidad que ha prevalecido y que ha impedido que la justicia actúe en la etapa de transición a la democracia. La doctrina de la seguridad nacional fue un producto de la Guerra Fría, ella conllevó graves violaciones a los derechos humanos. El terrorismo ejercido desde el Estado se expresó en genocidios, en desapariciones forzadas, en tortura y en las formas más aberrantes de ejercicio de la violencia desde el Estado. Las sociedades y las poblaciones de América Latina debieron convivir con las “guerras internas”, la violencia, la opresión y el miedo por décadas. Se buscó imponer un “orden” por la fuerza, fue la negación de la política y la legitimidad del poder. No hubo Estado de derecho, había un régimen de terror. La violencia era ejercida no sólo por actores “oficiales” sino por actores armados amparados por el Estado, pero al margen del respeto a la ley. “La naturaleza de la violencia política ejercitada en los años de dictadura militar no tiene paralelo con ningún momento de la historia latinoamericana” (Torres-Rivas, 1998). Sólo la conquista de América puede ser equivalente.

Los gobiernos perdieron autoridad y con ella capacidades de gobernabilidad, de allí que

hicieran uso de la violencia indiscriminada. En Centroamérica luego de décadas de conflicto se alcanzaron acuerdos de paz, ellos permitieron el paso a sociedades más abiertas y plurales. Se abría una oportunidad a la democracia en sociedades post conflicto. Las transiciones a la democracia se abrieron por diferentes caminos: por colapso del régimen, luego de la guerra de las Malvinas, en Argentina; por procesos de negociación más o menos complejos desde Brasil, pasando por Uruguay a Chile, último país en tener gobierno civil, en 1990. En Perú la violencia terrorista de “Sendero Luminoso” se expresó ya en democracia. La guerra en Colombia se ha mantenido —con altos y bajos— por más de medio siglo.

Este conjunto de cambios en los sistemas políticos fue acompañado de un cambio en los patrones de inserción económica. El resultado fue debilitar aún más las capacidades del Estado para proveer bienes públicos y seguridad a sus ciudadanos. La polarización económica-social y la inequidad se asentaron como un rasgo característico de la región. Las sociedades post conflicto, las transiciones a la democracia y los desarrollos del modelo neoliberal redujeron las capacidades del Estado y le abrieron espacios a nuevos actores armados, a una nueva violencia.

La inseguridad en las sociedades latinoamericanas se encuentra más ligada a las debilidades del Estado que a las nuevas fuerzas y actores. Nuevos tipos de conflictos reducen la

capacidad de los estados. Los países de la región encuentran grandes dificultades para enfrentar estos nuevos retos. Es decir, los actores no estatales ilegales poseen capacidad para constituirse en amenazas efectivas al Estado. La debilidad del Estado es una condición de inseguridad que lo afecta a él mismo, como a su población. Y va más allá. La inseguridad en un Estado genera una expansión de ésta a los vecinos. La inseguridad fluye más allá de las fronteras. De allí la preocupación creciente sobre los “espacios sin ley” que se ha manifestado en las reuniones de Presidentes, como en las Cumbres de Ministros de Defensa de las Américas. La seguridad es interdependiente. Además, posee un carácter multidimensional, como lo expresaron los Estados del hemisferio en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, de la OEA, de octubre de 2003, efectuada en México.

Si el exceso de Estado generaba la mayor amenaza para la población, durante las dictaduras y la Guerra Fría, en la actualidad la debilidad o la ausencia del Estado se constituye en el mayor detonante de la inseguridad en América Latina y el Caribe.

Los estados están desarrollando una guerra continua contra el crimen organizado internacional el cual posee múltiples manifestaciones. Esta forma de enfrentamiento corresponde a lo que se denominan las “guerras de la globalización” o “nuevas guerras”. Éstas “implican un desdibujamiento de las

distinciones entre guerra (normalmente definida como la violencia por motivos políticos entre estados o grupos políticos organizados), crimen organizado (la violencia por motivos particulares, en general el beneficio económico, ejercida por grupos organizados privados) y violaciones a gran escala de los derechos humanos (la violencia contra personas individuales ejercida por estados o grupos organizados políticamente)”. Las nuevas guerras se vinculan a la erosión del Estado, a la aparición de estados debilitados que en lo esencial han perdido el monopolio de la violencia. Es en estos casos donde los factores transnacionales adquieren una mayor gravitación (Kaldor, 2001). Las nuevas guerras son esencialmente guerras internas. Son redes transfronterizas las que sostienen. En segundo lugar, involucran a un amplio abanico de actores internacionales y en tercer lugar, se desarrollan en zonas de estados frágiles o fallidos. Las principales víctimas son los civiles y las violaciones a los derechos humanos se masifican (Kaldor, 2003).

### **1. La violencia interestatal: baja probabilidad.**

Los estados se preparan para ejercer la violencia en defensa de su soberanía y de intereses esenciales de cada uno de ellos. Las guerras mundiales han evidenciado ese poder destructivo, así como la secuela de guerras de la Guerra Fría en diferentes partes del mundo. Las

armas de destrucción masiva tienen la capacidad para destruir a la humanidad. América Latina y el Caribe es una Zona de Paz. Ésta es una región libre de armas atómicas, químicas y bacteriológicas, lo que ha sido refrendado por acuerdos internacionales vinculantes. Las guerras interestatales en América Latina fueron pocas en el siglo xx, en comparación con otras regiones del planeta. Sin embargo, las tensiones limítrofes y las crisis generadas por ellas estuvieron presentes de manera importante. Con el fin de la Guerra Fría y, principalmente, con el advenimiento de gobiernos democráticos, se puso fin a una política fundada en una geopolítica autorreferente y se desarrollaron mecanismos efectivos para resolver los contentiosos limítrofes. Los litigios que se mantienen en la actualidad han tendido a “judicializarse”. Es decir, han sido llevados a la Corte Internacional de Justicia; entre éstos están los casos de Nicaragua y Colombia; Nicaragua y Honduras; Costa Rica y Nicaragua. El caso de El Salvador y Honduras había sido resuelto con anterioridad por la Corte Internacional de Justicia. Recientemente se ha sumado la presentación de Perú con relación a la delimitación de la frontera marítima con Chile.

No obstante lo anterior, el desplazamiento masivo de colombianos a Ecuador y los conflictos que se desarrollan en la frontera de ambos países han tensionado las relaciones entre ambas naciones al punto de que las autoridades ecuatorianas han expresado que su país

limita al norte con las FARC (*El Tiempo* 8/02/08). En medio de la polarización político-social venezolana, el gobierno del Presidente Chávez ha subido el tono de sus discursos respecto a su relación con Colombia (*El Tiempo* 18/01/08). La crisis entre Colombia y Ecuador y Venezuela se agudizó por la incursión de las fuerzas armadas de Colombia, el 1 de marzo de 2008, al territorio ecuatoriano que terminó con la muerte del segundo hombre de las FARC (Ecuador Presidencia, 2008). Ecuador rompió relaciones diplomáticas. Nicaragua adoptó la misma decisión. Venezuela retiró su embajador y el personal de la embajada de Colombia. Ecuador y Venezuela movilizaron tropas a la frontera. Durante unos días se evidenció un clima de gran tensión que incluía la posibilidad del uso de la fuerza.

Una reunión Cumbre de las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política –Grupo de Río– reunidos en ocasión de la XX Reunión Cumbre en Santo Domingo, República Dominicana, alcanzó una solución satisfactoria para todas las partes. Allí se indicó “Son motivo de profunda preocupación para toda la región los acontecimientos que tuvieron lugar el 1 de marzo de 2008 cuando fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia incursionaron en territorio de Ecuador, en la provincia de Sucumbíos, sin consentimiento expreso del Gobierno de Ecuador para realizar un operativo en contra de miembros de un

grupo irregular de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, que se encontraba clandestinamente acampando en el sector fronterizo ecuatoriano”. Seguidamente y en lo que constituye un amplio, sólido e irrenunciable compromiso regional, los y las Jefes de Estado señalaron: “Rechazamos esta violación a la integridad territorial de Ecuador, y por consiguiente reafirmamos el principio de que el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera fuera el motivo, aun de manera temporal”. La reunión de Consulta de Cancilleres, mecanismo formal de la OEA, luego de largas negociaciones reiteró, el 17 de marzo de 2008, la vigencia del principio de soberanía territorial y de los principios referidos a la abstención del uso o amenaza de uso de la fuerza, así como el de la injerencia en asuntos de otros estados. A la vez, rechazó la incursión de fuerzas armadas y policiales de Colombia, del 1 de marzo 2008, las que constituyen una violación a los principios antes mencionados (OEA, 2008).

Los temas relativos a la soberanía territorial son los más sensibles para los estados. Más aún en el caso latinoamericano, en donde las intervenciones de la potencia hegemónica del continente han quedado marcadas en la memoria política de los países de la región. De allí la importancia de la institucionalización de mecanismos de fomento de la confianza y de

resolución de conflictos. El desarrollo de medidas de alerta temprana posee gran importancia, al igual que los mecanismos de transparencia referidos a las adquisiciones y la homologación del gasto militar.

## II. Percepción de temor y carencia de seguridad

Las estadísticas mundiales indican que 520.000 personas fueron víctimas de homicidio en el año 2000. De éstos se estima que 199.000 fueron homicidios de jóvenes. Las cifras reales son muchísimo más altas dada la baja calidad de la información en esta materia. (WHO. 2004) América Latina y el Caribe, considerados como región, poseen tasas de homicidios que obligan a pensar que este tipo de violencia constituye una pandemia. El Caribe presenta la tasa mayor con 30 homicidios por 100.000/hab. El promedio de Sudamérica es de 26 y el de América Central de 22 (UN-WB. 2007). Sin embargo, al mirar los casos nacionales, la región es tan diversa y heterogénea como en otras dimensiones. En efecto, algunas subregiones y países poseen cifras muy altas, por sobre la media regional y mundial; y en otros muestra cifras muy bajas. Es así como Chile, Costa Rica, Uruguay y Cuba, muestran cifras bajas, en contraste con el Caribe, Colombia, El Salvador, Brasil y Venezuela.

En la mayoría de los países de la región ha crecido la violencia y las tasas de homicidios. Las

tasas de América Latina, en el período 2000-2004, son de 25,4 por 100.000/hab. Para enfrentar este flagelo existe una frágil, débil e inconsistente institucionalidad regional, hemisférica e iberoamericana. Ésta es la única área en la cual no existe una Cumbre de los Ministros del tema. No hay una reunión de los Ministros del Interior y/o de Seguridad Pública de los países del hemisferio. Es una paradoja que se tengan encuentros regulares en prácticamente todas las áreas, desde finanzas a turismo, de la defensa a la salud; pero que no se desarrollen encuentros de los responsables de la seguridad pública. El Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) ha convocado para el mes de octubre 2008, en México, la Primera Conferencia Ministerial sobre Crimen y Violencia en las Américas. En algunos esquemas subregionales se han establecido secretarías con un mínimo de institucionalidad en este tema, para generar más coordinación y cooperación, pero aún son débiles. Avanzar requiere de mayor integración y transferencia de competencias, lo que en el marco de los conceptos de soberanía vigentes es difícil. Se requerirá una mayor voluntad política para enfrentar mancomunadamente estas tareas.

La violencia deteriora la integración social; rompe el tejido social; impacta negativamente el crecimiento y desarrollo económico. Ahuyenta la inversión nacional y en especial la extranjera. Erosiona la legitimidad del Estado y aumenta la desconfianza de la ciudadanía; y

reduce el apoyo a la democracia. Sin seguridad no hay predictibilidad y las incertidumbres aumentan. Sin seguridad no hay desarrollo humano. Los costos de la seguridad individual y de las sociedades aumentan, con ellos la inequidad y la fragmentación de las ciudades. La violencia aumenta la ingobernabilidad, debilita la democracia, incrementa la desconfianza y genera las condiciones para violaciones a los derechos humanos.

#### Cuadro N° 1

Comparación internacional de tasas de homicidio

<b>Economía</b>	<b>Año</b>	<b>Tasa de homicidio (por 100.000 hab.)</b>
Colombia	2000	68,0
El Salvador	1999	37,0
Rusia	2000	28,4
Brasil	2000	27,1
Venezuela	2000	26,2
Puerto Rico	1999	17,4
Ecuador	2000	16,8
Kazajstán	1999	16,4
Estonia	2000	13,9
Ucrania	2000	13,1
Letonia	2000	12,5
Moldavia	2000	11,9
Bielorrusia	2000	11,4
México	2000	10,9
Panamá	2000	9,8
Lituania	2000	9,3
Rep. de Kyrgyz	2000	8,0
Nicaragua	2000	6,7
Estados Unidos	1999	6,1
Costa Rica	2000	6,1
Uruguay	2000	5,5
Cuba	2000	5,2

Fuente: World Bank. *Crime, Violence and Economic Development in Brazil: Elements of Effective Public Policy*. Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit. World Bank. Washington D.C. 2006

La seguridad pública, la seguridad doméstica, la seguridad ciudadana, son bienes públicos que deben reforzarse y perfeccionarse. Ésta es un área de déficit en la región. Allí se evidencian las mayores vulnerabilidades de los gobiernos democráticos; éstas afectan las capacidades de gobernabilidad democrática. Para poder enfrentar esta situación la construcción de políticas públicas de Estado es una condición esencial. Sin ellas surgirán propuestas autoritarias y populistas que agravarán los problemas, además de politizar y polarizar las opciones. Su carácter de Estado está dado por la construcción de una visión nacional y de largo plazo. Ésta va más allá de la del partido en el poder o de la coalición gubernamental; y de su período de gobierno. Ellas incorporan perspectivas de diferentes actores, con un horizonte temporal que cruza los períodos de gobierno. Es un tipo de política pública sobre la cual se ha construido una efectiva voluntad política. Es decir, metas y objetivos; un camino para alcanzarlas; y los recursos humanos y materiales necesarios para ello; expresado todo lo anterior en un marco institucional, con discursos coherentes de los diferentes actores. Ello no significa la ausencia de debates, por el contrario éstos son más profundos y profesionales y apuntan a mejorar la calidad de la política pública y los logros de ellas. Enfrentar la violencia en América Latina y el Caribe requiere de un conjunto de políticas públicas, desde las de seguridad y defensa a las relativas a la violencia intrafamiliar.

El apoyo a la democracia en América Latina y el Caribe se ha mantenido por sobre el 50% a lo largo de los últimos 12 años, con la excepción del año 2001, cuando cayó al 48%. El año 2006, ascendió a un 58%, para caer al 54%, en el año 2007. En lo referente al grado de satisfacción con la democracia, el promedio regional es de un 37%. Es un nivel bajo de satisfacción con los gobiernos democráticos. Salvo Uruguay y Venezuela, que manifiestan un 66% y un 59% de satisfacción respectivamente, en el resto de los países está por debajo del 50%. Cuatro países están bajo el 30% y uno de ellos, Paraguay, el grado de satisfacción es sólo de 9%. (Latinobarómetro, 2007). En la región hay un descontento con los gobiernos democráticos, independientemente de su orientación.

En este contexto, se hace notar con más fuerza que las ciudadanas y los ciudadanos se sienten cada día más inseguros. La violencia, la inseguridad afectan y deterioran la calidad de vida de las personas. El miedo limita el pleno ejercicio de los derechos e inhibe las capacidades para el emprendimiento y relaciones sociales que propendan al desarrollo de sus comunidades. Un 63% de las personas en América Latina y el Caribe se sienten inseguras, es decir, sienten temor. Un 73% de las personas en la región teme ser víctima de un delito violento. Esta percepción se sustenta en el hecho que las víctimas de delitos han aumentado significativamente desde 1995, cuando el 29% fue víctima de algún delito; en el año 2006 subió a un

32% y en el año 2007, esta cifra aumenta al 38%. (Latinobarómetro, 2007). La violencia y la inseguridad adquieren cada día más relevancia en las agendas gubernamentales y políticas de los diferentes países. Ello demanda mejores y renovadas políticas públicas; diseñadas, ejecutadas y evaluadas con carácter de política de Estado.

### III. Condiciones que generan la violencia

#### 1. Inequidad, desempleo y falta de oportunidades: factores fundantes de la violencia.

Muchas de las políticas públicas aplicadas para combatir la violencia y la criminalidad lo que hacen es reprimir el delito, atacar a la delincuencia, pero con ello no se atacan las diferentes causas que los generan. Es esencial mirar a las causas junto con las manifestaciones que posibilitan su desarrollo. Sobre esta materia el presidente Óscar Arias señaló "He hablado de acciones nacionales e internacionales que responden a la pregunta de *cómo* tratar a la criminalidad, pero no responde a la pregunta de *por qué* existe la criminalidad" (Arias Sánchez, 2008) La violencia es un síntoma; debemos buscar las causas detrás de ese síntoma.

Una de las situaciones más graves en la región es su nivel de inequidad. La pobreza es grave, pese a que ha disminuido de manera lenta y progresiva desde el año 1990 cuando

alcanzó al 48,3% de la población. En el año 2006 se había reducido en 10 puntos, alcanzando la cifra de 38,5% de pobres y de ellos un 14,7% eran indigentes. No obstante lo anterior, en términos del número de personas los pobres habían crecido de 200 millones en 1990, a 205 millones en el año 2006 (CEPAL, 2007).

La Organización Mundial de la Salud efectuó un estudio comprehensivo del estado del arte en relación con los factores que inciden en la violencia interpersonal. Allí, luego de revisar más de 21 trabajos internacionales, sistematizó los hallazgos más importantes (WHO, 2004). Entre éstos se destacan:

- La pobreza parece ser un factor agravante en todo tipo de violencias.
- La inequidad en el ingreso muestra una fuerte asociación con el crimen violento, mientras que éste tiene una débil asociación con niveles absolutos de pobreza.
- El desempleo motiva el crimen, pero las teorías que exploran las relaciones macroeconómicas como determinantes del crimen deben evaluar además aspectos de las políticas de control social.
- La relación entre inequidad y homicidios poseen un conjunto de factores intervinientes tales como desempleo, privaciones económicas, frustración y desintegración social; todo lo que hace complejizar dicha relación.
- Crecimiento urbano y crimen violento se ligan.
- Las inequidades socioeconómicas dirigen sus efectos sobre otros factores tales como pobreza, raza y localización geográfica de la violencia.

Esto provee referencias útiles para argumentar que la inequidad más que la privación absoluta producida por la pobreza, es un riesgo para la violencia interpersonal.

- La inequidad es un mejor predictor de la violencia que el desarrollo económico. El incremento de las inequidades predispone para la violencia letal.
- Inequidad en los ingresos están fuertemente correlacionada con el crimen violento armado. Por otra parte, pobreza y homicidios demuestran sólo una débil relación.
- La relación entre inequidad económica y tasas de homicidios no fueron consistentes para diferentes rangos de edad o género, en general fueron más fuertes para jóvenes y hombres
- El alcohol –las drogas– impactan todo tipo de violencias

Del conjunto de factores descritos podemos destacar una serie de factores que generan condiciones para las manifestaciones de violencia y crimen. Entre éstos están la inequidad, que se puede visualizar con el índice de Gini; la pobreza, el grado de urbanización, las tasas de desempleo, en especial el juvenil. También la corrupción como indicador de impunidad se debe incluir.

Si correlacionamos los 10 países con más altas tasas de homicidios de la región y comparamos con los indicadores señalados encontramos una importante superposición en los primeros lugares con los otros indicadores. Esta situación se evidencia en el cuadro N° 2.

Allí encontramos que Colombia, que aparece con tasa mayor de homicidios, también ocupa uno de los 10 primeros lugares en el índice de inequidad, de pobreza, de desempleo urbano y juvenil. En el caso de El Salvador, 2° en la tasa de homicidios, surge sólo entre los 10 primeros lugares en el índice de pobreza. Venezuela, que se ubica en el tercer lugar de la tasa de homicidios, irrumpe entre los 10 primeros en corrupción, urbanismo, desempleo urbano y juvenil. Brasil, ubicado en 4° lugar en la tasa de homicidios, emerge entre los 10 primeros lugares en inequidad, urbanización, desempleo urbano y juvenil. Guatemala, que es el quinto país con la mayor tasa de homicidios, se manifiesta entre los 10 primeros lugares en corrupción, inequidad y pobreza.

**Cuadro N° 2**  
América Latina: indicadores comparados

Ranking	Tasa de Homicidios (100 mil hab) a) 2000-2004		Índice de Corrupción Percepción 2007		Índice de Gini		Porcentaje de Pobreza (2006)		Porcentaje de Población Urbana (2007)%		Tasa de Desempleo Urbano c) 2006		Tasa de Desempleo Juvenil Urbano d) 2006	
	Pais	Tasa	Pais	Índice	Pais	Índice	Pais	%	Pais	%	Pais	Tasa	Pais	Tasa
1	Colombia	79,7	Venezuela	2,0	Bolivia	0,614	Honduras	71,5	Venezuela	94	R. Dominic.	16,2	R. Dominic.	36,0
2	El Salvador	45,6	Ecuador	2,1	Brasil	0,602	Nicaragua	69,4	Uruguay	92	Colombia	13,0	Uruguay	29,3
3	Venezuela	34,5	Paraguay	2,4	Honduras	0,587	Bolivia	[63,9]	Argentina	90	Uruguay	11,4	Colombia	25,3
4	Brasil	31,7	Honduras	2,5	Colombia	0,584	Paraguay	[60,5]	Chile	88	Argentina	10,7	Argentina	23,6
5	Guatemala	24,0	Nicaragua	2,6	Nicaragua	0,579	Guatemala	60,2	Brasil	85	Panamá	10,4	Panamá	23,4
6	Paraguay	20,7	Guatemala	2,8	R. Dominic.	0,578	El Salvador	[47,5]	México	77	Ecuador	10,1	Brasil	21,0
7	Ecuador	16,2	Bolivia	2,9	Panamá	0,548	Colombia	[46,8]	Panamá	73	Brasil	10,0	Ecuador	(20,5)
8	Nicaragua	15,1	Argentina	2,9	Guatemala	0,543	Perú	44,5	Perú	73	Venezuela	10,0	Chile	19,7
9	Panamá	13,5	R. Dominic.	3,0	Paraguay	0,536	R. Dominic.	44,5	Colombia	73	Paraguay	8,6	Venezuela	18,0
10	México	11,4	Panamá	3,2	Ecuador	0,526	Ecuador	39,9	R. Dominic.	68	Perú	8,5	Costa Rica	15,3

Nota: Las cifras dentro de [ ] corresponden a datos de 2005; y los datos dentro de ( ) corresponden a 2004.

a) Honduras y Bolivia no fueron considerados debido a la ausencia de datos sobre homicidios de ambos países.

b) Datos de la CEPAL basados en Encuestas Nacionales. Las cifras corresponden al año más reciente en que se realizó la Encuesta por lo que son diferentes entre los países.

c) Tomado de la OIT. No hay información homogénea, los datos se presentan para dibujar una imagen del desempleo urbano pero no son comparables entre sí. El territorio abarcado varía, en algunos países se trata de una o varias áreas metropolitanas, en otros las cifras corresponden a un total nacional urbano y en otros al total nacional.

d) Tomado de la OIT. No hay información homogénea, los datos se presentan para dibujar una imagen del desempleo juvenil urbano pero no son comparables entre sí. Los grupos de edad considerados son diferentes entre sí en un rango de los 15 a los 24 años. El territorio abarcado varía, en algunos países se trata de una o varias áreas urbanas, y en otros las cifras corresponden a un total nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en UNFPA, Estado de la Población Mundial 2007; Liberar el potencial del crecimiento urbano. En: [www.unfpa.org](http://www.unfpa.org); CEPAL Panorama Social de América Latina 2007; OPS, Situación de Salud en las Américas: Indicadores Básicos. 2007. En: [www.paho.org](http://www.paho.org); PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2007/2008. En: [www.undp.org](http://www.undp.org)

## 2. Acceso desigual a la justicia e impunidad

Las bandas criminales se han beneficiado más que algunos estados de la revolución en las comunicaciones y de la globalización. En América Latina y el Caribe existe una fuerte percepción sobre la incapacidad de los estados para hacer cumplir las leyes. Esto afecta las bases de la gobernabilidad y con ella de la estabilidad democrática. De acuerdo con el informe del Latinobarómetro, una preocupación fundamental de los ciudadanos de la región está vinculada a la incapacidad de los estados para que las leyes se cumplan. Los fundamentos de la incapacidad para hacer cumplir las leyes están radicados en, por un lado, la dificultad de ejercer un control territorial pleno, quedando zonas sin ley, urbanas y rurales. Por el otro, el país aparece que no está gobernado para los intereses de los poderosos. Consecuentemente en 16 países más de un 50% de los entrevistados señala que “un poco de mano dura del gobierno no viene mal” (Latinobarómetro, 2004). Lo que de aplicarse posee resultados contraproducentes.

La percepción ciudadana es que no funciona el Estado de Derecho, que no se cumplen las leyes, lo que deteriora a los sistemas democráticos y a la vez menoscaba la cultura de la legalidad. Por otro lado, ello genera también inequidad, la ley deja de ser para todos. Sobre esto existe una clara conciencia entre los latino-

americanos y latinoamericanas, sólo el 22% estiman que existe un acceso con iguales oportunidades. Por el contrario, el 75%, es decir, 3 de cada 4 personas, consideran que el acceso es desigual. La erosión del Estado se incrementa, la confianza en la justicia disminuye y aumenta la sensación de impunidad.

### Cuadro N° 3

América Latina: Cumplimiento de la Ley

País	2004	2005
Argentina	4,1	4,8
Brasil	3,9	4,4
Bolivia	4,4	4,5
Chile	5,4	5,9
Colombia	5,4	6,1
Costa Rica	5,0	6,1
Ecuador	4,0	3,9
El Salvador	4,5	5,0
Honduras	4,7	4,9
Guatemala	3,8	4,8
México	4,8	5,2
Nicaragua	4,4	4,7
Panamá	4,4	5,2
Paraguay	3,7	4,1
Perú	3,9	4,4
R. Dominicana	4,7	5,6
Uruguay	5,2	6,3
Venezuela	4,7	5,8
América Latina	4,5	5,1

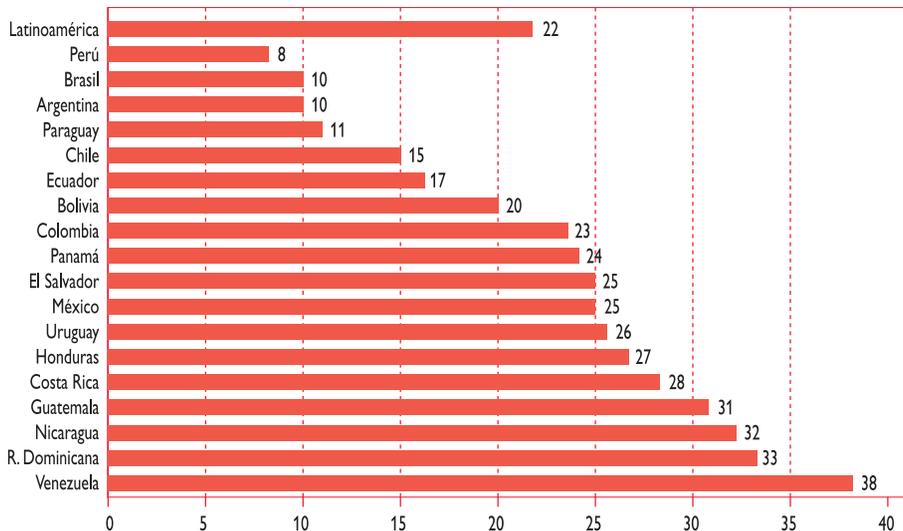
Fuente: Corporación Latinobarómetro. Informe Latinobarómetro 2004 y 2005. Santiago, Chile. (1 ninguna ley se cumple, 10 todas ellas se cumplen). En: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

Como resultado tenemos una sensación de mayor inseguridad y de desprotección. Los espacios sin ley, los territorios donde está ausente el Estado aparecen como situaciones

## Cuadro N° 4

## América Latina: Acceso a la Justicia

(Porcentaje de la población que considera que todos tienen iguales oportunidades de acceder a la justicia)



Fuente: Corporación Latinobarómetro, Informe Latinobarómetro 2007. Santiago, Chile, 2007

de “normalidad”. Es allí, en esas zonas, surgen otros poderes para imponer “su orden” y sus normas” por medio de la violencia. Son actores armados al margen del Estado de Derecho.

Uno de los problemas más graves es la falta de conocimiento de los nuevos fenómenos de violencia y de sus efectos en los diferentes estados. Ello redundaría en que los actores estatales están desarrollando políticas y estrategias con instrumentos ineficaces, sin coordinación internacional y en ausencia de acuerdos que generen las condiciones de una mayor cooperación y una reducción de los “espacios sin ley” en donde no llega la acción del Estado, ni el imperio del derecho. Esta situación es espe-

cialmente sensible y de gran vulnerabilidad en las fronteras. Allí actores armados ilegales usan esos territorios, como zonas protegidas, para accionar en diferentes espacios, burlando la débil soberanía que se ejerce por parte de los estados en esas zonas.

Esta situación es particularmente grave en América Latina y el Caribe si consideramos su alta inestabilidad. Ésta es una de las regiones en donde existe el peligro de desarrollo de “estados erosionados y debilitados”. Es decir, estados sin capacidad para potenciar el imperio de la ley; detentar el monopolio de la violencia, proveer de servicios y bienes al conjunto de la población, en especial el de la seguridad. En estos casos se

reducen las áreas donde opera el Estado de Derecho y se amplían los “espacios sin ley”. El ejercicio del control territorial es responsabilidad nacional, de cada país. La acción del crimen organizado genera una fuerte desafección de la política, de sus partidos y en definitiva del sistema democrático; además de grandes costos. La percepción de corrupción generalizada recorre la región y con ella se erosionan las débiles instituciones y abren espacios al crimen organizado y se facilita la desafección democrática y se incrementa la violencia y el crimen.

### 3. El tráfico de armas livianas.

#### Un factor acelerador de la violencia.

La proliferación de armas pequeñas, su tratamiento y su control, constituyen una amenaza constante a nivel internacional. Se estima que el 75% de las armas en el mundo se encuentra fuera de las manos del Estado. El impacto de las armas pequeñas debilita el Estado de Derecho, erosiona la democracia, desafía la paz y generan inestabilidad e incertidumbre.

Asimismo, en muchos de los casos las armas y municiones se encuentran en lugares

Cuadro N° 5

Países con las mayores tasas registradas de muertes por arma de fuego en el mundo\* (por 100.000 hab.)

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1	Colombia	2002	22,827	55,7	51,8	-	-	-	86	93
2	Venezuela	2000	5,689	34,3	22,15	1,16	0,42	10,57	67	95
3	Sudáfrica	2002	11,709	26,8	26,1	-	-	.	54	97
4	El Salvador	2001	1,641	25,8	25,3	-	-	.	71	98
5	Brasil	2002	38,088	21,72	19,54	0,78	0,18	1,22	64	97
6	Puerto Rico	2001	734	19,12	17,36	1,17	0,49	0,1	91	91
7	Jamaica	1997	450	18,6	18,2	0,37	-	-	58	98
8	Guatemala	2000	2,109	18,5	-	-	-	-	-	-
9	Honduras	1999	1,677	16,2	16,2	-	-	-	-	-
10	Uruguay	2000	104	13,91	3,11	7,18	3,53	0,09	63	22
11	Ecuador	2000	1,321	13,39	10,73	0,77	0,25	1,63	68	80
12	Argentina	2001	371	11,49	3,34	2,88	0,64	3,63	70	38
13	Estados Unidos	2001	29,753	10,27	3,98	5,92	0,28	0,08	64	38

A: Ranking

B: País

C: Año

D: Total muertes por arma de fuego (mínimo)

E: Tasa total de muertes por arma de fuego (mínimo)

F: Tasa de homicidios por arma de fuego

G: Tasa de suicidio por arma de fuego

H: Tasa de muertes accidentales por arma de fuego

I: Tasa de muertes no determinadas por arma de fuego

J: % de homicidios por arma de fuego

K: % de muertes por arma de fuego que son homicidios

\*Tasa de muerte por arma de fuego considerando 112 países

Fuente: Rangel Bandeira, Antonio y Bourgois, Josephine. (2006). *Armas de fuego ¿Protección? ¿O Riesgo?* Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras. Río Janeiro. [www.parlametaryforum.org](http://www.parlametaryforum.org); también en: Dreyfus, Pablo y Rangel, Antonio. En Stella Saenz, *Armas Pequeñas y Livianas: Una amenaza a la Seguridad Hemisférica*. FLACSO-Secretaría General. San José, Costa Rica 2007. [www.flacso.org](http://www.flacso.org)

inseguros desde donde son hurtados, contribuyendo al tráfico y proliferación de éstas. En América Latina las cifras de homicidios por armas de fuego convierten a la región en una de las más peligrosas, y en la que mueren más personas por armas de fuego sin estar asociadas a conflictos armados. De las trece ciudades con mayores tasas de homicidio de este tipo en el mundo, diez de ellas corresponden a América Latina y el Caribe, situación que evidencia la existencia de una alta circulación de armas y una carencia de instrumentos efectivos de control de éstas.

La desigualdad económica y social, sumada con la alta tenencia de armas de fuego por parte de la población civil, ha producido el aumento de la percepción de inseguridad ciudadana y de las tasas de mortalidad a causa de armas de fuego.

La proliferación de armas y su tenencia en manos de civiles no sólo tiene que ver con los grupos que se encargan de su comercialización ilícita, sino que, además, existe en diferentes casos, un traspaso ilegal entre militares/policías y la población. De hecho la desviación de arsenales desde el sector privado y público son uno de los recursos más importantes que tienen los criminales y otros grupos para armarse.

Cabe destacar que el control de estas “fugas” se complejiza aún más en los territorios post-conflicto, como por ejemplo en la mayoría de los países centroamericanos, en donde luego de finalizar el conflicto armado, la tenencia de armas en manos de civiles representa un desa-

lío adicional. El área andina se debe incluir por el derrame del conflicto colombiano y los remanentes en el caso peruano. Diversos estudios muestran cómo el Caribe y la Centroamérica son puentes estratégicos de trasbordo para la droga y refugio para organizaciones que dirigen diferentes ilícitos internacionales, entre los que se cuenta el de armas livianas.

En síntesis, con respecto al control y regulación de armas, algunas deficiencias en la región son evidentes: existe poca confiabilidad de los datos en todos los países; concurre una urgencia por vincular las instituciones de control intraestatales, mediante la definición de políticas que establezcan entidades de coordinación con capacidad decisoria; la vinculación institucional debe hacerse también a nivel subregional, armonizando procedimientos y mecanismos. Por último, se debe tener claro que los esfuerzos en el diseño de políticas a nivel regional requieren partir de un análisis contextual, en donde el conflicto colombiano resulta un factor fundamental para comprenderlo.

En este contexto regional, producto de la preocupación internacional y regional con respecto al tema, el 13 de noviembre de 1997 fue aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA), la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA). La CIFTA ha sido firmada y ratificada por todos los países latinoamericanos

con excepción de República Dominicana, que está pendiente de ratificación. En el caso caribeño, Surinam, San Vicente y las Granadinas, Jamaica, Guyana y Dominica no han ratificado la Convención. Cabe destacar que Estados Unidos y Canadá tampoco la han ratificado.

#### 4. El tráfico de drogas.

##### Estimulador de la violencia

En la “guerra en contra de las drogas” luego de más de una década los resultados son decepcionantes. La presencia de la droga es uno de los factores que incrementa la violencia en los hechos delictivos. Drogas y tráfico de armas livianas son sinónimo de más homicidios.

En el caso de la cocaína los países andinos son los principales proveedores. La producción de droga aumentó en el año 2007 o por lo menos se mantiene estable con una producción que emana de entre 178 a 255 mil hectáreas, lo que posibilita una producción cercana a las 1.000 toneladas. (International Crisis Group. 2008) Para distribuir estas inmensas cantidades de drogas las redes criminales transnacionales se han expandido por todos los países de la región. Junto a ellas se ha propagado la violencia y la criminalidad, desde mayor corrupción hasta el sicariato. Uno de los fenómenos que explica esta situación es la lucha entre bandas rivales por el control de los mercados locales. Parte del pago por el tránsito dejó de efectuarse en dinero y se paga en droga, que debe ser vendida en los países de la región. El consumo

se incrementa en todos los países y con ello la criminalidad asociada.

Una víctima menos visible, pero que posee graves consecuencias para las sociedades es la feminización del micro-tráfico, nacional e internacional. Las cárceles para mujeres se están llenando de internas vinculadas al micro-tráfico de drogas. Esto destruye las familias y erosiona los tejidos sociales de las comunidades de origen. En muchos casos el “llevar un encargo” aparece como una alternativa al desempleo y la privación. O el comercio ilícito como una alternativa de resolver en forma rápida la pobreza, incluso se percibe como “una opción laboral”, que no es dañina y “más honesta que el robo” (Arias B, 2007).

Si la guerra contra las drogas no es posible ganarla y la ilegalización y las políticas de tolerancia cero no han dado resultados esperados es necesario buscar nuevos enfoques. Éstos se centran no en la reducción de la demanda sino en la reducción del daño. Es decir, disminuir el número de muertes, reducir la violencia de la delincuencia, de las enfermedades y del sufrimiento ligado al mal empleo de los narcóticos y las políticas prohibicionistas. Si esto es así, se requiere pensar nuevas políticas que no repitan el fracaso de décadas de una guerra que no se gana (Ethan Nadelmann, 2007).

### 5. Política de deportaciones: altos costos e impactos negativos

La política de deportaciones de Estados Unidos a los países del Caribe y Centroamérica realizada desde inicios de los años noventa, significó el regreso de un número significativo de convictos, éstos —para el caso del Caribe— alcanzan a un promedio superior a los 5.000 deportados anuales en 2004 y 2005 (UN y BN, 2007). Ellos emigraron muy jóvenes a EEUU y luego de ser detenidos y encarcelados son enviados a sus países de origen. Esto ha generado una percepción de que el incremento de la violencia encuentra una de sus causas en este hecho. No existen investigaciones que permitan fundamentar o desmentir estas percepciones. Lo que sí es claro es que los países receptores no poseen los recursos económicos para monitorear los deportados.

Éstos muchas veces han perdido completamente sus vínculos con sus comunidades de origen. Sus relaciones quedaron en EEUU y es hacia allí donde mantendrán sus relaciones, con lo que la transnacionalización de los vínculos se incrementa, sean éstos legales o ilegales.

Queda claro que con estas deportaciones se debilita la cultura de la legalidad, se deben destinar recursos a la prevención y a la atención de esta población. Los gobiernos necesitan establecer planes de reinserción. Son recursos que se distraen de otras tareas y se restan en definitiva al desarrollo. En síntesis, es un alto costo que transfiere EEUU a los países más pobres y vulnerables de las Américas.

### 6. Corrupción: erosiona al Estado, debilita la democracia y abre espacio a la violencia

De los 9 mandatarios latinoamericanos destituidos o renunciados, entre 1995 y 2005, en buena parte de los casos la corrupción ocupó un lugar determinante en su destitución. La ausencia de capacidad estatal se ha constituido en una seria amenaza para el mundo desarrollado (Fukuyama, 2004). Las percepciones de erosión de la estatalidad y el desarrollo de “espacios sin ley” y la posibilidad de incremento de *estados colapsados*, generan grandes vulnerabilidades externas a las que los estados de la región deberán responder con nuevas formas de coordinación y nuevas maneras de enfrentar a fuerzas como el crimen organizado, para lo cual la cooperación internacional es esencial. Cuando se analizan los problemas de seguridad se destaca que la democracia es una condición indispensable para la estabilidad, la paz, la seguridad y el desarrollo, junto con ello se subraya que la corrupción es uno de los elementos que afectan con mayor fuerza a las democracias y generan espacios para la acción del crimen transnacional, el cual posee un alcance que va mucho más allá de las fronteras nacionales. Sólo en dos países se tiene una percepción de baja corrupción: Chile 7,0 y Uruguay 6,7. En 21 países la ponderación es menor que la mitad del índice, es decir, están bajo 5,0 y en Haití la ponderación es muy baja de 1,6 (Transparencia Internacional, 2007).

Cuadro N° 6

América Latina: Confianza en las instituciones

	1996	1997	1998	1999- 2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007
Iglesia	76	74	78	77	72	62	71	71	71	74
Televisión	50	46	45	42	49	36	38	44	64	47
Presidente	-	39	38	39	30	31	36	43	47	43
FFAA	41	42	38	43	38	30	40	42	44	51
Gobierno	-	-	28	-	-	24	30	36	43	39
Empresas grandes	-	-	-	-	36	30	42	-	-	-
Empresa privada	-	-	-	-	-	-	-	38	42	41
Municipalidad	-	-	-	-	31	-	34	37	-	-
Bancos	-	-	-	-	-	24	41	39	-	-
Policía	30	36	32	32	30	29	37	37	37	39
Sistema judicial	33	36	32	32	27	20	32	31	36	30
Congreso	27	36	27	27	24	17	24	28	27	29
Partidos políticos	20	28	21	21	19	11	18	18	22	20

Fuente: Corporación Latinobarómetro Informe Latinobarómetro 2007. Santiago, Chile. 2007. En: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org); Corporación Latinobarómetro Informe Latinobarómetro 2006. Santiago, Chile. 2006. En: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Oponerse a la corrupción es una tarea esencial para la democracia. También lo es para enfrentar el crimen organizado. Adicionalmente el delito organizado posee una marcada dimensión transnacional y una gran capacidad para la adaptación y la especialización en ámbitos específicos como lo son el tráfico ilegal de estupefacientes, armas, personas y el blanqueo de dinero asociado con los anteriores. Las redes ilegales se manifiestan tanto en el mundo desarrollado como en los países en desarrollo. Para las Naciones Unidas éste es un tema de preocupación creciente (ONU, 2004). Tres obstáculos impiden una respuesta eficaz: i) cooperación insuficiente entre los estados; ii) falta de coordinación entre los organismos internacionales; iii) incumplimiento por parte de muchos estados.

En general, los países más pobres y con mayores niveles de inequidad son más vulne-

rables a la corrupción y por lo tanto a la erosión de su institucionalidad. La lucha contra la corrupción adquiere cada vez mayor significación política. La erosión que produce genera intersticios para la intromisión del crimen organizado y con él de la violencia. Es una lucha compleja, con resultados a largo plazo y son pocas las buenas prácticas que permitan replicarlas inmediatamente. El rol de la sociedad civil es crucial en esta materia.

La corrupción se liga a la confianza. Los grados de confianza de las y los latinoamericanos es muy baja con relación a tres instituciones esenciales en la democracia: los tribunales, el parlamento y los partidos políticos. Ello incide en el bajo grado de participación de la ciudadanía, en el respaldo a la institucionalidad democrática y del Estado de Derecho.

El grado de desconfianza de la ciudadanía y los altos niveles de corrupción facilitaron la participación del crimen organizado en Guatemala. Esto se evidenció con el asesinato de tres parlamentarios centroamericanos y el asesinato posterior de los policías involucrados y responsables materiales de dichas muertes. Un diputado fue sindicado como uno de los autores intelectuales. El ex-presidente Berger señaló que su país estaba sobrepasado por el accionar del crimen organizado (*Nación* 8/7/07). En ese contexto se aprobó por parte del parlamento una solicitud de ayuda a Naciones Unidas para crear la Comisión Internacional en Contra de la Impunidad en Guatemala (CICIG). La CICIG tiene como misión: a) determinar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos contra los derechos de los guatemaltecos; b) colaborar con el Estado en la desarticulación de esto por medio de la persecución penal; c) recomendar al Estado las reformas y las políticas públicas para erradicar estos cuerpos legales. A cargo de la CICIG fue nombrado el juez español Carlos Castresana Fernández. (Véase anexo).

#### **IV. Algunas expresiones de la violencia en América Latina y el Caribe**

##### **1. El secuestro**

Los secuestros se han transformado en una forma de extorsión cada vez más usual en las

diversas regiones del mundo. Sin embargo, más del 50% de los secuestros ocurren en América Latina. Naciones Unidas ha estado preocupada por este tema. En el año 2003 realizó una encuesta entre los países para conocer la situación de este delito y avanzar hacia la “Cooperación internacional para prevenir, combatir y eliminar el secuestro y prestar asistencia a las víctimas” (ONU, 2003).

La Asamblea General de la ONU adoptó una resolución, en su 74° sesión plenaria, el 20 de diciembre del 2004, en la que además de su preocupación por el aumento de este delito, reitera que el secuestro de personas, en cualquier circunstancia e independientemente del propósito, constituye un delito grave y una violación de la libertad individual que menoscaba los derechos humanos. Además, la Asamblea General indicaba que, convencida de que los vínculos entre las diversas actividades ilícitas, incluido el terrorismo, y la delincuencia organizada plantean una amenaza adicional contra la seguridad y la calidad de vida, obstaculizado el desarrollo económico y social. Señala que la Convención de la UN contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ofrece el marco jurídico necesario para la cooperación internacional contra el secuestro (ONU, 2005).

Cuadro N°7

América Latina: Número de Secuestros (2003)

País	Número
Colombia	1.470
México	532
Brasil (1)	417
Argentina	260
Venezuela	150
El Salvador (2)	114
Filipinas (3)	39
Honduras (1)	33
Guatemala (1)	32
Nicaragua (1)	14
Costa Rica (1)	13

Fuente: Coparmex. (Confederación Patronal de la República Mexicana)  
Casos denunciados: 1: 2001; 2: 2000; 3: 1999.

Uno de los casos más dramáticos en cuanto al número de secuestrados es el de Colombia. Allí la situación de Ingrid Betancourt ha puesto de relieve este grave flagelo que ha concitado el repudio mundial. Luego de una importante alza en el año 2000, se ha logrado reducir este delito a una cifra de 500 secuestros anuales, según la Fundación País Libre de Colombia. La mayoría, el 64,4% de los secuestros tiene fines extorsivos. El 52% de los secuestros tienen como actores responsables a los grupos irregulares de las FARC y el ELN. Un 22% sin establecer; y entre las Autodefensa y Delco un 21,4% (Fundación País Libre, 2007).

La "industria" del secuestro reportaría más de 1.500 millones de dólares anuales a quienes lo perpetran (Aznarez, 2008). La ONU identifica cuatro elementos comunes en este delito: 1) aprehensión ilegal; 2) empleo de la violencia; 3) retención de la víctima en un lugar

donde no podría encontrarse; 4) el objetivo es obtener beneficios económicos o financieros y/o influencia política o de otro tipo, inclusive mediante la práctica de la extorsión. Todos los Estados lo consideran un delito grave

## 2. Las maras: ¿tema militar o tema social?

Las pandillas juveniles se han convertido en uno de los nuevos rostros de la violencia en América Latina y el Caribe. Han adquirido fuerza e importancia particularmente en Centroamérica y crecientemente en México, aunque son originarias de los Estados Unidos, especialmente de Los Ángeles. El análisis de la violencia juvenil ligado a la exclusión social, política, económica se ubica en el centro del problema. La principal conclusión a la que han arribado los investigadores de FLACSO (Savenije y Beltran, *s/f*; Luis G. Solís, 2007; Rojas Aravena, 2005) en esta materia es que la violencia de las pandillas juveniles no es el resultado de conductas sin sentido o irracionales sino que es su respuesta a las necesidades y dinámicas que hayan por vivir en situación de exclusión social. Su identidad social se establece por su pertenencia a estas pandillas y la violencia se transforma en un instrumento de comunicación.

La exclusión, la marginación tanto de la educación como, principalmente, del acceso al trabajo y en especial al trabajo digno, son uno de los incentivos para que los jóvenes se agrupen en organizaciones que les otorguen identidad y protección; lo que en la actualidad no les

## Cuadro N° 8

Tasa de homicidios por categoría, 2003 y 2004.  
Guatemala, El Salvador y Costa Rica

	Guatemala		El Salvador		Costa Rica	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Población (total)	34,9	40,1	36,0	47,6	7,2	7,0
Hombres (total)	64,9	66,6	66,6	79,3	12,0	ND
<b>Jóvenes (18-29)</b>	<b>88,3</b>	<b>80,0</b>	<b>72,4</b>	<b>99,1</b>	<b>11,6</b>	<b>ND</b>
Menores (1-17)	9,1	7,8	7,2	11,4	2,2	ND
Mujeres (total)	6,2	7,8	6,9	7,3	2,2	2,4

Fuente: Fundación Género y Sociedad GESO, 2005. Con base en datos de PNUD para Guatemala, Instituto de Medicina Legal y Policía Nacional Civil para El Salvador y Poder Judicial para Costa Rica.

entrega ni el sistema político, ni el sistema económico, ni la familia. El desempleo es un indicador crucial. Tradicionalmente las pandillas fueron analizadas como un fenómeno eminentemente local, jóvenes que compartían un vecindario y que establecían formas de organización para defenderse o disuadir a otros provenientes de comunidades distintas, promover la lealtad y la solidaridad. Sin embargo, en la actualidad reflejan esencialmente un problema transnacional, es decir, estos grupos se encuentran relacionados bajo una denominación común internacional, con fuerte identidad grupal, aunque poseen plena autonomía y no se evidencia una estructura jerárquica transnacional, ni nacional.

Este fenómeno se liga a la política de deportación de los Estados Unidos de jóvenes que son apresados en ciudades estadounidenses y deportados hacia los países latinoamericanos y caribeños. La *Mara Salvatrucha* y la *Mara 18* se han transformado en dos nombres rele-

vantes a nivel internacional. El origen de ambas se encuentra en los barrios de Los Ángeles; en la actualidad su accionar se extiende por el norte de Centroamérica, México y los Estados Unidos.

El accionar delictivo de bandas juveniles violentas se ha incrementado de manera muy importante, han establecido “nuevos tipos de violencia”, nuevas formas de delincuencia, las cuales corren el peligro de vincularse al crimen transnacional y con ello producir una escalada en el tipo de delitos y de la violencia asociada. Los jóvenes entre 18 y 29 años constituyen las principales víctimas y victimarios de las pandillas.

La respuesta estatal tiende a militarizarse. Por ejemplo, en el caso de El Salvador primero fue el *Plan Mano Dura*, luego vino el *Plan Super Mano Dura*. Las Naciones Unidas han expresado su preocupación por estas leyes dado que vulneran la convención de derechos de los niños. Como resultado específico se encuentra en que con el Plan Mano Dura en un año, entre julio del 2003 y julio del 2004 en El

Salvador se detuvo a 17.162 personas, de estas el 91%, 15.618 fueron sobreseídas. Detenidas judicialmente quedaron 858 personas lo que representa un 5% del total de los detenidos y un 4% está pendiente de audiencia (Gamarra, 2005).

El tema de la posesión de armas livianas y las pandillas juveniles adquiere cada vez más importancia en particular en situaciones como las de la Favelas en Río de Janeiro. El tema de las maras muestra de mejor manera que cualquier otro tipo de violencia el vínculo con la exclusión y la falta de empleo, así como una débil cohesión social. De allí que los errores que se cometan en su combate tendrán no sólo graves consecuencias para los derechos humanos, sino para las posibilidades de reinserción de un importante número de jóvenes. La militarización no resuelve el problema; se requiere de políticas multidimensionales, acuerdos sociales y económicos permitirán reducir la violencia y mejorar las oportunidades de acceso, en especial al trabajo.

### **3. La justicia por la propia mano: linchamientos**

La falta de acceso a la justicia, potencia la búsqueda de formas alternativas de justicia altamente violentas. Tal es el caso de los linchamientos. Estas situaciones ocurren en diferentes países, en especial en aquellos lugares donde los índices del Desarrollo Humano son desfavorables. En la región se han reporta-

do linchamientos en Guatemala, México, Perú, Haití, Brasil. También ha habido intentos en Buenos Aires y Santiago. En muchos casos esto coincide con poblaciones originarias a las cuales se les han negado de manera sistemática sus derechos.

En México, una investigación que cubrió de 1987 a 1998, recogió 103 linchamientos. La definición operativa indicó que linchamiento se consideraba a: 1) una acción colectiva, 2) de carácter privado e ilegal, 3) que puede provocar la muerte de la víctima, 4) en respuesta a actos o conductas de ésta, 5) quien se encuentra en inferioridad numérica abrumadora frente a los linchadores. La mayoría de los casos fueron en zonas rurales, en torno a un 73%, y en un 54% el método usado fueron golpes. Esto último refuerza el sentido de justicia por “mano propia” en forma literal. Las víctimas en un 95,4% fueron hombres. En lo referido a la situación económica y social no hay diferencias, es una forma de violencia de pobres contra pobres. (Vilas, 2001) También se dan casos —en diferentes países— en los cuales las víctimas fueron autoridades acusadas de corrupción u otro tipo de abusos.

Naciones Unidas, en Bolivia ha expresado su preocupación por el aumento de linchamientos en los dos primeros meses del año 2008. El año 2007 fueron reportados casos que afectaron a más de 15 personas en diferentes ciudades. La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, indicó que la debilidad del aparato de justicia, sumada, en

algunos casos, a la reacción tardía de los agentes, produce un cuadro de impunidad que alienta a la repetición de este tipo de conductas. El 1 de marzo de 2008, tres policías fueron asesinados por pobladores del pueblo de Epizana, Cochabamba, a los que los pobladores acusaron de extorsión y cobros irregulares a los conductores (Cable DPA, 2008).

En Guatemala, MINUGUA ha registrado 552 víctimas, la mayoría hombres entre 18 y 49 años. Entre 1999 y 2002, veinte y cuatro de las víctimas eran menores de edad y 8 con menos de 16 años. En los lugares en donde la Comisión de Esclarecimiento Histórico señaló que hubo graves hechos de violaciones a los derechos humanos y masacres es donde se realizaron el 64% de los linchamientos o intentos de linchamiento (MINUGUA, 2002). Los linchamientos “concentran en nuestro caso todas las crueldades y horrores del pasado conflicto armado. Revela también las tensiones y ambigüedades de una paz que no ha llegado a todo el país y que, en visión retrospectiva hace presente tiempo idos, atrae fantasmas que no podemos olvidar. Pesadillas de nuestro atrasado tiempo social” (Torres-Rivas, 2003). El Estado contrainsurgente dejó un Estado débil. A ello se une la dinámica de una cultura autoritaria heredada de la misma época, que privilegió la violencia y la coacción; así como la impunidad. Es una sociedad civil violenta y desprotegida, por lo que ante la ausencia del Estado busca protegerse por mano propia.

#### 4. El terrorismo, una expresión ausente

La “guerra contra el terrorismo” es una de las principales políticas de Estados Unidos. El terrorismo de alcance global no ha tenido ninguna expresión en América Latina y el Caribe. Desde la región no han probado vínculos con las organizaciones terroristas globales ligadas a extremismos religiosos.

La región suscribió la Convención Interamericana Contra el Terrorismo que se encuentra vigente desde el año 2003. En forma paralela se creó un Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) cuya función principal es la prevención de estos actos.

Los actos de terrorismo en la región se han reducido de manera considerable. Colombia concentra la mayoría de hechos. En términos comparativos el terrorismo está ausente de esta región del planeta. No obstante, es crucial implementar medidas preventivas permanentes dado el daño que estos actos pueden producir.

#### V. El crimen organizado: el principal generador de violencia colectiva

La presencia del crimen organizado se manifiesta con gran fuerza en América Latina. Ello ha demandado conocer de mejor forma el fenómeno, para poder estudiar sus efectos negativos sobre la sociedad y a la vez considerar las mejores opciones de políticas para enfrentarlo.

Un primer debate se produce en la discusión teórica en torno a la definición de crimen o delito organizado. ¿Cómo se define crimen o delito, y si éste es organizado? Tal discusión, principalmente jurídica, señala la existencia de un tipo de delincuencia que se diferencia de lo que se denomina “delincuencia común” debido a los procesos de evolución o perfeccionamiento que caracterizan este antiguo fenómeno rejuvenecido con el advenimiento de la sociedad de la información. Varios elementos señalan esta diferencia: a) rebasa los controles gubernamentales, b) establece líneas especiales de operaciones basadas en un sistema complejo de tipo empresarial, bien estructurado para la comisión de hechos delictivos, c) persigue por medio de determinadas acciones violentas la búsqueda y obtención de poder económico y social, no tanto político d) la delincuencia está delante de lo que caracteriza a la delincuencia común tradicional y convencional. e) adicionalmente, se puede señalar que el delito organizado posee una marcada dimensión transnacional y una alta capacidad de adaptación al nuevo contexto, f) una fuerte especialización en los ámbitos específicos como lo son el tráfico ilegal de estupefacientes, armas, personas, así como el blanqueo de dinero asociado con los delitos anteriores.

La transnacionalización del crimen ha aumentado los problemas que de él se derivan. El crimen organizado cruza las fronteras y sus acciones se relacionan con los distintos tipos de

amenazas de carácter global. Para poder enfrentar esta nueva forma de criminalidad es necesario contar con una perspectiva y visión transnacional; esto significa coordinar políticas globales y locales, convirtiéndose esto en uno de los principales retos que poseen los Estados, las sociedades y todos los actores que buscan enfrentar este flagelo.

El crimen organizado tiene un objetivo esencialmente económico, sin embargo, para poder recibir esos recursos ocupa la extorsión y la violencia como instrumentos fundamentales. Esta característica es la que representa el mayor peligro para las sociedades latinoamericanas y caribeñas. El crimen organizado posee una fuerte coherencia interna, altos grados de especialización y sofisticación. No es ideológico, no busca el poder político como tal, lo que busca es la influencia y la capacidad de decisión sobre los agentes del Estado, con independencia de la ideología de éstos. Es una empresa ilegal, aunque normalmente penetran empresas legítimas.

Para desarrollar una acción efectiva en este campo, se necesita una mirada sistémica, multifactorial y que recoja las visiones de una pluralidad de actores para, sobre esas bases, construir confianza como uno de los activos más importantes. Esto sólo será posible si se desarrollan miradas y percepciones integrales sobre el fenómeno, que a la vez puedan manifestarse en acciones locales, circunscritas, y específicas las cuales pueden ser evaluadas y revisadas para

alcanzar los resultados propuestos. La cooperación internacional es esencial para enfrentar el fenómeno (Rojas Aravena, 2006).

El crimen organizado se vincula a los más variados ámbitos, entre éstos destacan:

1. La democracia y el crimen organizado.
2. Corrupción y crimen organizado.
3. El crimen organizado y el tráfico de armas.
4. El tráfico internacional de personas.
5. Políticas de deportaciones y el crimen organizado.
6. El crecimiento económico, el crimen organizado y el lavado de dinero.
7. Los medios de comunicación y el crimen organizado.
8. La ciberseguridad y el crimen organizado.
9. Crimen organizado y tráfico ilegal de especies naturales.
10. La institucionalidad y el crimen organizado.

## VI. Los costos económicos de la violencia

Los países y las sociedades invierten cada vez más recursos para protegerse y mitigar los efectos de la violencia y la inseguridad. El gasto militar global en la región es bajo, sin embargo podrían establecerse acuerdos multilaterales que posibilitarán establecer acuerdos sobre limitación en las adquisiciones, pero ello requiere de acuerdos vinculantes, verificables primero sobre homologación de los gastos y

luego dar cumplimiento efectivo a la convención interamericana sobre transparencia en las adquisiciones.

De igual forma, los estados deben destinar cada vez mayores recursos para prevenir, atenuar y reprimir la violencia interpersonal. Entre estos costos están los incrementos de policías y sus equipamientos, de patrullajes, costos vinculados a los procesos judiciales, servicios legales, la infraestructura carcelaria. Los costos de atención de emergencias en hospitales y otros servicios de salud, como atención psicológica y otras formas de atención a las víctimas. Muchos de estos costos directos se incrementan por la pérdida de oportunidades de inversión en desarrollo. El costo de tiempos implicados en atender estas situaciones son altos. Los costos en pérdidas de capital humano y social son difíciles de revertir. El incremento en los seguros y las bajas en la productividad. También en los casos más graves implican la salida de inversionistas extranjeros y nacionales. Así como el alejamiento o caídas del turismo.

Los costos directos asociados al crimen poseen una alta significación en todos los países. En el caso de Brasil se ha estimado entre un 3% y un 5% del PIB al año (Banco Mundial, 2006). En el caso de Jamaica el costo estimado es de un 3,7% del PIB (Banco Mundial, 2007). En el caso de Costa Rica el costo estimado es un 3,6% del PIB (PNUD-Costa Rica, 2005). El BID ha calculado que el costo en América Latina fluctúa entre el 2% y 15% del PIB (Carrillo-Flores, 2007).

Sobre la base de estos números se ha proyectado para el caso del Ecuador un gasto cercano al 7% del PIB (Carrión, 2007). En el caso de El Salvador los costos estimados, para el año 2003, fueron de 11.5% del PIB (Betancourt, 2007). Pero no sólo están los costos efectivos sino la pérdida de oportunidades y la menor tasa de crecimiento como consecuencia del crimen y la violencia. Una caída en las tasas de homicidios a un rango de un 6 por cada 100.000/hab puede significar incrementos sustanciales del PIB. Si Jamaica y Haití lograran reducir la tasa de homicidios, al nivel de la de Costa Rica, podrían obtener un crecimiento anual del 5,4%. (Banco Mundial, 2007). Mejorar la calidad de la información permitirá mejorar los presupuestos y establecer políticas públicas más eficientes, con mejores grados de focalización en los problemas que buscan solucionar.

## VII. Conclusión: la violencia inhibe el desarrollo humano en América Latina y el Caribe

La violencia inhibe el desarrollo humano, se transforma en un obstáculo para el crecimiento y limita las oportunidades de construir sociedades, en donde la libertad posibilite una plena y efectiva legitimidad democrática. La violencia limita, disminuye y reduce las opciones para una vida mejor, aspecto central en el desarrollo humano.

Como señalamos, una serie de factores inciden sobre el incremento de la violencia, el crimen, el despojo y la inseguridad, entre éstos se destacan: la inequidad y polarización económico-social; la urbanización; la pobreza y marginación; la informalidad y el desempleo; la ausencia del Estado y la debilidad de sus instituciones; las políticas represivas que criminalizan a la pobreza y a los jóvenes; la falta de integración y cohesión social, en especial de poblaciones nativas. Junto a estos factores, nuevos actores armados se hacen presentes. Éstos enfrentan a las policías y las FF.AA., en especial en zonas en las cuales la presencia estatal es débil. Entre estos actores se destacan: vigilantes, guardianes, paramilitares, guerrillas, narcos y sicarios, crimen organizado, maras. Junto a ellos crece el número de policías privados. Estos nuevos actores buscan imponer un “orden” por medio de la violencia, fuera del marco del imperio de la ley.

Los impactos de la violencia se manifiestan en diversas áreas: 1) sobre la calidad de vida, con más temor; 2) sobre la convivencia cívica, con menores grados de confianza; 3) en la convivencia democrática, con mayor desafección; 4) en las inversiones privadas, con un retraimiento; 5) en el gasto en seguridad, más gasto público y privado; 6) en el espacio público, con el abandono; 7) en la privatización de las respuestas; 8) en las políticas públicas, incrementando las complejidades de la gestión y los diseños institucionales; 9) sobre las decisiones;

generando un sentido de urgencia y de carencia de efectividad. 10) los costos de la violencia reducen las oportunidades del desarrollo, en especial del desarrollo humano y sustentable.

Uno de los principales escenarios de inseguridad, en especial para las mujeres, es el propio hogar. Pese a que la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, “Convención de Belem do Para”, de julio de 1994, ha sido plenamente ratificada por todos los países de la región.

Las situaciones anteriores reflejan problemas más profundos de las sociedades y sistemas políticos latinoamericanos. Nuestros sistemas no sólo son altamente polarizados e inequitativos, sino que poseen bajos niveles de inclusión social y política. Ello se expresa, entre otros, en la falta de reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas. Las dificultades para incorporar a los jóvenes y la ausencia de políticas para proteger a los más vulnerables, niños, mujeres y tercera edad. Todo ello se manifiesta en sociedades polarizadas con débil cohesión social.

Si no se resuelven los temas esenciales para la vida de las personas, la educación, salud, vivienda y trabajo decente; la polarización continuará y con ella se reproducirán las condiciones para el desarrollo de una cultura de exclusión. Ésta, en el contexto de sociedades cada vez más inequitativas y segmentadas, facilita expresiones de violencia, y con ello se truncan las oportunidades para el desarrollo

humano. En vez de potenciar a las personas les reduce sus capacidades. En vez de limitar los riesgos, los aumenta. En vez de fomentar la cooperación incrementa la desconfianza.

Concertar políticas públicas nacionales e internacionales para reducir la violencia y fomentar sociedades más inclusivas y democráticas es esencial para la estabilidad, la cooperación, la cohesión social y el desarrollo humano.

ANEXO.

---

La Comisión Internacional en Contra de la Impunidad en Guatemala  
(CICIG)

Desde la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala (1996), el incremento de la violencia, como resultado de las actividades de delincuencia común y crimen organizado, han debilitado la capacidad del Estado guatemalteco de proteger los derechos humanos y de combatir la impunidad y fortalecer el ejercicio de la ley.

Como resultado de esta situación, en noviembre de 2006 la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Gobierno de Guatemala firmaron un acuerdo para crear la Comisión Internacional en Contra de la Impunidad en Guatemala (CICIG). El 1 de agosto de 2007 el Congreso guatemalteco la aprobó, el 16 de agosto fue publicada en el Diario Oficial, y, finalmente el 4 de setiembre entró en vigor. En enero de 2008 inició sus operaciones bajo el mando del Comisionado Dr. Carlos Castresana Fernández.

Esta iniciativa conjunta entre la ONU y un país miembro es una innovación en las acciones de las Naciones Unidas para fortalecer el Estado de Derecho en países post-conflicto.

La CICIG tiene como misión: a) determinar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos contra los derechos de los guatemaltecos; b) colaborar con el Estado en la desarticulación de esto por medio de la persecución penal; c) recomendar al Estado las reformas y las políticas públicas para erradicar estos cuerpos legales.

La Comisión se creó con el fin de cumplir tres objetivos principales:

- a Investigar la existencia y las modalidades de operación de los grupos de seguridad ilegales y de las organizaciones clandestinas de seguridad, identificando sus estructuras y vínculos entre funcionarios del Estado y el crimen organizado.
- b Apoyar el trabajo de las instituciones del Estado de Guatemala, en especial al Fiscal General, en su función de investigar y procesar a los individuos involucrados en estos grupos. Además realizar recomendaciones respecto a nuevas políticas públicas y procedimientos relacionados con el tema.
- c Proveer asistencia técnica a las instituciones del Sector Justicia.

La CICIG no tiene facultades para denunciar ni perseguir penalmente de manera autónoma, aunque sí puede brindar su apoyo al Ministerio Público en estas tareas. Las acciones de la Comisión se enfocarán en actividades presentes de los grupos ilegales y/o clandestinos; y no las del pasado.

Por último, la Comisión es una organización independiente financiada en su totalidad por contribuciones voluntarias de donantes y de Estados miembros de la ONU. Para enero de 2008 había recibido contribuciones que suman más de US \$21 millones.

**Fuente:** ONU. *International Commission Against Impunity in Guatemala*. Peace and Security Section of the United Nations Department of Public Information and United Nations Department of Political Affairs. 2008; ONU. *Aspectos del Mandato y del Funcionamiento de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala*. 2007

---

## Referencias bibliográficas

- ARIAS B, Patricia (2007). "Seguridad Ciudadana, una visión de la zona sudamericana". Ponencia Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales, FLACSO. Quito, Ecuador. 2007.
- ARIAS SÁNCHEZ, Óscar (2008). *Ojo por ojo y el mundo acabará ciego*. Discurso en Seminario sobre violencia y armas de fuego. San José, 20 febrero 2008.
- AZNÁREZ, Juan Jesús (2008). "La industria del secuestro esquilma a América Latina". En: *El País*, Madrid, 17 de febrero 2008, pp. 12.
- BBC Mundo (2008). "Venezuela: tanques a la frontera". En: *BBC Mundo*. 2 de marzo, 2008. En: <http://news.bbc.co.uk>
- BBC Mundo. (2008). "48 horas frenéticas" 3 de marzo, 2008. En: <http://news.bbc.co.uk>
- BERGER, Oscar (2007). "Violencia rebasó capacidad del Estado". En: *La Nación*. Costa Rica, 8 de julio 2007. [www.nacion.com](http://www.nacion.com)
- BETANCOURT, Andrea (2007). "¿Cuánto cuesta la violencia en El Salvador?". En: *Ciudad Segura* N° 18, 2007, Quito. FLACSO-Ecuador, p. 3.
- BID (2007). Informe 2008. *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. Washington DC.
- BRASIL. Ministerio de Salud (2007). *Redução de homicídios no Brasil*. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. 2007.
- CARRILLO-FLÓREZ, Fernando (2007). "Seguridad ciudadana en América Latina: Un bien público cada vez más escaso". En: *Pensamiento Iberoamericano*. Nueva época, N° 0, Madrid 2007, pp. 179-196.
- CARRIÓN, Fernando (2007). "Los costos de la violencia en Ecuador". En: *Ciudad Segura* N° 18, 2007, Quito. FLACSO-Ecuador, p. 1.
- COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA (2003). *Seguridad Humana - ¡Ahora!* Nueva York. 2003.
- CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS (2002) *Declaración V Conferencia*. Santiago de Chile.
- CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS (2004) *Declaración VI Conferencia*. Noviembre. 2004. Quito. Ecuador. Punto 6.
- COSTA RICA, Ministerio de Justicia (2007). *Un país sin miedo. Plan Nacional de Prevención de la violencia y promoción de la paz social 2007-2010*. San José, 2007.
- CUEVAS PERUS, Marcos (2006). *Violencia en América Latina y el Caribe: contextos y orígenes culturales*. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México. 2006
- DREYFUS, Pablo y RANGEL, Antonio (2006) *Proyecto armas pequeñas y livianas: Una grave amenaza para la seguridad hemisférica*, pp. 4-12.
- El Universal (2008). "Correa afirma que Ecuador limita al Norte con las FARC". En: *El Universal*. Venezuela. 7 de febrero, 2008. En: [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com)
- El Tiempo (2008). "Álvaro Uribe llamó a Presidente de Ecuador para conversar sobre seguridad en frontera" En: *El Tiempo*. Colombia. 8 de febrero, 2008. En: [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com) *El Tiempo*, 2008. Venezuela sube tono en su andanada contra Álvaro Uribe". En: *El Tiempo*. Colombia. 18 enero, 2008. En: [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com)
- EIZENSTAT, Stuart, PORTER, John Edward y WEINSTEIN, Jeremy. (2005) "La reconstrucción de estados débiles". En: *Foreign Affairs en Español*. México D.F. vol. 5, núm. 2|2005.
- FUENTES, Claudia y ROJAS ARAVENA, Francisco (2005). *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*. UNESCO.
- FUKUYAMA, Francis (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones B, Santiago de Chile, 2004.
- FUNDACIÓN PAÍS LIBRE (2008). *Estadísticas de Secuestros*. Diciembre 2007. Colombia. [www.paislibre.org](http://www.paislibre.org)
- FRIDE (2007). *El crimen organizado, el estado y la democracia. Los casos de América Central y el Caribe*. Mayo 2007. [www.fride.org](http://www.fride.org)
- GAMARRA, Eduardo (2005). "Antimaras Polícies in

- El Salvador". Original no publicado. Conferencia Internacional. "Strategic opportunities: Charting New Approaches to Defense and Security Challenges in the Western Hemisphere." March 9-11, 2005.
- GRUPO DE RÍO (2008). Declaración del Grupo de Río, Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia. Santo Domingo, 7 de marzo 2008. [www.presidencia.gob.do](http://www.presidencia.gob.do)
- GUATEMALA, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, Ministerio de Gobernación (2007). *Delitos contra la vida en Guatemala*. Guatemala, octubre, 2007.
- IEPADES y FLACSO/JSJ (2006). *Armas Pequeñas y Livianas: Informe Subregional Centroamérica y Panamá*. Proyecto Armas Pequeñas y Livianas: Una Amenaza a la Seguridad Hemisférica. 2006.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES (2006). *Nuestra Guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Grupo Ed. Norma. Bogotá. 2006.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2008). *Latin American Drugs I: losing the fight*. Latin American Report N° 25. 14 march 2008, [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2008). *Latin American Drugs II: Improving Policy and Reducing Harm*. Latin American Report N° 26, 14 March 2008. [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)
- KALDOR, Mary (2001). *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la Era Global*. Kriterion / Tusquets Editores, Madrid.
- KALDOR, Mary (2003). "Haz la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global". En: CASTELLS, Manuel y SERRA, Narcís (eds). (2003) *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*. Kriterion/Tusquets. Editores Madrid, pp. 67-98.
- KOONINGS, Kees y VEENSTRA Sjoerd (2007). *Exclusión social, actores armados y violencia urbana en Río de Janeiro*. En Foro Internacional. Vol XLVII, N° 3, julio-septiembre 2007, pp. 616-636.
- KLIKSBERG Bernardo (2007). *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina. Algunas anotaciones estratégicas sobre como enfrentarlas y mejorar la cohesión social*. F&E Editores. Guatemala.
- KRUIJT, Dirk (2006). *América Latina: Democracia, pobreza y violencia: viejos y nuevos actores*. Instituto Complutense de Relaciones Internacionales. Madrid. WP. 04/2006.
- LATINOBARÓMETRO (2004). *Informe - Resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones*. Agosto 2004. También el informe 2005 y 2007. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- La Nación de Costa Rica, 1 de marzo 2008, "Ejecuciones en Bolivia preocupan a ONU". Cable DPA, p. 31.
- MALAMUD, Carlos y GARCÍA ENCINA, Carlota (2006). *¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?* DT N° 31/ 2006. Madrid, 15/12/2006. [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)
- MINUGUA (2002). *Los Linchamientos: un flagelo que persiste*. Guatemala, 2002.
- NAIM, Moisés (2003). "The Five Wars of Globalization". En: *Revista Foreign Policy*. Enero-febrero, 2003
- NAIM, Moisés (2006). *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Debates. Barcelona.
- NADELMANN, Ethan (2007). "Drogas". En: *Foreign Policy*. N° 23, Ed. Española. Octubre/Noviembre 2007, pp. 18-24. [www.fp-es.org](http://www.fp-es.org)
- OEA (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. México DF, octubre 2003.
- OEA (2008). OEA/Ser.F/II.25, *Resolución de la Vigésimo Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*. Washington DC, 17 marzo de 2008.
- ONU (2003). *Cooperación internacional para prevenir, combatir y eliminar el secuestro y prestar asistencia a las víctimas*. ECOSOC, 5 de marzo 2003.

- ONU (2004). *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, desafíos y el cambio. 2 de diciembre de 2004. [www.un.org/secure-world](http://www.un.org/secure-world)
- ONU (2005). 59/154. *Cooperación internacional para prevenir, combatir y eliminar el secuestro y prestar asistencia a las víctimas*. Asamblea General. 3 de febrero 2005.
- Presidencia del Ecuador (2008). "El territorio ecuatoriano ha sido bombardeado y ultrajado intencionalmente por parte de un gobierno extranjero". En: *Prensa Presidencial de Ecuador*. 2 de marzo, 2008. En: [www.presidencia.gov.ec](http://www.presidencia.gov.ec)
- PNUD-Costa Rica (2005). *Venciendo el Temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. San José, Costa Rica.
- RANGEL BANDEIRA, Antonio y BOURGOIS, Josephine. (2006). *Armas de fuego ¿Protección? ¿O Riesgo?* Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras. Río de Janeiro. [www.parliamentaryforum.org](http://www.parliamentaryforum.org)
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2008). "Riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad". En: *Nueva Sociedad*, N° 213. Enero-febrero 2008, pp. 36-49. [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2006). *El crimen organizado internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. II Informe del Secretario General de FLACSO. [www.flacso.org](http://www.flacso.org)
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2005). "Los grandes retos a la gobernabilidad democrática: violencia, exclusión y populismo". En: MALAMUD, Carlos y ISBELL, Paul (eds). *Anuario Elcano. América Latina 2004-2005*. Real Instituto Elcano. Ed Ariel, Madrid, pp. 129-163.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2005). "Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes." En: *Nueva Sociedad*, N° 189. Julio-agosto 2005. Pp36-49. [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- ROTENBERG, Robert I. (2003) *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Brookings Institution Press, Washington DC.
- SÄENZ, Stella (2007). *Armas Pequeñas y Livianas: Una amenaza a la Seguridad Hemisférica*. FLACSO-Secretaría General. San José, Costa Rica. [www.flacso.org](http://www.flacso.org)
- SAVENIJE, Wim y BELTRÁN, María Antonieta (s/f) *La utilidad de la violencia: construyendo identidades juveniles en situaciones de exclusión*. Original no publicado, FLACSO Programa El Salvador.
- SAVENIJE, Wim, BELTRÁN, María Antonieta y CRUZ, José Miguel (2007). *Exclusión Social, jóvenes y pandillas en Centroamérica*. FundaUngo y Woodrow Wilson Center. El Salvador.
- SIPRI (2007). The SIPRI Military Expenditure Database. En: [www.sipri.org](http://www.sipri.org)
- SMALL ARMS SURVEY (2004). A Project of the Graduate Institute of International Studies, Geneva. Oxford.
- SOLÍS Rivera, Luis Guillermo (coord.) (2007). *Pandillas Juveniles y Gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*. FLACSO-Secretaría General, AECID y Casa de América. [www.flacso.org](http://www.flacso.org)
- TORRES-RIVAS Edelberto (2003). "Introducción". En: MENDOZA, Carlos y TORRES RIVAS, Edelberto (editores), *Los linchamientos: ¿Barbarie o Justicia Popular?* FLACSO-Guatemala, 2003. [www.nd.edu/~cmendoz1/datos/](http://www.nd.edu/~cmendoz1/datos/)
- TORRES-RIVAS Edelberto (comp.) (1998). "Democracia y Violencia Política". En: *Cuadernos de Ciencias Sociales*. FLACSO. San José.
- Transparencia Internacional. (2007). *La corrupción arraigada en países de bajos ingresos requiere de acción global*. Índice de percepción de la corrupción 2007. [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- United Nations y World Bank. (2007). *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean*, Washington D.C.

VILAS, Carlos M. (2001). "(In) justicia por mano propia: linchamientos en el México contemporáneo". En: *Revista Mexicana de Sociología*, pp. 131-160.

WHO (2004). *The economic dimension of interpersonal violence*. World Health Organization. Department of injuries and violence prevention. Geneva.

WOLA (2007). *Estado Cautivo. Crimen Organizado y Derechos humanos en América Latina*. Informe Especial. Washington.DC. [www.wola.org](http://www.wola.org)

World Bank (2006). *Crime, Violence and Economic Development in Brazil: Elements of Effective Public Policy*. Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit. World Bank. Washington D.C.

## Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención

### Resumen:

América Latina es la región con la tasa de homicidios promedio por habitante más alta del mundo (27.5 homicidios por cada 100.000) y también con unas tasas muy elevadas de violencia doméstica. Esta violencia, que aumentó notablemente en las últimas décadas, tiene elevados costos económicos y sociales. La violencia acarrea costos directos —el valor de los bienes y los servicios usados en la prevención de la violencia, el tratamiento a sus víctimas y la captura y castigo a sus perpetradores— e indirectos, que incluyen impactos en salud, impactos económicos, e impactos sociales. Hay una creciente y rica gama de acciones en los países de la región destinadas a combatir la violencia, pero la base empírica para saber qué funciona es muy débil. En el área de la prevención, las acciones más costo-efectivas incluyen programas municipales integrados de seguridad ciudadana; inversión en los jóvenes y en desarrollo infantil temprano; control de ventas de armas, alcohol y drogas; y prevención situacional. A pesar de la múltiple causalidad de la violencia, el ensayo concluye recomendando dar preferencia a programas de prevención puntuales, de corto plazo, que están dirigidos a objetivos específicos, y cuyos resultados pueden cuantificarse.

### *Palabras clave:*

violencia, costos económicos, prevención situacional, acciones costo-efectivas, América Latina.

### Abstract:

Latin America is the region with the highest average homicide rates in the world (27.5 homicides per 100,000 people). It also records high rates of domestic violence. These high interpersonal violence rates, which increased dramatically in the past two decades, exact huge economic and

\* Mayra Buvinic es Directora de Género y Desarrollo en el Banco Mundial. Fue Jefa de la División de Desarrollo Social y Asesora Especial sobre Prevención de Violencia en el Banco Interamericano de Desarrollo (1997-2005). El artículo refleja sus opiniones personales y no compromete a la posición del Banco Mundial.

social costs. Violence has direct costs—the value of goods and services used in violence prevention, treatment of victims, and capture and punishment of perpetrators—and indirect costs; the latter include impacts on health, economic impacts, and social consequences. There is a growing and rich variety of actions to combat violence in the countries of the region, but the empirical base to know what works is very weak. In the prevention area, the most cost-effective actions include integrated municipal programs of citizen security; investment in youth and in early childhood development; control of alcohol, drugs, and gun sales; and situational prevention. Despite violence’s multiple causality, the essay concludes recommending giving preference to short term prevention programs with specific objectives and measurable outcomes.

*Key words:*

violence, economic costs, situational prevention, cost-effective actions, Latin America.

## Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención

### I. Introducción

La violencia es, junto al desempleo, la corrupción, la pobreza y los bajos ingresos, una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos en América Latina en este nuevo siglo, según las encuestas de opinión pública. Es también un tema cada vez más importante en la agenda de desarrollo de los gobiernos de la región. Este ensayo hace un recuento breve de la situación actual (prevalencia y antecedentes), lo que se ha documentado sobre sus costos, y las acciones que han sido efectivas en combatirla. Concluye con reflexiones sobre las diversas políticas y programas que se están llevando a cabo.

Es importante destacar que el tema central de este ensayo es la violencia y no el crimen. Esto incluye la violencia criminal, como también conductas violentas (especialmente

en el ámbito privado del hogar) que pueden o no, ser catalogadas de criminal por el sistema de justicia. No incluye actos criminales no violentos o 'sin víctimas', como son el soborno y la corrupción. Tampoco incluye las lesiones producidas por accidentes, ya que la caracterización más importante de la violencia es su *intencionalidad* —el querer hacer daño a otra persona—. Su manifestación más extrema es el homicidio, e incluye, además del daño físico a una víctima, la violencia psicológica y la violencia sexual.

El enfoque en la violencia enfatiza conductas que tienen un componente emocional y no son enteramente explicables siguiendo reglas puramente racionales, lo que permite considerar las políticas de prevención, además de las políticas más tradicionales de control de la violencia.

## II. La prevalencia de la violencia

Las estimaciones comparables más recientes (2000) indican que América Latina y el Caribe (incluye 32 países) es la región con la mayor tasa de homicidios promedio por habitante: 27,5 homicidios por cada 100.000 habitantes; le sigue África con 22,2 homicidios, mientras el promedio mundial es de 8,8 homicidios por cada 100.000 habitantes (WHO, 2002: 274). Sin embargo, si a los homicidios se le suma la mortalidad estimada a consecuencia de guerras y de suicidios, entonces América Latina se sitúa debajo del promedio mundial (WHO, 2002).

La región también muestra tasas muy altas de violencia que se producen en el ámbito privado del hogar. Datos de 15 países (1993-2003) muestran que entre 7 y 69% de mujeres adultas con pareja, dicen haber sufrido abusos físicos en algún momento de su relación (Buvinic et al., 2005).

Investigaciones recientes revelan tasas también altas de victimización de los niños. En Colombia, los niños sufren castigos violentos en aproximadamente 23% de los hogares urbanos y en Ciudad de México, sufren violencia en más de 13% de los hogares (Knaut y Ramírez, 2005).

Estos datos confirman que en América Latina prevalece la violencia interpersonal, caracterizada por los homicidios, y no la violencia autodirigida (suicidios) o la violencia colectiva (guerras, terrorismo).

La incidencia de esta violencia interpersonal aumentó considerablemente entre mediados de la década de los ochenta y mediados de la década de los noventa; la tasa de homicidios promedio en la región se elevó en más de un 80% (Buvinic y Morrison, 2000). En la década actual, la tendencia al aumento de la violencia es menos clara: entre 2000 y 2005, la muerte por homicidio siguió en aumento en algunos países, como El Salvador (de 37 a 55 homicidios por 100.000) y Guatemala (de 25,8 a 42 por 100.000), pero disminuyó en otros, incluyendo Colombia (de 62,7 a 39,3 por 100.000), Honduras (de 49,9 a 35 por 100.000) y Argentina (7,2 a 5,8 por 100.00) (Alda 2007).

## III. Los antecedentes

La violencia tiene múltiples causas que hace más compleja la investigación empírica de sus causas y el diseño de acciones para combatirla. El modelo ecológico para explicar la violencia incluye más de 30 factores de riesgo o de protección, distribuidos en el plano individual, en el hogar, en la comunidad y en la sociedad (WHO, 2002: 12).

El incremento notable de las tasas de violencia en las décadas recientes se ha atribuido sobre todos a factores que operan a nivel macro, de la sociedad, incluyendo la alta proporción de jóvenes en la población –el grupo de edad más dispuesto a ser agresor y víctima

a la vez— el aumento en la desigualdad, que está altamente correlacionada con la violencia; el notable crecimiento de los mercados de armas y drogas asociados con la globalización y el crimen organizado; y las secuelas de los conflictos civiles de los años ochenta (Buvinic y Morrison, 2000). Existe además evidencia de que la violencia genera más violencia debido a una cierta inercia (Fajnzylber, 1997).

Es posible que una combinación de factores macro, incluyendo el repunte económico de muchos países, y acciones gubernamentales puntuales dirigidas a combatir la violencia, expliquen la reducción en las tasas de homicidios de algunos países en la década actual. Desafortunadamente, no existen los datos empíricos para poder atribuir esta reducción de los niveles de violencia a variables o cambios específicos.

Además de los cambios a nivel macro vinculados al aumento (o reducción) de la violencia, los factores en el plano institucional, comunitario, individual y cultural también están asociados a la alta prevalencia de la violencia en la región. Estos incluyen, notablemente, la debilidad de las instituciones de justicia y de aplicación de las leyes, y la corrupción, especialmente de la policía (Carrillo-Flórez, 2007). Hay también factores situacionales que desencadenan violencia. Entre estos últimos se encuentran factores relacionados con el deterioro del medio ambiente urbano (que han dado pie a la teoría de las ‘ventanas rotas’ para

explicar la violencia urbana) y otros ‘gatillos’ o factores desencadenantes de la violencia, como la presencia de alcohol, drogas y armas de fuego. Similar es el papel de la cultura autoritaria, todavía imperante en muchos países o comunidades, que considera el dominio del hombre en el hogar y la violencia contra la mujer como un rasgo masculino aceptable.

#### IV. Los costos de la violencia

Todo tipo de violencia acarrea altos costos económicos y sociales porque frena el desarrollo. En el plano microeconómico, reduce la formación de capital humano porque induce a algunos individuos a desarrollar habilidades criminales, en vez de educativas; también disuade a algunas personas a estudiar de noche por miedo al crimen violento. En el plano macroeconómico, reduce la inversión extranjera y la nacional; también puede reducir el ahorro nacional si la gente tiene menos confianza en las posibilidades de crecimiento futuro del país.

La violencia dentro del hogar también daña los proyectos para el desarrollo, no sólo las vidas de sus víctimas. El abuso afecta el rendimiento de los niños en el colegio y, por lo tanto, su productividad futura y la rentabilidad de la inversión del Estado en educación. Las mujeres que sufren violencia doméstica son menos productivas en sus lugares de trabajo y

esta reducción de su productividad es una pérdida directa para la producción nacional.

El control de la violencia requiere del uso de cuantiosos recursos (incluyendo gastos en los sistemas policiales, judiciales y la provisión de servicios sociales) que podrían ser usados para otros propósitos.

Los costos de la violencia generalmente se dividen en costos directos, que son consecuencia directa de los actos de violencia o intentos de prevenirla, y los costos indirectos, que incluyen el dolor y el sufrimiento, la pérdida de la productividad, y de la calidad de vida. El Cuadro 1 desagrega estos costos.

### **Los costos directos de la violencia**

Los costos directos incluyen el valor de los bienes y servicios usados en la prevención de la violencia, el tratamiento a sus víctimas y la captura y castigo a sus perpetradores. Ellos incluyen gastos en el sistema policial y judicial (costos de prisión y detención, así como costos de enjuiciamiento y otros costos de los juzgados), gastos en tratamientos médicos (atención en salas de emergencia, hospitalización, atención en clínicas o en las consultas médicas, asistencia dental y el costo de tratamientos para enfermedades de transmisión sexual), terapia psicológica para víctimas y –en el caso de violencia doméstica– algunas veces para los victimarios, vivienda (albergues y residencias provisorias para mujeres maltratadas y sus hijos) y servicios sociales (capacitación laboral, funcionarios encargados

de los reos que están bajo libertad condicional, programas de educación sobre violencia doméstica, programas de refugio y capacitación para la policía, doctores y otros).

No existen cálculos comprensivos sobre los costos directos asociados con la violencia en países latinoamericanos; sin embargo, se considera que estos costos son elevados, aunque un poco menores que los cálculos en los países industrializados, donde hay una mayor disponibilidad de servicios y por lo tanto los costos son más altos. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el costo directo del abuso infantil se calcula en 14 billones anuales de dólares. Esta cifra asciende a 94 billones anuales de dólares, cuando se le suman los costos indirectos (Rosenberg et al., 2005: 755).

## Cuadro 1

## Tipología de costos de la violencia

**Costos directos:** valor de bienes y servicios usados en el tratamiento y la prevención de la violencia.

- Sistema de salud.
- Policía.
- Sistema de justicia criminal.
- Vivienda.
- Servicios sociales.

**Costos indirectos:**

***Impactos en salud***

- Mayor morbilidad.
- Mayor mortalidad debido a homicidios y suicidios.
- Abuso de alcohol y drogas.
- Desórdenes depresivos.

***Impactos económicos***

- Menor participación de la mujer en el mercado laboral.
- Menor productividad en el trabajo.
- Menores ingresos
- Mayor ausentismo.
- Menor productividad de generación siguiente mediante repetición de cursos y menor desempeño educativo de los niños.
- Menores inversiones y capacidad de ahorro.
- Fuga de capital.

***Impactos sociales***

- Transmisión intergeneracional de violencia.
- Calidad de vida reducida.
- Erosión del capital social.
- Menor participación en el proceso democrático.

**Fuente:** Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter. La violencia en América Latina y el Caribe: Un Marco de Referencia para la Acción. Informe Técnico, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo 1999

Se dispone de datos en varios países de América Latina en lo relativo a la cantidad gastada en los sistemas de seguridad pública y de justicia. En El Salvador, por ejemplo, los gastos de las instituciones de gobierno, los costos legales, las lesiones personales y las actividades de prevención representaron más del 6% del PIB de 1995 (Cruz y Romano, 1997: 32).

### Los costos indirectos

#### ***Impactos en la salud***

Los costos indirectos incluyen impactos en la salud que no necesariamente generan una demanda para la utilización de servicios de salud, como por ejemplo, mayor morbilidad, mayor mortalidad debido a los homicidios, al abuso de alcohol y las drogas y a los cuadros

depresivos. Si se calcula el impacto de la violencia doméstica en el deterioro de la salud, los resultados son serios: el Banco Mundial estimó que anualmente hay 9 millones de años de vida saludable (AVISA) perdidos en el mundo en concepto de violaciones y violencia doméstica, cifra mayor que el total de mujeres víctimas de todos los tipos de cáncer existentes y más de dos veces del total de AVISA perdidos por mujeres en accidentes de vehículos motorizados (World Bank, 1993).

En un estudio donde se calculó el peso de las enfermedades en las mujeres de Ciudad de México, la violencia por parte de la pareja y otras formas de abuso contra la mujer fue la tercera mayor causa de pérdidas de AVISA, después de la diabetes y las afecciones perinatales (Lozano, 1999).

La violencia doméstica tiene también un impacto importante sobre la salud en los niños que sufren abuso. Varios estudios realizados en los Estados Unidos, por ejemplo, muestran que existe una relación entre el maltrato infantil y los problemas posteriores de abuso de drogas o alcohol por parte de la víctima. En América Latina, el maltrato infantil es uno de los factores claves que lleva a los niños a vivir en la calle (Knaul, 1995).

La muerte prematura por violencia es la mayor causa de años de vida saludables perdidos por los jóvenes en la región, resultando en una pérdida promedio de 30 a 40 años por muerte. El costo económico directo de estas

mueres y discapacidad provocada por la violencia se estima en 10 billones anuales de dólares (Weaver y Maddaleno, 1999).

### *El impacto económico*

Los costos económicos de la violencia se calculan a partir de contabilizar la menor acumulación de capital humano, una menor tasa de participación en el mercado laboral, menor productividad en el trabajo, mayor ausentismo, menores ingresos e impactos en la productividad de la generación siguiente; a nivel macroeconómico, la violencia frecuentemente lleva a menor capacidad de ahorro e inversión.

Existe evidencia de que las mujeres que sufren violencia doméstica tienen índices más altos de ausentismo laboral y mayores probabilidades de ser despedidas o de dejar sus trabajos. En Canadá, por ejemplo, el 34% de las mujeres maltratadas y el 11% de las víctimas de asalto sexual, indicaron que no podían trabajar el día después de la agresión, lo que genera pérdidas de 7 millones de dólares canadienses por año (Greaves, 1995). Desafortunadamente, no hay evidencia sobre la pérdida de trabajo y ausentismo para países de América Latina y el Caribe.

Pero sí hay datos sobre la relación entre el impacto de la violencia contra la mujer y su capacidad para obtener ingresos. Morrison y Orlando (1999: 56) constatan una diferencia significativa entre las remuneraciones laborales de las mujeres afectadas por violencia física severa y las que no han experimentado este

tipo de violencia. En Managua, Nicaragua, las mujeres que sufren violencia física severa ganan sólo un 57% de lo que ganan sus compañeras que no sufren abuso. En Santiago de Chile, este porcentaje es de 39%. En Chile, las pérdidas de ingresos para todas las mujeres representaron más del 2% del PIB chileno de 1996. En Nicaragua, las pérdidas constituyeron aproximadamente un 1,6% del PIB de 1996. Vale la pena recalcar que estas pérdidas incluyen solamente el impacto sobre el ingreso de la mujer y no captan el impacto sobre la participación laboral en sí, ni tampoco el impacto sobre el ausentismo.

El último costo económico de la violencia dentro del hogar es el impacto intergeneracional que ésta tiene en el futuro económico de los niños. Los niños que sufren o que son testigos de violencia doméstica tienen más probabilidades de tener problemas disciplinarios en el colegio, más probabilidades de repetir curso y, por consiguiente, menor probabilidad futura de obtener un empleo adecuado con un salario decente. En Colombia se encontró una relación significativa entre el abuso infantil y las tasas de repetición de curso; en Ciudad de México, el maltrato infantil se relacionó con menores ingresos adultos (Knaul y Ramírez, 2005). En Chile, a los niños que habían sufrido graves abusos, les fue considerablemente peor en el colegio, que al resto (Larrain et al., 1997).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) auspició estudios acerca del impacto eco-

nómico de la violencia criminal urbana en Brasil, Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela. Los estudios desglosan los costos de la violencia en costos directos (impactos en la salud y pérdidas materiales, como ser gasto público y privado en policía, sistemas de seguridad y servicios judiciales); costos indirectos (productividad e inversión, trabajo y consumo) y transferencias (valor de bienes perdidos en robos, rescates pagados a secuestradores y sobornos pagados como resultado de extorsión). Los cálculos finales de costos se expresaron como un porcentaje del producto interior bruto de 1997. Los costos variaron entre un bajo 5,1% en Perú y un alto 24,9% en El Salvador, con una media de 14,2% para los seis países. La clasificación detallada de estos cálculos de costos se presenta en el Cuadro 2.

### *El impacto social*

Los costos sociales incluyen la transmisión intergeneracional de la violencia, la erosión del capital social, una reducción de la calidad de vida y una menor participación en los procesos democráticos.

En países industrializados se ha constatado que existe un vínculo entre un hombre que ha sido testigo o ha experimentado abuso de niño y su conducta violenta con su esposa o compañera. Un estudio realizado por Strauss et al. (1980) en los Estados Unidos, muestra que la tasa de abuso por parte de cónyuges fue diez veces más alta en hombres que habían tenido

una niñez violenta que en aquellos que no la tuvieron. Otros estudios en los Estados Unidos y Canadá indican que los niños expuestos a la violencia dentro del hogar tienen puntos de vista inadecuados en cuanto a la aceptación y a la utilidad de la violencia como un medio para resolver conflictos (Jaffe et al., 1989). Dichos estudios también muestran que esos niños tienen un mayor riesgo de ser víctimas y perpetradores de violencia. La conexión entre la violencia doméstica, la pobre actuación de los padres y el futuro comportamiento violento fuera del hogar no ha sido estudiada empíricamente en América Latina y el Caribe, pero no sería sorprendente encontrar dicha relación.

Sin embargo, los efectos de la violencia en los niños no se limitan solamente al hecho de reproducir comportamientos violentos de adultos. Niños que son víctimas o que son testigos de abuso tienen mayores probabilidades

de tener problemas de comportamiento, incluso siendo aún niños. En el estudio sobre abuso infantil realizado en Chile, mencionado anteriormente, se comprobó que los niños que dijeron ser víctimas de violencia física serían tener relaciones interpersonales insatisfactorias, no sólo con sus padres, sino que también con otros niños (Larrain et al., 1997). En un estudio realizado en los Estados Unidos donde se comparó a 102 niños que vivían en refugios para mujeres maltratadas con 96 niños de un grupo de control, se descubrió que la probabilidad de tener problemas serios de comportamiento o adaptación por parte de los niños del refugio era dos veces y media mayor (Wolfe et al., 1985).

Tiene especial importancia la erosión del capital social como consecuencia del aislamiento al que se someten las víctimas de la violencia de la pareja. Esta violencia en muchos

Cuadro 2

Costos económicos de la violencia en seis países latinoamericanos  
(expresados como porcentaje del PIB de 1997)

	El Salvador	Colombia	Venezuela	Brasil	Perú	México
<b>Costos directos</b>	<b>9,2</b>	<b>11,4</b>	<b>6,9</b>	<b>3,3</b>	<b>2,9</b>	<b>4,9</b>
Pérdidas en salud	4,3	5,0	0,3	1,9	1,5	1,3
Pérdidas materiales	4,9	6,4	6,6	1,4	1,4	3,6
<b>Costos indirectos</b>	<b>11,7</b>	<b>8,9</b>	<b>4,6</b>	<b>5,6</b>	<b>1,6</b>	<b>4,6</b>
Productividad e inversión	0,2	2,0	2,4	2,2	0,6	1,3
Trabajo y consumo	11,5	6,9	2,2	3,4	1,0	3,3
<b>Transferencias</b>	<b>4,0</b>	<b>4,4</b>	<b>0,3</b>	<b>1,6</b>	<b>0,6</b>	<b>2,8</b>
<b>Total</b>	<b>24,9</b>	<b>24,7</b>	<b>11,8</b>	<b>10,5</b>	<b>5,1</b>	<b>12,3</b>

Fuente: Londoño y Guerrero 2000, pg. 27

casos es instrumental, es decir, el hombre usa la violencia como un medio para obtener un fin, en este caso, el control de la mujer y sus contactos con el mundo fuera del hogar. Al mismo tiempo, esto reduce simultáneamente la calidad de vida de la mujer y su habilidad para participar en actividades fuera de la casa, incluyendo la posibilidad de tener un ingreso y ser parte de las actividades comunitarias.

Moser y Holland (1997) señalan que la violencia a nivel comunitario en Jamaica se convierte en miedo generalizado, dando lugar también a una ausencia fundamental de normas de cooperación y comunicación, lo que a su vez destruye el capital social. Un impacto crucial de la violencia es la transmisión intergeneracional. Si los adultos, los medios de comunicación y la sociedad en general les enseñan a los niños y a los jóvenes que la violencia es una manera rápida de acumular riqueza, no hay que sorprenderse, cuando los jóvenes, especialmente los varones, adoptan conductas violentas.

## V. Las acciones

Hay una creciente y rica gama de acciones en los países de la región destinadas a combatir la violencia, que abarcan todo el continuo desde la prevención al control de la violencia, desde las respuestas 'blandas' a las respuestas 'duras' para reducir su incidencia y sus costos económi-

cos y sociales. Desafortunadamente, muy pocas de estas acciones han sido documentadas y evaluadas rigurosamente. La base empírica para saber qué es lo que funciona es muy débil.

Esta sección resume las acciones en el área de la prevención que han demostrado ser costo-efectivas o, al menos, que tienen promesa de costo-efectividad. El enfoque se centra en acciones de prevención (afirmando, sin embargo, que las acciones de lucha contra la violencia forman parte de un continuo que va de la prevención al control) porque la preocupación de este artículo es la violencia. Además está demostrado que la prevención es más costo-efectiva, que el control de la violencia. Ésta es una razón de peso para que adopten medidas en este sentido los gobiernos de la región que tienen crónicas restricciones fiscales. Se estima que por cada dólar invertido en prevención de la violencia se ahorrarían hasta seis dólares en gastos de control, represión y atención a las consecuencias de los delitos.

### Programas municipales de seguridad ciudadana

Las experiencias de Bogotá, Colombia, y São Paulo, Brasil, son ejemplos únicos de acciones a nivel municipal que han funcionado en reducir la violencia criminal. La tasa de homicidios en Bogotá se redujo de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1993 a 22 homicidios por cada 100.000 en 2004 (Guerrero, 2007:143). El éxito de la municipalidad de Bogotá en reducir

la violencia demuestra la importancia central del compromiso político, reflejado en la creación de una oficina municipal destinada a la prevención de la violencia con recursos financieros propios, que ha sido sustentado a través de distintas administraciones municipales.

Además de este compromiso político mantenido a lo largo del tiempo, diversas evaluaciones de la experiencia en Bogotá indican que las estrategias más vinculadas a la reducción de la violencia incluyeron: campañas para controlar el consumo de alcohol (la 'ley zanahoria' prohibió la venta de bebidas alcohólicas a las tres de la madrugada durante los fines de semana) y el porte de armas; la renovación urbana y del transporte en los barrios más violentos (Avenida Caracas y la zona del Cartucho); la creación de frentes de seguridad constituidos por la comunidad y la policía y estaciones de policía para las familias; y la profesionalización de la policía. Un sistema de vigilancia basado en la recogida de datos integrados sobre la violencia y el delito, utilizando mapas geo-referenciados apoyó todas las acciones antes mencionadas (Buvinic et al., 2005).

En el Estado de São Paulo, las tasas de homicidios se redujeron en un 29% en el período 1999-2004 (de 56 a 40 homicidios por 100.000 residentes). En la ciudad de São Paulo la reducción fue mayor, de un 41%, y aún mayor en barrios muy violentos dentro de la ciudad. Factores explicativos son similares a los de Bogotá e incluyen el uso de sistemas de infor-

mación integrados que ha facilitado la acción policial; mejoras del transporte público y la ejecución de programas sociales como la renta mínima, y las bolsas de trabajo en barrios violentos; participación de las comunidades en programas de prevención de la violencia; y la restricción en la venta del alcohol (World Bank, 2006:7).

La gestión municipal presenta ventajas comparativas (*versus* el escenario nacional) para llevar a cabo programas de prevención de la violencia: porque opera en un ámbito territorial delimitado que circunscribe los desafíos, facilita la coordinación de distintas instancias, y permite concertar compromisos y responsabilidades.

### **Inversión en los jóvenes y en el desarrollo infantil temprano (prevención social)**

La importancia de los programas de prevención dirigidos a los jóvenes se debe a la prevalencia de jóvenes entre los agresores y las víctimas de violencia.

Hay numerosos programas de prevención social en América Latina que se centran en modificar los factores de riesgo (aumentar los factores de protección) que llevan a los jóvenes a tener conductas violentas. Varían desde programas que enseñan técnicas de resolución pacífica de conflictos en las escuelas (prevención primaria), a programas que promueven la reintegración a la familia de jóvenes en riesgo

o niños de la calle (prevención secundaria), al trabajo con los jóvenes delincuentes, como los programas de libertad asistida (prevención terciaria). Sólo en programas orientados a la prevención de la violencia en las escuelas, un estudio reciente identificó 37 iniciativas, la mayoría de ellas enfocadas a promover la convivencia pacífica en la escuela, como ser 'Paz nas Escolas' en Brasil y el 'Programa de Competencias Ciudadanas' en Colombia (Avalos, 2003).

Todavía no hay datos de evaluaciones rigurosas de los impactos de programas de prevención social dirigidos a los jóvenes sobre la conducta violenta de éstos. Sin embargo, evaluaciones en países industrializados demuestran que los programas preventivos son más costo-efectivos en cuanto a reducir la violencia. Por ejemplo, los programas que incrementan la permanencia de los estudiantes en las escuelas de secundaria a partir de becas y otros incentivos; los programas que utilizan la escuela para ofrecer actividades atractivas de utilización del tiempo libre de los jóvenes; y más recientemente en el desarrollo humano, programas de desarrollo infantil temprano y de visitas a madres con infantes en hogares de alto riesgo (Greenwood, 1998; UN y World Bank, 2007). Sería interesante investigar el posible efecto indirecto, preventivo sobre la violencia, de los programas de transferencias condicionadas a familias de bajos ingresos, tan en boga en la región.

### **Control de ventas de armas, alcohol y drogas**

Se cuenta con evaluaciones sobre el efecto preventivo sobre la violencia, cuando se establece control en las ventas de alcohol, drogas y armas, que son los 'gatillos' o detonantes de la violencia. El vínculo entre el consumo de alcohol y el crimen violento se ha demostrado en los países industrializados. Los crímenes cometidos bajo la influencia del alcohol ascienden a un 8,3% de todos los costos de la violencia criminal en los Estados Unidos en 1995 (Rosenberg, 2005). En Diadema, en el estado de São Paulo, la restricción en la venta de alcohol después de las 10 de la noche contribuyó a un descenso sustancial en la tasa de homicidios, de 76 por 100.000 en 2000 a 35 en 2004 (World Bank, 2006:7).

Una iniciativa de control y devolución de armas de fuego del gobierno de Brasil, iniciada en 2003, parece estar ligada a un descenso de 8% en crímenes por armas de fuego en 2004 —el primer descenso en 13 años (Banco Mundial, 2006: 40)—. Una evaluación rigurosa en Colombia, utilizando un experimento natural, demostró que las restricciones en el porte de armas de fuego durante ciertos fines de semana y días festivos, resultaron en una reducción de 13% en la tasa de homicidio en Cali y 14% en Bogotá (Villaveces et al., 2000).

### **Prevención situacional**

La prevención situacional busca reducir las oportunidades para el ejercicio de la violencia,

haciendo que el crimen violento se haga más peligroso y difícil, o menos ventajoso para el agresor. Se trata de una estrategia incipiente pero promisoría en la región. Ésta incluye acciones puntuales, como poner obstáculos físicos, establecer controles de acceso y sistemas de vigilancia, iluminar las calles, y acciones más comprensivas de diseño urbano y ambiental —la metodología de prevención de la violencia mediante el diseño ambiental (CPTED)—. En los últimos años ha habido iniciativas de implementar la metodología CPTED en Chile, Brasil, Honduras y El Salvador (Rau, 2007).

La prevención de la violencia situacional mediante el diseño ambiental ha generado en los Estados Unidos reducciones significativas del crimen a corto plazo (Morrison, 2007). El impacto de la construcción del sistema de transporte *Transmilenio* en Bogotá, como se mencionó más arriba, esencialmente una iniciativa de diseño urbano, tuvo como resultado una reducción significativa en la tasa de homicidios en el corredor afectado por este sistema de transportes (Moreno, 2005). El diseño ambiental, y más generalmente, la prevención situacional (en la que se puede ubicar también el control del alcohol, drogas y armas) son respuestas pragmáticas, más simples para prevenir la violencia, ya que es más fácil modificar el medio ambiente físico que la conducta del agresor, y con mejores resultados a corto plazo; por consiguiente, también con mayor probabilidad de ofrecer tasas de costo-efectividad más

altas que las acciones de prevención social cuyos resultados son a muy largo plazo (Rau, 2007; Morrison, 2007).

## VI. Reflexiones

### ¿Qué hacer en cuánto a la violencia de género?

El lector habrá notado que ninguna de las cuatro líneas de acción resumidas más arriba está explícitamente diseñada para prevenir la violencia doméstica contra la mujer, mientras la región se caracteriza por su activismo en cuanto a acciones para combatir la violencia de género. Un ejemplo de esto es la Convención Interamericana sobre la Prevención, Castigo y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como la 'Convención de Belém do Pará', ratificada por 31 países en la región. Ésta obliga a los signatarios a implementar políticas de prevención, control, y erradicación de la violencia contra la mujer, incluyendo la adopción de un marco legal nacional apropiado.

La convención, así como un número creciente de reformas legales dirigidas a combatir la violencia contra la mujer, han provisto un marco legal apropiado y han incrementado la conciencia ciudadana sobre el problema, pero en la mayoría de los casos la implementación de las reformas ha sido débil y, en consecuencia, éstas no han tenido un gran efecto en

reducir la prevalencia de la violencia contra la mujer. El problema con la aplicación de las reformas legales (en ésta como en muchas otras áreas) está vinculado a la escasez de recursos y a la poca capacidad institucional de instituciones claves, como la corte de justicia y la policía.

Además de las reformas legales, se han implementado en la región numerosas acciones de apoyo y tratamiento a las víctimas de la violencia doméstica (estaciones de policía femeninas, redes de protección comunitaria, servicios de salud, etc.) pero ha habido pocas iniciativas de prevención, y escasos resultados cuantificables (Morrison et al., 2007: 25). Las iniciativas de prevención se han concentrado en cambiar actitudes y normas sociales sobre la aceptación de la violencia en las relaciones de pareja a partir de campañas de comunicación en los medios y de la educación en el plano comunitario.

En la región el combate al alcoholismo y a las drogas no se ha considerado como una medida de prevención de la violencia doméstica, como tampoco el diseño ambiental. Aunque la restricción en la venta de alcohol, el control de drogas, y la iluminación de las calles y parques, entre otras medidas ambientales, tienen el potencial de ser opciones costo-efectivas para combatir la violencia contra la mujer a corto plazo, con impactos positivos sobre otros tipos de violencia. En general, debiera darse más importancia a la prevención de la violencia doméstica a partir de medidas puntuales que a

corto plazo tienen el potencial de cambiar conductas violentas, aun cuando no afecten actitudes sobre los papeles tradicionales de género.

### **La trampa de la multi-causalidad de la violencia**

La necesidad de tener múltiples respuestas a las múltiples causas de la violencia ha llevado al diseño de complejos programas de seguridad ciudadana que son difíciles de ejecutar y evaluar. Generalmente necesitan la coordinación de diversas agencias gubernamentales que normalmente no trabajan conjuntamente —como son las agencias de control del Estado (la policía, la justicia, el ministerio del interior) con las agencias del sector social (salud, educación)—. Además implican el establecimiento y el trabajo con sistemas de información y monitoreo complejos y con agencias no gubernamentales y comunitarias.

En la práctica, sólo los gobiernos municipales donde existe un compromiso político de largo plazo de lucha contra el crimen y la violencia, con capacidad institucional y recursos asignados han tenido éxito en ejecutar programas de seguridad ciudadana comprensivos. Este recuento de acciones sugiere dar preferencia a la ejecución de acciones de prevención más puntuales, de corto plazo, que también pueden medirse más fácilmente, a pesar de la múltiple causalidad de la violencia.

### **El valor de sistemas de información y vigilancia confiables**

La multiplicidad de objetivos añade complejidad a la evaluación de los programas y a la medición de conductas, que de por sí son difíciles de medir. Un problema de medición típico es que las tasas de violencia pueden inflarse artificialmente como consecuencia de las intervenciones que mejoran los sistemas de registro del crimen (lo que puede también llevar a percepciones erradas de la ciudadanía sobre una agudización falsa de la violencia). Otro problema es que muchas de las acciones para combatir la violencia, especialmente las acciones de prevención social, tienen efectos retardados en el tiempo, imposibles de medir en el corto plazo. Y un tercer problema es que factores estructurales (por ejemplo, una crisis económica) pueden anular los efectos de acciones puntuales (control del alcohol) que en un contexto estructural diferente pueden ser muy efectivas para combatir la violencia.

A pesar de estos problemas de medición, la instauración de sistemas de información y vigilancia confiables para medir la incidencia de la violencia, el diseño de acciones de prevención y control, y la medición de sus resultados ha sido clave para asegurar el éxito de programas municipales y debe de tener prioridad dentro de las inversiones gubernamentales para prevenir la violencia.

### **Más allá de la prevención**

Este ensayo ha destacado la importancia de ampliar la gama típica de acciones de control de la violencia en América Latina e invertir en su prevención. Esto no significa, sin embargo, que el control de la violencia no sea importante, especialmente porque el control efectivo es una herramienta potente de prevención, y que no existan grandes desafíos para mejorar las acciones de control. Entre ellos, quizás el mayor es la reforma y la profesionalización de los cuerpos policiales. El problema de la violencia es serio y la agenda de lo que queda por hacer es larga. Pero un creciente número de experiencias exitosas deja entrever que la alta incidencia de violencia en América Latina puede reducirse.

## Referencias bibliográficas

- ALDA, Erik (2007), "La Seguridad y Convivencia Ciudadana en Latinoamérica y el Caribe", Mimeo.
- AVALOS, B. (2003), *Prevención de la Violencia en Escuelas de América del Sur*, Catastro de Programas y Proyectos, PREAL, Santiago de Chile.
- BUVINIC, Mayra y Andrew MORRISON (2000), "Living in a Violent World", *Foreign Policy*, Number 118 (Spring 2000), pp. 58-73.
- BUVINIC, Mayra, Andrew MORRISON y Michael SHIFTER (1999), "La Violencia América Latina y el Caribe: Un marco de referencia para la acción", Serie de informes técnicos, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- BUVINIC, Mayra, Eric ALDA y Jorge Lamas (2005), "Emphasizing Prevention in Citizen Security", Best Practice Series, Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- CARRILLO-FLOREZ, Fernando (2007), "Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez mas escaso", *Pensamiento Iberoamericano*, Nueva época, Número 0, pp. 191-198.
- CRUZ, José Miguel y Luis Ernesto ROMANO (1997), *La Violencia en El Salvador en los noventa: Magnitud, costos y factores posibilitadores*, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador.
- FAJNZYLBER, Pablo (1997), *What Causes Violence?* Office of the Chief Economist Latin America and the Caribbean, World Bank, Washington D.C.
- GREAVES, Lorraine (1995), *Selected Estimates of the Costs of Violence Against Women*, Centre for Research on Violence against Women and Children, London, Ontario.
- GREENWOOD, Peter W., Karyn E. MODEL, C. Peter RYDELL y James CHIESA, (1998), *Diverting Children from a Life of Crime; Measuring Costs and Benefits*, RAND, Santa Mónica, CA.
- GUERRERO, Rodrigo (2007), "Sistemas de información en los programas de prevención de violencia" en Eric Alda y Gustavo Beliz (eds.), *Cuál es la salida?: La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington D.C.
- JAFFE, Peter G., S.K. WILSON y D. WOLFE (1989), "Specific Assessment and Intervention Strategies from Children Exposed to Wife Battering; Preliminary Empirical Investigation, *Canadian Journal of Community Mental Health* Vol. 7, pp. 157-63.
- KNAUL, Felicia y Miguel Ángel RAMÍREZ (2005), "Family Violence and Chile Abuse in Latin America and the Caribbean: The Cases of Colombia and Mexico", Technical Papers Series, Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- LARRAIN, Soledad, Jeannette VEGA e Iris DELGADO (1997), *Relaciones familiares y maltrato infantil*, UNICEF, Santiago Chile.
- LONDOÑO, Juan Luis, Alejandro GAVIRIA y Rodrigo GUERRERO (eds.) (2000), *Asalto al desarrollo: Violencia en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- MORRISON, Andrew y Maria Beatriz ORLANDO (1999), "El impacto socioeconómico de la violencia doméstica: Chile y Nicaragua" en Andrew Morrison y María Loreto Biehl (eds.) (1999), *El Costo del Silencio: Violencia doméstica en las Américas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- MORRISON, Andrew y María Loreto BIEHL (eds.) (1999), *El Costo del Silencio: Violencia doméstica en las Américas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- MORRISON, Andrew, (2007) "Alternate View Paper: Violence and Crime in Latin America", World Bank, Washington, D.C.
- MORRISON, Andrew, Mary Ellsberg y Sarah BOTT

- (2007), "Addressing Gender-Based Violence: A Critical Review of Interventions", *The World Bank Research Observer*, Vol. 22, No. 1 (Spring 2007), pp. 25-51.
- MOSER, Caroline y J. HOLLAND (1997), "Urban Poverty and Violence in Jamaica", Paper commissioned by the World Bank, Washington D.C.
- RAU, Macarena (2007), "Prevención situacional en América Latina y el Caribe" en Eric Alda y Gustavo Beliz (eds.), *¿Cual es la salida?: La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington D.C.
- ROSENBERG, Mark L., Alexander BUTCHART, James MERCY, Vasant NARASIMHAN, Hugo WALTERS y Maureen S. Marshall, Chapter 40: Interpersonal Violence, in Dean T. Jamison, Joel G. Breman, Anthony R. Measham, George Alleyne, Mariam Claeson, David B. Evans, Prabhat Jha, Anne Mills, and Philip Musgrove (eds.) *Disease Control Priorities in Developing Countries 2nd Edition*, World Bank, Washington D.C. pp. 755-770
- STRAUSS, M. A., R.J. GELLES y S. STEINMETZ (1980), *Behind Closed Doors*, Doubleday, New York.
- UNITED NATIONS y WORLD BANK (2007), *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean*, Washington D.C.
- VILLAVECES, A., P. CUMMINGS, V.E. ESPITIA, T.D. KOESELL, B. MCKNIGHT y A.L. KELLERMANN (2000), "Effect of a Ban on Carrying Firearms on Homicide Rates in 2 Colombian Cities", *Journal of the American Medical Association*, Vol. 283, No. 9, pp. 1205-09.
- WEAVER, Katherine y Maddaleno MATILDE (1999), "Youth Violence in Latin America: current situation and violence prevention strategies", *Pan American Journal of Public Health*, Vol. 5, pp. 338-343.
- WORLD BANK (2006), "Crime, Violence and Economic Development in Brazil: Elements of Effective Public Policy", Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, World Bank, Washington D.C.
- WORLD BANK, (1993), *World Development Report: Investing in Health*, World Bank, Washington, D.C.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION, (2002), *World Report on Violence and Health*, World Health Organization, Geneva.

## Violencia y pobreza en América Latina: Los actores armados

### Resumen:

El artículo aborda el debate sobre la relación entre la pobreza y la violencia en un contexto de múltiples factores y en un panorama de articulación heterogénea. Se plantea la calidad de la ciudadanía latinoamericana en el proceso de informalización y sus efectos en el ámbito económico, social y político. Se analiza de forma empírica la situación en algunos países latinoamericanos y se destaca el papel de los distintos actores armados no estatales que operan en la zona gris de la informalidad –ilegalidad– criminalidad, conformando una “sociedad no civil”.

### *Palabras clave:*

pobreza, exclusión, informalidad, violencia, actores armados no estatales, bandas juveniles

### Abstract:

This article conceptualizes the relationship between poverty and violence in a context of multiple factors and in a panorama of heterogeneous articulations. The quality of Latin America's citizenship is raised within the informalization process whose effects are to be traced in the economic, the social and the political order. The article address an empirical overview of the various Latin American countries, with emphasis on the role of non-state armed actors who operate in the grey zone of informality – illegality – criminality, making up an “uncivil society”.

### *Key words:*

poverty, exclusión, informality, violence, non-state armed actors, youth gangs



## Violencia y pobreza en América Latina: Los actores armados

### I. Democracia, desigualdad y violencia

La democracia en América Latina tiene líneas de falla. Desde mediados de la década de los años ochenta se re-institucionalizó la democracia electoral. La mayoría de los países que tuvieron gobiernos en los que imperó la doctrina de seguridad nacional —término neutro para las dictaduras militares o cívico-militares— necesitó de un período relativamente largo de transición, de 10 a 15 años, para superar las secuelas de este período y conseguir algunos avances, no sin retrocesos. Como bien afirma Rojas (2003), la seguridad interna y hemisférica es ahora una competencia de los gobiernos civiles y democráticamente electos. El restablecimiento de un orden democrático y de relaciones entre los actores civiles y legítimos en los países del Cono Sur, en los países andinos y en

Centroamérica fue acompañado por un largo período de crisis económica y por la implantación de los programas de ajuste estructural que tuvieron un gran impacto sobre la economía y el orden social.

Los años de re-estructuración económica y social tuvieron considerables consecuencias para las clases medias, la clase obrera urbana, los pobladores de los barrios populares y la población rural. Se transformó no solamente el orden político, sino también la estructura económica y social de la región latinoamericana. El resultado global de estos cambios profundos durante los años ochenta y noventa se refleja en una pobreza masiva, en una informalización de la economía y de la sociedad, y en un proceso de exclusión social de una gran parte de la población. América Latina ha sido durante el siglo xx el continente con la distribución de ingresos más desigual del mundo, incluso en

comparación con los continentes africano y asiático. La crisis de los años ochenta y noventa consolidó esa desigualdad.

Por lo tanto, la democracia reconquistada se sustenta en un orden económico que está basado en un desequilibrio, en una brecha profunda que tiene graves consecuencias para la estabilidad y para las posibilidades de desarrollo armónico de la región latinoamericana. En la actualidad, ningún gobierno latinoamericano ha encontrado una solución adecuada para cerrar esta brecha. De una manera u otra, la pobreza se presenta con un rostro de violencia. Sin embargo, la relación entre la pobreza transgeneracional y los altos niveles de violencia no es simple. El problema, como veremos más adelante, no es una simple y directa correlación entre los fenómenos relacionados con la pobreza y el contexto en el que se produce la violencia. Se trata de un número complejo de factores cuyo potencial está en enmascarar la causa y la consecuencia y que da lugar también a articulaciones de diferente orden, producidas por distintos actores.

La pobreza, que hasta la primera parte del siglo xx se había manifestado en el ámbito rural, a partir de los años cincuenta pasó a ser un fenómeno también de carácter urbano, especialmente en las grandes metrópolis. La exclusión masiva y probablemente transgeneracional en el ambiente urbano empezó a ser sinónimo de conflictos sociales y radicalización política en las dos últimas décadas del pasado

siglo. Relacionada con la cultura de la pobreza y la orientación política de los excluidos existe una profunda desconfianza —expresada en las diversas ediciones del *Latinobarómetro*— en las instituciones formales de la democracia, tales como el parlamento, los partidos políticos, el sistema legal y las cortes, e incluso los sindicatos laborales. En otras palabras, una de las principales consecuencias sociales y políticas de la pobreza y la exclusión social ha sido la gradual erosión de la legitimidad del orden civil, político y público.

Un segundo fenómeno es la manifestación de nuevas formas de violencia, esta vez no asociadas con la existencia de dictaduras y regímenes militares como en el pasado, sino con la presencia y la actuación de los nuevos actores armados. La pobreza, la exclusión social y el incremento de la violencia han aparecido de forma simultánea. Aparentemente se nutren mutuamente, cuando las autoridades del orden y de la ley tienen una presencia relativamente simbólica, se retiran o solamente están presentes de forma represiva; por ejemplo, utilizando unidades especializadas en la lucha urbana, que generalmente están incorporadas dentro de las filas de las fuerzas policiales.

Es necesario resaltar que muchos de estos problemas por analizar no se producen exclusivamente en el ambiente urbano. Es un hecho que tres de cada cuatro ciudadanos latinoamericanos vive en ciudades. Más aún, es en el entorno urbano donde se presenta, en primer

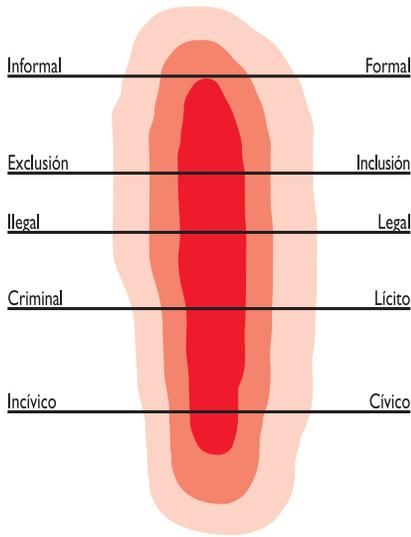
lugar, la mayor concentración de la pobreza nacional. Y en segundo lugar, la brecha social más grande entre el bienestar de las élites e integrantes de las clases medias, y la precariedad de los pobladores de los barrios populares, de las comunas, de las barriadas, de las villas, de las favelas, donde se encuentra el denominador común de la pobreza, la exclusión social, la desigualdad y la marginalización de manera aglomerada, en el sentido económico, social y espacial. La asociación entre la pobreza y la violencia no se debe solamente a un síndrome de miedo que tienen las élites y los integrantes de las clases medias, con respecto a la amenaza que constituirían los pobres. Ellos identifican los barrios marginales como la cuna de la violencia social, de la criminalidad, de la venganza. Sin embargo, como lo han demostrado los estudios de Rotker et al (2002), Koonings y Kruijt (2004), de Moser y McIlwaine (2004) y de Perlman (2004) también los pobres identifican, y esta vez como víctimas, la coincidencia entre la pobreza y la marginalización. Esto se explica por la presencia de actores armados que compiten por la hegemonía sobre el espacio urbano con las autoridades legítimas de la ley y el orden, que con frecuencia, por su ausencia o por su falta de acción, dejan el campo libre a quienes por la fuerza buscan un liderazgo territorial urbano.

En los años ochenta y noventa se ha consolidó la brecha económica, social y política en términos de un *continuum* entre la formalidad

y la informalidad (Menjívar y Pérez Sáinz, 1989; Tokman, 1992; Rakowski, 1994; Tardanico y Menjívar Larín, 1997). La idea fundamental fue que los contextos de economía irregular, entonces denominada “informal”, invadió la economía “normal” o formal, que funcionaba respetando la ley y el orden. La pobreza e informalidad urbana se han manifestado con la aparición en las grandes aglomeraciones urbanas de un número creciente de pobres. Se trata de una nueva clase transgeneracional de habitantes urbanos pobres, de “ciudadanos informales” que surge en la década de los ochenta, tal y como hemos señalado en otras publicaciones (Kruijt, Sojo y Grynspan, 2002). De igual modo, el PNUD (2004) lanzó la noción de “ciudadanía de baja intensidad”, en su informe sobre la democracia latinoamericana.

Al comienzo del siglo XXI, América Latina es el continente donde sectores significativos de la población, en algunos casos la mayoría, son a la vez pobres, informales y excluidos. La informalidad tiene también un rostro étnico, dado que la etnicidad es un factor de estratificación. Entre los mecanismos de sobrevivencia predominan los lazos de etnicidad y de religión, las relaciones de familia (reales o simbólicas) y la cercanía en términos de lugar de nacimiento o de pertenencia a los barrios populares. La economía y la sociedad informal se hallan excluidas del empleo estable, del ingreso regular, de los sindicatos laborales, de la legislación laboral y del acceso a las instituciones sociales, que pro-

veen tales necesidades básicas como los servicios de educación, salud pública y vivienda popular.



Parece evidente, que la desigualdad arriba mencionada tiene todas las características de un complejo múltiple, que afecta profundamente a la calidad de la ciudadanía latinoamericana. Se trata de hecho, de una brecha multidimensional, que se da en los diferentes ámbitos, que se articula de distintos modos y que genera diversos actores entre la economía formal e informal, entre la sociedad de inclusión y exclusión, entre la legalidad y la a-legalidad, entre el respeto por la ley y la decencia y las actividades criminales, y, por último, entre lo “civil” y lo “no-civil”. En diferentes aspectos medulares del orden económico,

social y político de América Latina, los derechos y deberes de la ciudadanía están fragmentados y son inconclusos.

Hay una gradual expansión de la zona gris que demarca la diferencia entre lo formal y la informalidad, la decencia y la ilegalidad, el respeto por la ley y la criminalidad, la sociedad civil y la sociedad incivil. Esta zona gris de indiferencia e indefinición genera formas híbridas de injusticia dentro de la legalidad, de inseguridad dentro del marco de la ley y de informalidad dentro de las instituciones del orden. En vez de negociar con sindicatos laborales, el empresario moderno despidió a gran parte de sus trabajadores estables y subcontrata “cooperativas” que contratan jornaleros sin derechos laborales por días o por semanas (Colombia, 2007). Un ministro de trabajo progresista propuso recientemente dejar inoperante la legislación laboral existente que establece el horario de ocho horas diarias, la prohibición del trabajo infantil y el pago de un salario mínimo en las microempresas (Perú, 2005).

Esta configuración explica también el proceso de descomposición de clase y la reestructuración del orden social en toda América Latina. Sectores económicos paralelos, jerarquías sociales paralelas y estructuras institucionales paralelas se originaron en la formalidad y la informalidad, la legalidad y la a-legalidad o la criminalidad —pequeña y grande—, teniendo como resultado un orden económico, social, político y cultural mucho más heterogéneo, que

gira alrededor de la división de la riqueza y la pobreza y de la integración y la exclusión. Se desarrolló una institucionalidad desarticulada y compleja con una lógica, moralidad y sanciones propias.

También se presentan nuevas y profundas fracturas demográficas que afectan directamente a la vida familiar y al tejido social en los países centroamericanos y andinos. El proceso masivo –y en parte disfrazado– de las migraciones hacia los Estados Unidos y la Unión Europea implica una gradual mayor dependencia de muchos países y en consecuencia de un número importante de la población, de las remesas enviadas desde el exterior (Fajnzylber y López, 2007). Se estima que de los 30 millones de centroamericanos, un millón ciento treinta mil, viven ahora de forma permanente en los Estados Unidos; de éstos, un 40% proviene de El Salvador. Pérez Sáinz (2004) complementa estos datos con un análisis más preciso de la dependencia familiar de las remesas, debido a la reducción estructural del mercado de trabajo centroamericano, a las tasas de desempleo de las mujeres y de los jóvenes, el número de las familias desestructuradas y la desesperación de los familiares que se quedaron en el país, mientras los miembros masculinos salieron al exterior por la imposibilidad de conseguir un salario en el mercado laboral doméstico.

## II. Desborde de la pobreza, desborde de la violencia

En este contexto es especialmente pionero el trabajo del antropólogo peruano Matos Mar que, a mediados de los años ochenta, publicó un ensayo sobre el “desborde popular” de los centros urbanos en Perú y sobre todo la capital de Lima Metropolitana (Matos Mar, 1984). Este autor predijo la descomposición de las estructuras sociales tradicionales y la emergencia de una sociedad urbana cualitativamente diferente, según el papel de los pobladores de las barriadas y los migrantes en barrios de invasión. Predijo también el nacimiento tímido de una diversidad de nuevas organizaciones que pretenden representar a los empresarios informales y a los autoempleados, como las cámaras regionales de los artesanos y los comedores populares en las barriadas de Lima Metropolitana. Todas esas organizaciones tienen en común la relación ambivalente de dependencia de las instituciones profesionales de desarrollo como las fundaciones religiosas y eclesiásticas, las ONG, los donantes extranjeros, los bancos privados con una cara humana y de la financiación de los gobiernos municipales y nacionales. Veinte años más tarde, en una edición actualizada que también toma en cuenta los procesos de las dos décadas intermedias, Matos Mar (2004) analizó el colapso efectivo de las instituciones que tradicionalmente funcionaron como el sostén del orden democrático: el declive de

los partidos políticos, la erosión del estatus del poder legislativo y del sistema judicial, el ocaso del prestigio de los magistrados y de las autoridades de la ley y del orden, el colapso de las anteriormente poderosas centrales y confederaciones de los sindicatos de los trabajadores y el debilitamiento de otras entidades de la sociedad civil, como las cámaras de industria y comercio y los colegios profesionales de los médicos, los abogados, los ingenieros, etc. Las instituciones paralelas, las jerarquías paralelas y los sectores paralelos que emergieron en el cauce de las líneas divisorias de la pobreza, la informalidad y la exclusión social han constituido un orden económico, social y político mas o menos duradero y heterogéneo.

Esta es la razón para que se produzca el desborde de la violencia. Un rasgo importante es que la nueva cara de la violencia post dictatorial en América tiene un rostro urbano. Durante los años ochenta se ha analizado el fenómeno de “ciudades divididas” o fragmentadas, sobre todo en términos de la miseria o la exclusión urbana. Sin embargo, a partir de los años noventa comenzó a identificarse la profunda desigualdad urbana con la falta de seguridad humana y la falta de la presencia de las autoridades del orden en las zonas degradadas del territorio urbano, donde la pobreza suele coincidir con la violencia. Por ejemplo, el caso de Río de Janeiro, cuyas favelas paupérrimas son áreas de acceso limitado dentro de las fronteras metropolitanas, con una reputación

deprimente en el círculo de autores y analistas de la violencia urbana. La publicación de Ventura (1994) sobre la “cidade partida” abrió el camino para una serie de estudios sobre la violencia urbana brasileña. El debate sobre la situación de la violencia urbana en los territorios metropolitanos de América Latina ha continuado hasta la actualidad, con estudios comparativos, como los de De Olmo et al. (2000), Briceño-León et al. (2002), Koonings y Kruijt (2007), Moser y McIlwaine (2004), Alba Vega y Kruijt (2007), y Serbin et al. (2007).

Las prolongadas guerras civiles de los países de Centroamérica y los países andinos dejaron un legado de violencia, que se manifiesta en el uso de la fuerza como forma de resolver los conflictos. Actores armados procedentes por un parte, de las instituciones y bandas de excombatientes —de las fuerzas armadas, de los paramilitares, de los frentes guerrilleros— y por otra parte, perteneciendo a bandas criminales y pandillas juveniles constituyeron “sistemas de violencia” de carácter local y nacional en países como Colombia, Guatemala y México y, de una forma más restringida en Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras y Perú.

Hasta finales de los años ochenta existían en Colombia cuatro agrupaciones guerrilleras diferentes. Hoy en día, solamente las FARC (fuerza mayoritaria) y el ELN (fuerza minoritaria) se mantienen activas. La mayoría de los grupos guerrilleros locales recaudaban un “impuesto de guerra” entre los productores de

la coca y los narcotraficantes en “sus” regiones. Posteriormente muchos frentes (formaciones militares-políticas locales) de las guerrillas incorporaron la protección y el cultivo ilícito en sus logísticas militares y financieras, a la par con otras fuentes financieras como el secuestro y los “impuestos de guerra” recaudado sobre los comerciantes locales. También en los años ochenta, narco-empresarios en Cali y Medellín crearon unidades paramilitares. Otros empresarios rurales siguieron rápidamente este ejemplo que tuvo como resultado la aparición de los grupos regionales de vigilantes y sicarios (asesinos a sueldo profesionales). Estas bandas paramilitares, con o sin cooperación informal de las fuerzas armadas regionales, se constituyeron rápidamente en una alternativa de contrainsurgencia. Establecieron gradualmente “zonas limpias” donde hacían cumplir la ley por medio de la violencia, la extorsión y la intimidación. En 1997 estas fuerzas regionales se unieron para formar las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia). La cúpula de los paramilitares utilizó luego su poder para ingresar en actividades “legítimas”: adquirieron propiedades rurales y financiaron políticos locales y regionales “mansos”, fenómeno que se indica como la “parapolítica”. A finales de 2007, alrededor de 30.000 combatientes quedaron desarmados tras negociaciones con el gobierno, auspiciados por obispos regionales. A la fecha, la mayoría de miembros de rango y tropas que constituían las bases han iniciado el

proceso de reinserción, con una reducción considerable de las penas. Mientras que la mayoría de los analistas están de acuerdo en que ha habido una reducción considerable de la violencia paramilitarista, otros apuntan que se ha producido la reconstitución de bandas paramilitares y criminales representadas en pandillas locales de menor tamaño, comparable con la formación de los mini-cárteles después del desmantelamiento de los dos cárteles de Cali y Medellín. La secuela de la proliferación de actores armados ha dejado profundas huellas con la aparición de bandas, pandillas, y agrupaciones locales que entre sí se disputan pequeños territorios de poder y de extorsión. Un reciente estudio sobre Medellín muestra que los ex guerrilleros y ex paramilitares han establecido en los barrios marginales de esta ciudad un control diario y unas reglas de conducta, prohibiendo reuniones informales en las calles, exigiendo impuestos a los dueños de los negocios, de los supermercados, de las empresas de taxi y del transporte público local (Rozema, 2007).

En Guatemala, un país que sufrió 36 años de guerra civil entre 1960 y 1996 se observan tres diferentes categorías de actores armados en la década de la posguerra. Primero está el fenómeno de los “poderes oscuros” (Peacock y Beltrán, 2004): agrupaciones de ex militares, algunos de ellos asociados a la ex inteligencia militar, que se juntaron con los incipientes cárteles dentro de la floreciente nueva narcoeco-

nomía. La segunda categoría de actores armados lo forman las bandas de la criminalidad común, especializadas en robo de vehículos, secuestros y matanzas subcontratadas. La tercera categoría son las pandillas juveniles que en la Centroamérica posbélica son llamadas “maras”. Son bandas que establecieron sus territorios en los barrios populares de El Salvador, Honduras, Guatemala y en menor grado en Nicaragua y en México. Participan en pequeñas guerras territoriales y extorsionan a la vez a pequeños empresarios, comerciantes, taxistas y chóferes del transporte público en los barrios populares. Al comienzo de este siglo, las maras son oficialmente consideradas como la amenaza principal de la seguridad nacional. Miles de jóvenes entre 12 y 30 años de edad pertenecen a una de las maras o pandillas juveniles, que tienen una presencia nacional macabra por ser responsables en Guatemala del 20% de los homicidios, en El Salvador y Honduras del 45% de los homicidios en 2003 (Peetz, 2004). La economía marera centroamericana depende del control territorial, del acceso al transporte y el comercio local de drogas. La escala de operaciones en términos de la violencia percibida es tan grande que los parlamentos salvadoreños y hondureños aprobaron una legislación especial anti-marera que permite intervenir a los comandos especiales, compuestos por efectivos de las fuerzas policiales y militares. En 2004 los presidentes de Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras

firmaron un acuerdo para concertar esfuerzos para combatir la violencia criminal juvenil en los tres países.

El involucramiento de juventud en la narcoeconomía y el fenómeno de las bandas juveniles se presenta también en las grandes ciudades y las áreas metropolitanas de Brasil. Miles de niños y adolescentes funcionan como soldados de la droga en las guerras urbanas en Río de Janeiro. Con mucha razón, Zaluar (2000, 2001) tipificó la relación entre bandas juveniles y el comercio de drogas en las favelas de Río de Janeiro, como una integración perversa de la economía clandestina y de la violencia urbana. También aquí encontramos un legado de la violencia política en las décadas anteriores. Leeds (1996) y Koonings y Veenstra (2007) resaltan el hecho de que la criminalidad organizada está vinculada en su origen con el surgimiento de la guerrilla urbana, cuyos líderes y militantes fueron encarcelados junto con los traficantes y criminales. Los primeros transfirieron su experiencia organizativa, hasta elementos de su ideología. Organizaciones criminales de gran escala y operando en todo Río de Janeiro Metropolitano, como el “Comando Vermelho”, surgieron en los años noventa como “poder paralelo” en las favelas cariocas. Organizaciones de la narcoeconomía, lideradas por el traficante local y apoyadas por pequeños ejércitos juveniles, ejercen la función de seguridad y de justicia local como una autoridad paralela, que convive a la vez en simbiosis con

la población común y está dominando la sociedad local en los barrios populares. Entre las asociaciones de vecinos, las bandas criminales y la policía municipal existen complicadas relaciones de convivencia, de conflicto, de financiación, de extorsión y de dominación.

No se trata de pequeños bolsones o de territorios olvidados dentro de las aglomeraciones urbanas, sino de jurisdicciones de facto de un tamaño considerable y que conforman el 25% del entorno urbano en la metrópolis de Río de Janeiro y São Paulo, Buenos Aires, Bogotá, Medellín, México DF, Guadalajara y otras ciudades importantes. Los traficantes, mayoritariamente jóvenes o adultos jóvenes, son los nuevos dueños urbanos de la violencia. Ellos actúan en sus barrios también como los nuevos representantes de la ley paralela, no por la justicia sino por estar ajusticiando. A veces cobran también impuestos paralelos y demuestran una cierta benevolencia hacia el desarrollo local, ofreciendo financiar las ONG locales en las favelas y villas marginalizadas. En algunos casos también negocian explícitamente con los líderes religiosos locales, quienes aprendieron a convivir en relaciones de coexistencia pragmática. El mismo fenómeno se presenta en el Gran Buenos Aires. Los traficantes en las villas argentinas, las favelas brasileñas, los tugurios colombianos y las zonas guatemaltecas han reproducido escenarios de guerra o guerrilla nacional en los territorios urbanos plagados. Una considerable parte de la juventud

masculina en los barrios populares y en las zonas de miseria está desempleada y no tiene posibilidades de entrar en el mercado laboral. Este segmento juvenil encuentra un cierto estatus, una forma de identidad en las pandillas, maras y bandas, fenómeno que explica también la relativa popularidad de los mareros en Centroamérica, en Colombia y en México (Rozema, 2007, Savenije, 2007). En las áreas metropolitanas argentinas, brasileñas, centroamericanas, colombianas y venezolanas florece el tráfico de armas de fuego en un mercado paralelo de fuerte expansión. El escaso e inefectivo control de la policía metropolitana en estas ciudades hace que los jóvenes de los barrios populares sean a la vez victimarios y víctimas de la violencia (Briceño-León, 2007, Saín, 2007, Pansters y Castillo Berthier, 2007).

### III. Debate

La proliferación de los actores armados no estatales en América Latina está relacionada con el fenómeno de los vacíos locales de gobierno. Estos vacíos se forman a raíz de una prolongada ausencia de las autoridades y representantes de la ley y el orden en áreas específicas. En estos vacíos emerge una simbiosis osmótica entre el Estado —más precisamente la policía y el sistema legal—, la criminalidad común y elementos criminalizados de ex miembros de las fuerzas armadas, la policía, las

unidades paramilitares y los combatientes guerrilleros. Entonces la ley y la justicia local se adaptan al orden que oscila entre las fuerzas paralelas de los grupos locales de poder y las autoridades morales, como los representantes electos de las asociaciones de vecinos, pobladores o moradores, sacerdotes o pastores evangélicos, a veces los empresarios exitosos o los propietarios de emisoras locales de radio o TV en alianzas fluctuantes.

Es interesante puntualizar, que en este contexto de violencia inherente y de microguerras fluctuantes por el control de pequeños territorios, con un alto grado de volatilidad, las fuerzas armadas no desempeñan un papel preponderante. En los países del Cono Sur y en cierto modo también en los países andinos y centroamericanos, como en las décadas anteriores en México, las fuerzas armadas se retiraron de la arena pública para reformular sus objetivos institucionales en la dirección de los militares profesionales. Las instituciones armadas dejaron prudentemente la confrontación pública con los actores violentos no estatales a las fuerzas especiales de la policía, entrenados en el combate de la contragresión urbana. No obstante, mientras que las manifestaciones de esta nueva violencia gradualmente asumen rasgos permanentes, la anomalía de esta situación comienza a indicar el fenómeno del Estado ausente (por lo menos parcialmente) en materia de seguridad y de justicia.

Otro rasgo es la proliferación de la vigilancia privada: la policía privada, serenazgos, guardianes privados nocturnos en los barrios de la clase media e incluso en los distritos populares, serenazgos particulares, escuadrones especiales de protección, fuerzas de protección del sistema bancario y financiero, fuerzas de justicia privada, comandos paramilitares, escuadrones de la muerte. Originalmente asociadas con las guerras civiles prolongadas en países como Colombia y Guatemala, estas asociaciones de orden y protección privadas se expandieron en toda América Latina y en algunos Estados en el Caribe, como es el caso de Jamaica.

En tercer lugar podemos mencionar los nuevos actores armados en las favelas, villas, barriadas o comunas de miseria donde la autoridad local de facto es el traficante que da órdenes para los ajusticiamientos, pero funciona también como proveedor financiero de las ONG en su territorio. Últimamente, muchos pobladores que tienen que escoger entre una relación con la policía municipal —que cada cierto tiempo invade el barrio— o con los líderes de los agrupamientos violentos, prefieren la alternativa de entenderse con quienes están permanentemente presentes y quienes actúan diariamente como guardián del orden informal.

La complicada articulación entre los fenómenos asociados con el entorno de la formalidad e informalidad, de la inclusión y la exclusión, de la ley y orden y la criminalidad, de

la civilidad y la no civilidad, conforma un contexto fértil para que puedan brotar los gérmenes de la violencia y el terror en los segmentos pobres y marginados, en las metrópolis y en las grandes conglomeraciones urbanas. Cuando la brecha social, como en el caso de América Latina, se profundiza o se consolida en ciudades divididas, de manera espacial, de manera social, de manera cultural, cuando la ausencia de los actores legítimos de la ley y del orden se manifiesta de forma crónica, se abre el camino para que los actores armados privados e informales ocupen el lugar de la policía y la justicia, transformando los barrios pobres y marginados en espacios de desintegración, dominados por los criminales, el terror y el miedo.

Hay una tendencia para la consolidación de este fenómeno, teniendo en cuenta que la juventud de estos barrios, favelas, barriadas o comunas de miseria se socializa desde su niñez en la "normalidad" de la violencia, siendo "catequizada" por la violencia doméstica habitual, por la violencia omnipresente en la calle y por la actuación represiva incesante de la policía que, cuando está presente, lo hace con pistola o con ametralladora en la mano. Las políticas públicas que pretenden combatir la exclusión social y "pacificar" la relación cívico policial, parecen ser en lugar de una solución al menos un freno en este proceso de deterioro. Combatir la exclusión social, fortalecer el tejido social local, equilibrar bien entre las tareas represivas y preventivas de la policía nacional y

local, fortalecer los gobiernos municipales y locales y, sobre todo, ganar y mantener la confianza de las organizaciones populares locales parecen ser los ingredientes del cóctel de un buen gobierno en los asuntos de seguridad cívica. Uno de los ejes centrales es la confianza mutua entre las fuerzas del orden y la población local, y la participación voluntaria en los comités de seguridad local.

El informe del PNUD (2004) mencionado, explica que en la actualidad la mayoría de la población latinoamericana preferiría un gobierno de tinte autoritario que fuera capaz de encontrar una solución para la pobreza masiva. Esto plantea la pregunta sobre el carácter de la estabilidad del orden político que implica la existencia generalizada de una ciudadanía de segunda clase. Pobreza dentro de un contexto de violencia parece ser el mecanismo estándar de integración de los marginalizados urbanos. Segmentos considerables de la población de América Latina sobreviven en la economía y sociedad informal, donde se comparte la pobreza y la violencia diariamente. Muchos de los actores armados de esta nueva violencia son reclutados de las filas de los informales y los excluidos. Este fenómeno de la exclusión con violencia compartida por las masas de los pobres urbanos contribuye a la destrucción de los fundamentos morales del orden democrático y los perímetros de la ciudadanía. La violencia crónica, incluso dentro de los límites de los enclaves territoriales restringidos, contribuye a

la erosión de la legitimidad del orden político. Es paradójico que varios gobiernos latinoamericanos, como los líderes populares y las autoridades religiosas en su contexto local, han aceptado una coexistencia pacífica de facto con los actores no estatales de la violencia, mientras que ellos públicamente no constituyen una amenaza para las autoridades políticas de nivel nacional. La pregunta clave es, por supuesto, cuanto tiempo más la estabilidad del orden económico, social y político en América Latina puede ser garantizada en este precario equilibrio entre los niveles “aceptables” de exclusión y los niveles “aceptables” de la violencia.

## Referencias bibliográficas

- ALBA VEGA, Carlos y Dirk KRUIJT (eds.) (2007), *Violencia urbana en América Latina*. Número especial de *Foro Internacional*, nº 189 Vol. XLVIII (3) (julio-septiembre).
- BRICEÑO - LEÓN, Roberto (ed.) (2002), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.
- BRICEÑO - LEÓN, Roberto (2007), 'Violencia, ciudadanía y miedo en Caracas', *Foro Internacional*, nº 189 Vol. XLVIII (3) (julio-septiembre), pp. 551- 576.
- FAJNZYLBER, Pablo y J. Humberto LÓPEZ (2007), *Close to Home. The Impact of Remittances in Latin America*. Washington, World Bank (Conference Edition), 2007.
- KRUIJT, Dirk, Carlos SOJO y Rebeca GRYNSPAN (2002), *Informal Citizens. Poverty, Informality and Social Exclusion in Latin America*. Ámsterdam, Rozenberg Publishers (Latin America Research Series).
- KOONINGS, Kees y Dirk KRUIJT (eds.) (2004), *Armed Actors. Organised Violence and State Failure in Latin America*. Londres, Zed Books.
- KOONINGS, Kees y Dirk KRUIJT (eds.) (2007), *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*. Londres, Zed Books.
- KOONINGS, Kees y Sjoerd VEENSTRA (2007), 'Exclusión social, actores y armados y Violencia urbana en Río de Janeiro', *Foro Internacional* # 189 Vol. XLVIII (3) (julio - septiembre), pp. 616 - 636.
- LEEDS, Elisabeth (1996), 'Cocaine and Parallel Politics in the Brazilian Urban Periphery: Constraints on Local - Level Democratization', *Latin American Research Review* XXXI (3), pp. 47 - 84.
- MATOS MAR, José (1984), *Desborde popular y crisis del estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- MATOS MAR, José (2004), *Desborde popular y crisis del estado. Veinte años después*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- MENJÍVAR LARÍN, Rafael y Juan Pablo PÉREZ SÁINZ (eds.) (1989), *Informalidad urbana en Centroamérica. Evidencias e interrogantes*. Guatemala: FLACSO - Fundación Friedrich Ebert.
- MOSER, Caroline y Cathy MCILWAINE (2004), *Encounters with Violence in Latin America. Urban Poor Conceptions from Colombia and Guatemala*, Londres, Routledge.
- OLMO, Rosa de et al. (2000), 'Inseguridad, violencia y miedo en América Latina', número especial de *Nueva Sociedad*, nº 167, mayo-junio 2000.
- PANSTERS, Wil y Héctor CASTILLO BERTHIER (2007), 'Violencia e inseguridad en la Ciudad de México. Entre la fragmentación y la politización', *Foro Internacional* nº 189 Vol. XLVIII (3) (julio-septiembre), pp. 577-615.
- PEACOCK, Susan C. y Adriana BELTRÁN (2004) *Poderes ocultos. Grupos ilegales armados en Guatemala pos conflicto y las fuerzas detrás de ellos*. Washington: Washington Office on Latin America (WOLA).
- PEETZ, Peter (2004), 'Zentralamerikas Jugendbanden. "Maras" in Honduras, El Salvador und Guatemala', *Brennpunkt Lateinamerika. Politik-Wirtschaft-Gesellschaft* 2004, 5, pp. 49-63.
- PERLMAN, Janice (2004), 'Marginality: From Myth to Reality in the Favelas in Rio de Janeiro', en Anaya ROY y Nezar ALSAYYAD (eds.), *Urban Informality. Transitional Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*. Lanhan, Lexington Books, pp. 105-146.
- PÉREZ SÁINZ, Juan Pablo (2004), 'La pobreza urbana en América central: Evidencias e interrogantes de la década de los 90', en Shelton H. DAVIS, Estanislao GACITÚA y Carlos SOJO (eds.) *Desafíos del desarrollo social en Centroamérica*. San José y Washington, FLACSO y Banco Mundial, pp. 63-103.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y*

- ciudadanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay. www.democracia.UNDP.org, abril (versión electrónica).
- RAKOWSKI, Cathy A. (ed.) (1994), *Contrapunto. The Informal Sector Debate in Latin America*. Albany, State University of New York Press.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (ed.) (2003), *La seguridad en América Latina post 11 de septiembre*. Caracas, Nueva Sociedad.
- ROTKER, Suzana, en colaboración con Katherine GOLDMAN y Jorge BALÁN (eds.) (2002), *Citizens of Fear. Urban Violence in Latin America*, New Brunswick, Rutgers University Press.
- ROZEMA, Ralph (2007) 'Paramilitares y violencia en Medellín, Colombia', *Foro Internacional* n° 189 Vol. XLVIII (3) (julio - septiembre), pp. 535 - 550.
- SAÍN, Marcelo Fabian (2007), 'Seguridades e inseguridades en el Gran Buenos Aires', *Foro Internacional* n° 189 Vol. XLVIII (3) (julio - septiembre), pp. 517 - 534.
- SAVENIJE, Wim (2007), Las pandillas transnacionales o "maras". Violencia urbana en Centroamérica', *Foro Internacional* n° 189 Vol. XLVIII (3) (julio - septiembre), pp. 637 - 659.
- SERBIN, Andrés (ed.) (2007), *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina*. Barcelona, Icaria - IDCR - CRIES.
- TARDANICO, Richard & Rafael MENJÍVAR LARÍN (eds.) (1997), *Global Restructuring, Employment, and Social Inequality in Latin America*. Miami, North-South Center Press, 1997.
- TOKMAN, Víctor E. (ed.), *Beyond Regulation. The Informal Economy in Latin America*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1992.
- VENTURA, Zuemir (1994), *Cidade partida*. Río de Janeiro: Editora Companhia das Letras.
- ZALUAR, Alba (2000), 'Perverse Integration: Drug Trafficking and Youth in the Favelas of Rio de Janeiro', *Journal of International Affairs*, 53, 2, pp. 654-671.
- ZALUAR, Alba (2001) 'Violence in Rio de Janeiro: Styles of Leisure, Drug Use, and Trafficking', *International Social Science Journal*, 3, pp. 369-379.

# Carmen Rosa de León-Escribano

Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)

## Violencia y género en América Latina

### Resumen:

América Latina es hoy en día la región más insegura del mundo, al igual que la más desigual. La inequidad y la exclusión se traducen en altos niveles de violencia que afectan principalmente a mujeres, jóvenes, niños y poblaciones indígenas. El ejercicio de esa violencia es multicausal y multidimensional. La violencia es producto del impacto psicológico y pérdida del tejido social causado por los diversos conflictos armados vividos en la región; de la debilidad institucional y de la ausencia de políticas públicas incluyentes y equitativas. La proliferación de armas de fuego y el fácil acceso a las mismas exacerbaban la conflictividad e incrementan la letalidad. Desde una perspectiva de género, en la última década surgen dos fenómenos asociados a esa violencia: el feminicidio y la construcción de la masculinidad en las pandillas juveniles. La solución debe plantearse igualmente desde una perspectiva multidimensional, basada en la prevención y en las políticas de equidad e inclusión enfocadas en erradicar la violencia intrafamiliar y la proliferación de armas de fuego en la región.

### *Palabras clave:*

violencia, América Latina, desigualdad, violencia de género, pandillas juveniles, género, poder

### Abstract:

Today Latin America is the most insecure region of the world, as well as the most unequal. Inequity and exclusion are resulting in high levels of violence which mostly affect women, youth, children and the indigenous peoples. Exercising this kind of violence has multiple causes and dimensions. Violence is a result of the psychological impact, and the lost of social fabric caused by the several armed conflicts experienced in the region. The proliferation of firearms, and its easy access, increases conflicts and the lethality. From a gender perspective two phenomena appeared in the last decade associated with this kind of violence: femicide and the construction of masculinity in youth gangs. Solutions must be build in a multidimensional perspective, based

on prevention and in policies that search for equality and inclusion and that are focused in eliminating domestic violence and the proliferation of firearms in the region.

*Key words:*

violence, Latin America, inequity, gender violence, youth gangs, gender, power.

## Violencia y género en América Latina

### I. Introducción

América Latina es hoy día, la región más insegura del mundo, con una tasa de homicidios seis veces mayor que el promedio mundial (Carrillo-Flórez, 2007: 181) concentrando dos quintas partes de la mortalidad asociada al uso de armas de fuego. En la actualidad, trece de los quince países que reportan las tasas más altas de muerte por armas de fuego en el mundo se ubican en América Latina. (Solís Rivera, 2007:23-27). Históricamente la violencia ha sido una constante en nuestro continente. En diferentes subregiones se han librado en las pasadas décadas conflictos internos, la mayor parte muy cruentos, mientras que en otras todavía éstos siguen vigentes.

Si bien las guerras internas han finalizado en su mayoría, la paz no ha representado el mejoramiento de las condiciones de vida de

una gran parte de la población latinoamericana. A pesar de que en la región se ha avanzado en la consecución de la democracia formal, aún persisten o se han agravado los problemas estructurales que dieron origen a los conflictos armados. Hoy día en la región se vive un contexto de desigualdad económica y una exclusión que se traduce en un alto grado de inequidad. Prácticamente en todos los estudios sobre el tema se caracteriza a América Latina como la más desigual de las regiones del mundo (Hoffman y Centeno, 200:100). A esto debe sumársele el resabio de los regímenes autoritarios; la pervivencia de las secuelas intangibles de los conflictos armados y una debilidad institucional que no permite dar respuesta a las demandas de la población por una parte, y por otra, que se ve desbordada ante la presencia transnacional del crimen organizado y narcotráfico, lo que termina

generando un círculo vicioso entre desigualdad, exclusión y violencia.

La violencia que prevalece como fenómeno creciente en la región es multicausal, ya que además de ser un producto histórico, es fruto también de procesos culturales e ideológicos; de situaciones estructurales en lo económico y lo político, que afecta a diferentes generaciones de una sociedad. La violencia repercute en sectores específicos: mujeres, niños, jóvenes, adultos mayores de una forma diferenciada en cuanto a tipo e intensidad. La exclusión producto de la inequidad reflejada en las políticas públicas sectarias y en la carencia de los servicios y atención del Estado hacia los más pobres, perjudica principalmente a mujeres, jóvenes y población indígena.

Uno de los enfoques que pueden aplicarse para el análisis del comportamiento violento de una sociedad es el de violencia de género. El término violencia de género en general se usa como sinónimo de violencia contra la mujer, aunque en realidad prácticamente cualquier violencia tiene una dimensión de género en la medida en que el hombre y la mujer enfrentan diferentes riesgos tanto en cuanto a protagonizar un comportamiento violento, como en ser su víctima (Morrison, Ellsberg, Bott. 2005:2). En la última década, han hecho su aparición en varios de los países latinoamericanos dos fenómenos asociados al ejercicio de la violencia desde la perspectiva de género: el feminicidio y la violencia asociada a las pandillas juveniles.

La explicación del surgimiento de esta violencia sectorial debe darse desde una perspectiva histórica del conflicto por una parte y por otra, el efecto de la violencia estructural en cada uno de ellos.

## II. Postconflicto y violencia

Un conflicto armado genera dinámicas de violencia directas entre los bandos que no sólo se enfocan en el exterminio y reducción del enemigo, sino que adquieren facetas diversas que terminan afectando a la población en su conjunto. En América Latina los conflictos se dieron en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional centrada en la salvaguarda del Estado, aunque entremezclada con la supervivencia de la concentración económica ejercida por sectores minoritarios en los países. Todo, en un contexto ideológico en el que prevalecía el autoritarismo, la exclusión, la discriminación y la represión como mecanismos operativos de las fuerzas de seguridad y del Estado. En su lucha por enfrentar a los grupos insurgentes, estas fuerzas utilizaron métodos represivos contra la población organizada o no, que en el caso de Guatemala por ejemplo, llegaron a ser catalogados por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico<sup>1</sup>, como un acto de genocidio contra los pueblos indígenas. La violencia fue selectiva hacia sectores determinados como estudiantes, sindicalistas,

académicos, miembros de la iglesia y cooperativistas sin importar sexo o edad. En algunos casos se orientó hacia la población ubicada en las áreas donde operaban las fuerzas de los diferentes bandos, llegando a destruir comunidades enteras o asesinando públicamente a líderes identificados. La violencia se constituyó en ejercicio cotidiano que incluso utilizó a la misma población para cometer masacres contra aldeas vecinas<sup>2</sup>. Todavía hoy estamos viviendo las consecuencias del horror del conflicto, dentro de las cuales pueden señalarse algunas que pueden explicar las tendencias de la violencia actual:

*Destrucción del tejido social.* Las comunidades, sobre todo aquellas rurales, tienden a desarrollar redes de funcionamiento basados en confianza y códigos socialmente admitidos que logran mantener la cohesión, la solidaridad y una solución de conflictos a través de mecanismos que fortalecen la unidad del grupo y el control social necesario para no ver alterado el equilibrio interno. Una situación de guerra altera la toma de decisiones, la autoridad tradicional, la estructura de poder interno y la forma de enfrentar la conflictividad cotidiana. Se producen además, procesos de emigración hacia las áreas urbanas donde las familias se ven fragmentadas y desubicadas en un entorno diferente y deben enfrentar los problemas de sobrevivencia fuera de la red originaria, la cual, muchas

veces tiene además, fuertes connotaciones culturales. Otra consecuencia es el alto número de viudas y huérfanos que no sólo pierden sus bienes, sino que se ven obligados a reubicarse para poder subsistir, convirtiéndose en familias monoparentales. En los casos en que se implica a poblaciones indígenas, no sólo es un cambio de idioma, espacio y contexto, sino también, de referentes culturales.

*Debilitamiento del poder civil y comunitario.* Las poblaciones que se ven atrapadas entre grupos armados en combate pierden la posibilidad de controlar sus propios procesos. Las decisiones son tomadas ya no por las autoridades legítimamente reconocidas, sino por fuerzas ajenas a la comunidad que actúan en función de las propias aspiraciones, anulando la capacidad de autogestión local. Se superponen las autoridades vinculadas al conflicto sobre las autoridades electas o legitimadas a lo interno<sup>3</sup>. La lógica del poder se modifica para dar paso al cumplimiento de los objetivos de las fuerzas en combate sobre las necesidades reales de la población. Así se vivió bajo los diversos regímenes militares a lo largo del continente, que llegaron a utilizar la mayor parte de los recursos del Estado para combatir al enemigo interno a costa de cumplir con la obligación de garantizar el acceso de la población a los

servicios sociales básicos, incrementando la pobreza y la exclusión. Igualmente convirtieron a las fuerzas armadas en instituciones polifacéticas que atendían salud, educación, desarrollo e infraestructura. El resultado es una actitud social aprendida que tiende a despreciar el ejercicio político, que ha visto durante el conflicto las ventajas del uso de la violencia para lograr los propósitos de quienes detentaban el poder y las armas (Cruz, González, Romano y Sisti, 2000) y que por lo tanto ha internalizado el militarismo como valor positivo tendiendo a demeritar el Estado de Derecho y a las autoridades civiles y partidos políticos.

*Pérdida de la autoestima.* Según estudios sobre las secuelas psicológicas de procesos de violencia, quien la ejerce, crea justificantes alrededor de su legitimidad. Por ello, los represores no se ven afectados por el uso de la violencia ya que ella se concibe como parte de su responsabilidad o razón de ser. Sin embargo en la víctima se da el proceso contrario, es decir, una devaluación que genera la distancia social necesaria para que se produzca un proceso de desidentificación que protege al agresor y devalúa a las víctimas (Garavito, 2003:146-147). Los excesos cometidos por los diferentes bandos en contienda provocan huellas dolorosamente imborrables en los sobrevivientes. Niños que han presenciado la muerte de

familiares a manos de alguna facción, huérfanos que se han visto adoptados por sus propios victimarios, mujeres y niñas violadas, hombres que han visto abusar de sus esposas e hijas. Todos se convierten en personalidades muy vulnerables, atemorizadas y con una baja autoestima. La violación como práctica de guerra genera disfuncionalidades permanentes en las familias y traumas psicológicos en las víctimas directas (las mujeres) y afecta al resto del grupo, sobre todo si fueron testigos del hecho. Los niños que observan agresiones son proclives a reproducir actos de violencia en su edad adulta, pasando de víctimas a victimarios. Las desapariciones forzadas, los secuestros y las torturas que formaron parte de la política contrainsurgente desarrollada por las fuerzas armadas en las décadas pasadas afectaron a hombres y mujeres por igual. La forma de pensar, la palabra y la libre expresión se convirtieron en acciones punibles y perseguibles. La sociedad se vio despojada de la posibilidad de expresarse libremente o de pensar en forma diferente, promoviendo actitudes de reserva, silencio y posteriormente desinterés en los procesos de participación. Los descendientes de esa generación sobreviviente del conflicto tenderán a vivir en ese temor permanente y a reproducir la violencia y el desprecio a la propia vida, producto de la impotencia de sus padres y a la ausencia de mecanismos

culturales y sociales que proporcionen alivio y que permitan asumir y superar los procesos de victimización.

*Racismo y discriminación. Pérdida de identidad.* El racismo imperante en los países multiétnicos y que se expresa a través de la exclusión en el desarrollo, la educación y la salud, se exagera durante los conflictos armados, convirtiendo a los más débiles en víctimas propicias de la represión. La violencia social que se genera solamente reproduce el racismo latente. Y los sobrevivientes muchas veces deben esconder su origen y cultura para poder escapar del círculo de exclusión y discriminación. El racismo se convierte en un elemento de doble victimización ya que en una sociedad que utiliza códigos culturales dominantes diferentes para obtener el respeto y la admiración, el indígena se ve amenazado por pertenecer a un grupo cultural distinto y tiene que negar su propia raíz, como mecanismo de competencia en la sociedad no indígena. Esto indudablemente lleva a una pérdida de identidad y a un rechazo de sus orígenes, sobre todo en los jóvenes, buscando parecerse a los estereotipos raciales aceptados en su nueva realidad urbana, en el caso de la emigración, o simplemente a los modelos reproducidos por los medios de comunicación.

*Cultura del silencio.* El temor producto de los procesos de represión indiscriminada afectó a todos los ámbitos territoriales de los países en conflicto. El silencio se transforma en la estrategia utilizada por las víctimas directas o los testigos, como medio para evitar repercusiones violentas (Moser y McIlwaine, 2001: 41). El miedo se convierte en la base de la autoexclusión de los procesos participativos y en la capacidad de expresar y demandar las propias necesidades. El silencio se instaura como práctica de no comunicación a lo interno de los hogares y de las comunidades, generando frustración y aislamiento, que tarde o temprano se va a expresar a través de la violencia, sea ésta interna (en el hogar) o externa (en la calle).

*Identificación del poder con la fuerza y de ésta con la violencia.* Los conflictos armados prolongados y los regímenes autoritarios rompen no sólo el tejido social, sino que alteran los procesos de autoridad reconocidos a lo interno de las poblaciones. Esta transposición termina asociando la imagen de poder con el uso de la fuerza que se ejerce además, de forma violenta. De ahí que se identifique la violencia como el recurso para imponer la autoridad y el respeto en las relaciones familiares, personales y sociales. En este contexto, la proliferación de armas de fuego, incrementada en el posconflicto,

supone un detonador de la letalidad de la violencia. Aunado a la aceptación de la naturalidad del uso de las armas de fuego como símbolo de poder y autoridad y los marcos legales debilitados que permiten el fácil acceso a las mismas, la violencia pos-conflicto se transforma en una violencia armada indiscriminada que causa hoy día más víctimas que durante los conflictos bélicos pasados. Poblaciones que han vivido en el contexto del enfrentamiento armado, reclaman como forma de acabar con la inseguridad la actuación represiva de las fuerzas de seguridad. Esta forma de percibir la realidad traduce las relaciones de poder en relaciones violentas que van a desembocar en violencia intrafamiliar, en una conflictividad que se intenta resolver mediante el uso de la fuerza y en su grado más extremo, en los linchamientos como forma de castigo colectivo hacia quien se sospecha ha transgredido las normas.

Además de los efectos históricos de la violencia directa, en las últimas décadas Latinoamérica se ha visto inmersa en procesos de reforma económica con resultados desiguales en las diferentes subregiones. Esta diversidad no sólo responde a características históricas particulares sobre todo relacionadas con la transformación de las capas empresariales y la fortaleza y legitimidad del Estado, sino al efecto de las demandas mundiales propias

de la globalización y tratados de libre comercio. En ese sentido, la débil institucionalidad de las relativamente nuevas democracias se traduce en la ausencia de políticas públicas con visión de largo plazo, con lo que las acciones, sobre todo aquellas orientadas a garantizar el bien común de la seguridad ciudadana, terminan convirtiéndose en acciones represivas coyunturales, perdiendo de vista la inversión en la prevención como garantía de sostenibilidad de los espacios seguros. La desigualdad y la exclusión se reflejan en la ausencia de políticas sociales enfocadas a reducir la inequidad, que en definitiva es el detonante de la violencia social, a todos los niveles. La debilidad institucional también se manifiesta en las dificultades para alcanzar plenamente el Estado democrático de derecho. Este supone entre otras cosas, previsibilidad, seguridad jurídica, vigencia efectiva de los derechos fundamentales ciudadanos, apertura política, transparencia, rendición de cuentas, como elementos esenciales para fundamentar cualquier estrategia contra la violencia, tanto a nivel preventivo como represivo (Carrillo-Flórez, 2007: 186).

### **III. Femicidio y violencia contra la mujer**

La violencia contra la mujer es histórica y se ha producido antes de los conflictos armados, durante los mismos y una vez éstos hayan fina-

lizado. La guerra solamente agudiza la situación de exclusión y la discriminación hacia la mujer. La Organización Mundial de la Salud define violencia como “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OPS/OMS, 2003:5). Esta definición lleva a una concepción del fenómeno de la violencia como algo que afecta a la persona en todas sus dimensiones, sean éstas la individual, la de sus interrelaciones más directas y cercanas, las comunitarias y las sociales en general.

En las últimas décadas violencia de género se ha aplicado principalmente a señalar los actos violentos contra la mujer. La violencia contra la mujer se define internacionalmente (ONU 1994) como “todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la vida privada”. La violencia puede ser ejercida por otra persona, un grupo de personas o por el Estado, sea por una acción directa o por omisión, lo cual se convierte en situaciones de discriminación y de exclusión. Las estadísticas regionales arrojan cada vez más el crecimiento del femicidio y del feminicidio en América Latina. Los casos más relevantes se han producido en México en Ciudad

Juárez<sup>4</sup> y en Guatemala. La persistencia, características e incremento de los casos ameritan incorporar la categoría de femicidio al análisis de la violencia de género.

La principal referencia de las investigaciones y del propio concepto sobre femicidio está en el libro de Jill Radford y Diane Russell: *Femicide. The politics of women killing*. A partir de esa investigación se han desarrollado otras en varios países en el mundo, tomando en cuenta la diversidad cultural, de raza, de edad, en distintos momentos históricos, en distintos espacios públicos y privados (CLADEM, 2007). Hay autores que plantean una diferencia entre femicidio (como concepto homólogo de homicidio: dar muerte a un hombre) y feminicidio, entendido éste como producto de un conjunto de formas de violencia que concluye en asesinatos de mujeres. Por ello, el análisis de los crímenes contra mujeres y niñas, debe realizarse integralmente con un enfoque social, económico, político y cultural de las causas<sup>5</sup>. El feminicidio sucede cuando las condiciones históricas generan prácticas sociales que permiten atentados contra la integridad, el desarrollo, la salud, las libertades y la vida de las mujeres. También forma parte de este concepto la ausencia de un marco jurídico y de políticas de gobierno, lo que genera una convivencia insegura para las mujeres, pone en riesgo su vida, favorece la invisibilidad de la violencia contra la mujer y por ende, los crímenes contra la misma.

Cuadro n° 1

Guatemala. Evolución de la tasa de homicidios de mujeres sobre total de homicidios

Periodo	Total	Hombres	Mujeres	Tasa Mujer
Año 2001	3,230	2,927	303	9,38
Año 2002	3,631	3,314	317	8,73
Año 2003	4,237	3,854	383	9,04
Año 2004	3,614	3,083	531	14,69
<b>TOTAL</b>	<b>14,712</b>	<b>13,178</b>	<b>1,534</b>	<b>10,43</b>

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de la PNC

El feminicidio es entonces un crimen para cuya concurrencia se necesitan factores y circunstancias que responsabilizan a varios actores de la sociedad, en especial al Estado, a través de su acción o su omisión, como la negligencia en la prevención, la deficiente investigación y la ausencia de persecución y sanción. Existe un vacío en la legislación ya que el concepto de feminicidio no ha sido incluido en la normativa de ningún país en América Latina. Se trata de un término político, que no sólo abarca a los agresores individuales sino a la estructura estatal y jurídica, ya que por un lado al no existir el feminicidio como delito instituido dentro de la legislación, no se le da el tratamiento jurídico y sociológico adecuado a los casos que presentan las características que lo individualizan: que la persona sea asesinada y se trate de una mujer; y por otro lado, que el Estado, a través de su inoperancia, contribuya a la impunidad, al silencio y a la indiferencia social (Muralles, 2005:14-15).

En Guatemala han muerto, desde el 2001 más de 2.000 mujeres en forma violenta.

Algunos de estos homicidios, la minoría<sup>6</sup>, han sido investigados y esclarecidos. Como reflejo de la discriminación dentro del sistema de justicia, la investigación de los crímenes contra las mujeres rara vez se produce. El sistema no está habilitado para escuchar las denuncias o las entrevistas se realizan en condiciones en que las mujeres son doblemente victimizadas: cuando ocurre la agresión y cuando debe relatar el hecho. Por otra parte, las características físicas o de extracción socioeconómica de las víctimas suelen ser suficientes para que las autoridades desestimen la investigación. De esa cuenta, los asesinatos de sexoservidoras, jóvenes con tatuajes o mujeres indígenas, son normalmente desechados por considerarse que nunca serán resueltos o que existen otros casos prioritarios. En materia de cumplimiento de órdenes de detención, aquellas correspondientes a casos de agresión sexual contra mujeres, se dejan en último lugar.

Cuadro n° 2

Guatemala: Evolución de la tasa de homicidios de mujeres sobre total de homicidios

Periodo	Total	Hombres	Mujeres	Tasa Mujer
Año 2001	3,230	2,927	303	9,38
Año 2002	3,631	3,314	317	8,73
Año 2003	4,237	3,854	383	9,04
Año 2004	3,614	3,083	531	14,69
<b>TOTAL</b>	<b>14,712</b>	<b>13,178</b>	<b>1,534</b>	<b>10,43</b>

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la PNC.

Según los datos aportados por las diferentes fuentes, las mujeres han sido asesinadas con

arma de fuego principalmente, apuñaladas, muertas a machetazos, estranguladas o golpeadas hasta morir. Una de las características que se incrementa cada año es la saña con que las mujeres son asesinadas. Las víctimas reflejan en sus cuerpos todo tipo de abuso: violaciones, desmembramientos, golpes, fracturas, quemaduras y mutilaciones. El sadismo y la impunidad con que se han cometido estos crímenes, hace que puedan señalarse como “crímenes con marca”, por los niveles de violencia que se ejerce contra las víctimas (de León-Escribano, 2005:2).

En las muertes de mujeres pueden establecerse patrones diferentes de conducta del agresor lo que lleva a determinar tipologías de criminalidad contra la mujer. Dentro de ellas se encuentra: la psicopática, atribuida a criminales con conductas de agresión y ensañamiento o asesino en serie; violencia en general o delincuencia común; violencia contra la mujer ejercida por alguien vinculado a la víctima; maras o pandillas, asociada a disputas por territorio o venganza entre pandillas; limpieza social, ejecución extrajudicial cometida por grupos paralelos al Estado por la vinculación de la víctima a pandillas o redes de narcotráfico; y hechos fortuitos. La mayor parte de víctimas (86%) vivían en el área urbana y se encontraban entre los 10 y los 30 años. Las muertes individuales llegan a 81% de los casos, lo que sugiere una enorme y agravante condición relativa a la violencia contra la mujer, en el sen-

tido de que el acto estaba dirigido específicamente contra las víctimas femeninas ya que sólo en el 19% se da en un contexto en que se involucra a víctimas masculinas (Kepfer, 2007:13-16).

En general las muertes de mujeres correspondían mayoritariamente en su orden a violencia intrafamiliar, delincuencia común, ataques entre pandillas y ajustes de cuentas entre bandas criminales. Es significativo el incremento de muertes por armas de fuego, siguiendo la tendencia anual de los homicidios en el país.

### Cuadro n° 3

Guatemala: Homicidios de mujeres por tipo de arma

Año	Arma de fuego %	Arma blanca %
2001	62	21
2002	65	16
2003	70	16
2004	75	14

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la PNC

Vale la pena destacar que al igual que en Ciudad Juárez (Zermeño, 2004), al analizar los asesinatos de mujeres en Guatemala con relación al número de población femenina por departamento, saltó como una de las zonas más peligrosas para las mujeres, después de la Ciudad de Guatemala y los departamentos con alta presencia de narcotráfico, Chimaltenango, área geográfica en que se encuentran concentradas las maquilas (de León-Escribano, 2005:10). Esto confirma que una de las vulnerabilidades que

tiene la mujer para hacerla víctima propicia de una agresión es el desempeñar un trabajo asalariado en entornos culturales y socioeconómicos donde puede trastocar los roles en la pareja. Según la OMS/OPS, los factores que aumentan la vulnerabilidad de las mujeres son: la violencia sexual perpetrada por la pareja, lo que lleva a concluir que uno de los factores de riesgo más importantes para las mujeres (en cuanto a su vulnerabilidad ante la agresión sexual) es estar casada o convivir con un hombre. Otros factores que influyen en el riesgo de violencia sexual comprenden: ser joven; consumir alcohol u otras drogas; haber sido violada o abusada sexualmente con anterioridad; tener muchos compañeros sexuales; ser profesional del sexo; mejorar el nivel de instrucción y aumentar la independencia económica, al menos cuando lo que está en juego es la violencia sexual en la pareja; y la pobreza. Además de ello, las mujeres corren mayor riesgo de violencia sexual y de violencia física por parte de su pareja cuanto mayor sea su nivel de instrucción y, por ende, su capacidad de realización social. La explicación probable es que una mayor capacidad social de la mujer genera mayor resistencia a las normas establecidas por la costumbre por lo que los hombres suelen recurrir a la violencia para tratar de recuperar el control (OMS/OPS, 2003:171).

Si algo está claro en el fenómeno del feminicidio es, por una parte, la ausencia de datos que permitan realizar una aproximación estadística y metodológica al problema. Por otra,

que el Estado reproduce los mecanismos sociales de exclusión ya que los delitos contra las mujeres están invisibilizados a lo largo de la cadena de justicia, sin mencionar el poco registro de la violencia intrafamiliar, lo que dificulta la investigación. Ejemplo de ello es la percepción de las autoridades policiales guatemaltecas y mexicanas que siguen atribuyendo la muerte de mujeres a las pandillas, crimen organizado o asesinatos en serie, cuando las escasas cifras disponibles y las investigaciones realizadas por diversos autores y organizaciones de acompañamiento a los familiares de las víctimas arrojan la violencia de pareja como la principal causa de muerte.

Como mecanismos para prevenir la violencia contra la mujer y reducir el feminicidio en la región, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) propone en su informe *Ni una Más* (2007), medidas que incidan integralmente en los diversos ámbitos relacionados con la seguridad y la protección a las mujeres. Dentro de ellas mencionan acciones orientadas a mejorar los marcos jurídicos, facilitar el acceso a la justicia, elaborar planes, programas y estrategias sectoriales y territoriales, impulsar un modelo integral de prevención que aborde el espacio íntimo y público del desempeño de actividades de la mujer y favorecer mecanismos de supervisión y seguimiento del cumplimiento de los tratados regionales e internacionales suscritos por los países.

## IV. Violencia, masculinidad y pandillas

Las condiciones económicas y la creciente violencia urbana han puesto a los jóvenes latinoamericanos en el centro de la atención social. Representando casi a la mitad de la población del continente, la ausencia de políticas públicas focalizadas los convierte, junto a las mujeres, en las principales víctimas del sistema. Según el último informe de la Oficina Internacional del Trabajo, de los 106 millones de jóvenes latinoamericanos y caribeños comprendidos entre los 15 y los 19 años de edad, hay 22 millones que no trabajan ni estudian. La misma condición de ausencia de políticas orientadas a favorecer la permanencia de los jóvenes dentro del sistema escolar hace que gran parte de ellos empiece a abandonar la escuela antes de los 15 años y pasen a engrosar la masa de trabajadores poco calificados de la región. Los hombres jóvenes latinoamericanos entre los 25 y 30 años de edad son las principales víctimas y victimarios de la violencia, tanto por la acción de las pandillas, como por la de los aparatos de seguridad de los estados y otros grupos organizados que no necesariamente operan al amparo de la ley, pero que desarrollan acciones represivas contra los jóvenes (Solís Rivera, 2007:25).

Se ha dicho que la exclusión y la inequidad generan gran parte de la violencia en América Latina, en un contexto injusto en el que convi-

ven agresores y víctimas. A este escenario debe agregarse el factor del cambio generacional de valores en época de postconflicto. En un estudio de cinco generaciones españolas, aquella que llegó a la vida adulta con la Guerra Civil y vivió la postguerra, presenta valores más próximos a los valores tradicionales y a los relacionados con escasez/supervivencia, mientras que los más jóvenes que crecieron en la época democrática presentan valores más relacionados a la auto-expresión y emancipación. De ahí que los valores han pasado de estar centrados en el control social y lo represivo, hacia los de emancipación que ponen al individuo en el centro del sistema, por lo que cada vez se puede contar menos con el "policía interno" y se debe contar más, con el "policía externo", es decir, las fuerzas de seguridad, estatales o privadas (Díez Nicolás, 2007:144-146). Si trasladamos lo anterior a un contexto centroamericano de postconflicto en el que las instituciones encargadas de la seguridad se encuentran en proceso de fortalecimiento y las condiciones sociales de inequidad no ofrecen alternativas reales de educación y empleo para los jóvenes, estos valores propios de la globalización y de la post-modernidad, se construyen en espacios deprimidos, conflictivos, violentos y altamente excluyentes.

Este entorno provoca frustración, el percibir la violencia como normal y la existencia de organizaciones sociales perversas que utilizan la violencia y la impunidad de actuar en grupo para beneficiarse. Para el joven es difícil sentir-

se identificado positivamente con un ambiente donde priva la ausencia de servicios y la escasez de recursos, lo que le empuja a la calle para buscar otros satisfactores como obtención de respeto, reputación, dinero y poder, a través del ejercicio de la violencia en forma colectiva. (Savenije, Beltrán y Cruz, 2007). Muchos de estos jóvenes provienen de familias desintegradas, sea por causa del conflicto armado vivido en su país, por procesos de emigración interna hacia las grandes ciudades, o por tener a alguno de sus padres o a los dos trabajando como emigrante en otro país. Por ello, muchos viven con abuelos u otros parientes. Gran parte de las familias en las zonas urbanas deprimidas son monoparentales que están encabezadas por una mujer. Aunque estudien, pasan gran parte de su tiempo en la calle, donde encuentran elementos de identidad asociados a prestigio y poder en alguna de las pandillas de su barrio. En otros casos, la necesidad de permanecer en la calle hasta la llegada de los tutores y la ausencia de actividades educativas o espacios para el juego y el ocio supervisados por autoridades, hacen que el joven o el niño deba refugiarse en la protección de alguna pandilla para no ser atacado por otra o por la misma policía.

La pobreza no es necesariamente el detonante para la actuación violenta de los jóvenes, pero si lo es el abuso y la violencia intrafamiliar. Jóvenes violentos provienen de hogares violentos y autoritarios, razón por la cual reproducen

la violencia y la frustración fuera del entorno familiar, es decir, en la calle. El acceso fácil a las armas de fuego está desarrollando patrones diferentes de violencia dentro del hogar. Los jóvenes armados ya no acatan la autoridad de los padres, revirtiendo la relación de víctima y victimario a lo interno de sus hogares.

Una compleja interacción de factores lleva a los jóvenes a optar por la vida de las pandillas. Éstas parecen proliferar en los lugares donde se ha desintegrado el orden social establecido y donde no hay formas alternativas de comportamiento cultural compartido. Otros factores socioeconómicos, comunitarios e interpersonales que alientan a los jóvenes a incorporarse a las pandillas son: la falta de oportunidades de movilidad social o económica, dentro de una sociedad que promueve agresivamente el consumo; la declinación del cumplimiento de la ley y el orden en el plano local; la interrupción de los estudios, combinada con salarios bajos por el trabajo no calificado; la falta de orientación, supervisión y apoyo de los padres y otros miembros de la familia; el castigo físico severo o la victimización en el hogar; el hecho de tener compañeros que ya forman parte de una pandilla (OMS/OPS, 2003: 40).

La existencia de pandillas también tiene sus raíces en elementos históricos y económico-sociales tales como (IEPADES, 2006:65-66):

- Ruptura del sistema de valores por el conflicto armado interno y pérdida de identidad.

- Ausencia de políticas públicas orientadas a promover la educación media y la generación de empleo para los jóvenes.
- Emigración.
- Procesos de urbanización acelerada.
- Desintegración familiar.
- Violencia intrafamiliar.
- Práctica de uso de la violencia como forma de enfrentar los problemas y conflictos.
- Proliferación de armas de fuego.
- Difusión de patrones de consumo a través de los medios de comunicación, principalmente la televisión.
- Exclusión e inequidad.

Los jóvenes infractores se caracterizan por ser hombres, entre la edad de 13 a 19 años, provienen de zonas económicamente deprimidas, así como de ámbitos urbanos de bajos ingresos que presentan altas tasas de natalidad y gran porcentaje de hacinamiento. Poseen baja escolaridad, altos niveles de desempleo y en algunas ocasiones pertenecen a determinados grupos étnicos o raciales (Fundación Arias 2006:35).

Desde la perspectiva de género, los jóvenes se ven obligados a sobrevivir siendo “hombres en exclusión” (Zubillaga y Briceño-León, 2007). La exclusión es una construcción objetiva en su condicionamiento socioeconómico fundamentado en una profunda inequidad y subjetiva en la percepción de la imposibilidad de modificar su entorno y sus expectativas, lo que lleva a la

impotencia transformada en frustración. El sistema no le ofrece posibilidades reales para acceder a un mejor futuro a través de la educación, por lo que su única opción es resignarse a un trabajo poco cualificado que no le dará los recursos necesarios para cambiar su realidad.

El modelo de masculinidad que se convierte en referente para estos jóvenes está compuesto por elementos provenientes de la cultura machista tradicional, la concepción del poder como uso de la fuerza y la violencia, y en algunos casos, por referentes étnicos recreados a través de la admiración de los grupos de latinos en Estados Unidos. Existen algunas clicas o subgrupos de las grandes organizaciones transnacionales de maras, que invocan identidades indígenas llamándose Orgullo Maya o Indian Power. En otros casos es el rechazo a su origen indígena el que hace que los jóvenes quieran identificarse con otros valores asociados a la cultura norteamericana. Por otra parte, el hecho de provenir de familias casi siempre a cargo de una mujer, lo separa del concepto de macho proveedor y la madre se convierte en un referente admirado y respetado. Por ello, en las acciones de venganza de unas pandillas contra otras, el asesinato o agresión a las madres del contrario se traducen en la posibilidad de producir máximo daño, con la consecuencia de poner a las mujeres como blanco de las rencillas.

Ese modelo de construcción de la masculinidad también se antepone a la del hombre

considerado de éxito por la sociedad dominante. El traje sastre, la computadora, el vehículo de lujo son símbolos de ese otro hombre que representa el éxito en forma tradicional. De ahí que el joven necesite apoyarse en otros referentes para ser mejor y más hombre a pesar de sobrevivir en un entorno excluyente. El elemento que va a producir la diferencia para ser respetado y admirado además de la adquisición de bienes materiales, es el poder ser el más violento, el más solidario con su grupo y el más aguante. El ingreso a la pandilla conlleva procesos de humillación y temple. En la mayoría de los grupos, el recién ingresado debe aguantar brutales golpizas de sus próximos compañeros, como forma de probar la entereza que demostrará en el combate colectivo al enfrentarse a otro grupo. La adquisición de los bienes deberá ser a través del dinero obtenido de bandidaje o de incorporarse al trasiego y/o venta de drogas al menudeo.

Esta dicotomía que provoca la exclusión y los altos grados de inequidad hace que para el joven que vive en los barrios deprimidos, los elementos y valores distintivos de la otra masculinidad se conviertan en el objetivo a despreciar y destruir. Esto, aunado a la insensibilidad ante la violencia cotidiana y el pleno ejercicio de la violencia como instrumento de poder, hacen de las pandillas grupos destructivos para el sistema. La incapacidad de entender el fenómeno por parte del resto de la sociedad provoca el temor frente a lo que se observa diferente,

con identidades que se construyen en torno a tatuajes, idioma, forma de vestir y alto grado de violencia. Ese temor se traduce en acciones represivas por parte de las fuerzas de seguridad y en el rechazo social que irá a profundizar la condición de exclusión de grandes masas de jóvenes.

El común denominador entre los distintos grupos de jóvenes violentos, es un marcado rechazo hacia las autoridades y a la sociedad fuera del barrio. En términos generales no les interesan los procesos nacionales ni la participación en ellos. Su mundo y su interés se reducen al ámbito del barrio (CCM, 2006:64). En la violencia que manifiesta el joven existe un alto ingrediente de baja autoestima y una actitud reivindicativa frente al Estado (representado por las autoridades más cercanas). La violencia juvenil pandillera se concreta en diferentes acciones como (Fundación Arias, 2006:180):

- Ataque a otras pandillas o grupos juveniles organizados.
- Violencia contra jóvenes que se niegan a ser reclutados.
- Asalto y robo a autobuses, negocios y personas.
- Apoyo a las redes de crimen organizado.
- Rituales de ingreso de nuevos miembros.
- Ajusticiamiento de supuestos traidores dentro del grupo o de sus familias.

Las pandillas tienen características que los distinguen como el tener y defender un territorio,

códigos de conducta y ascenso dentro de los grupos, lealtad y solidaridad entre sus miembros. El uso de las armas se convierte en un elemento de distinción y en un medio de sobrevivencia frente a las pandillas rivales. El liderazgo en estos grupos se obtiene por el uso de la violencia, el desprecio al temor y el “aguante” frente al dolor. Los ritos de iniciación en las pandillas reúnen estos factores. El desprecio por la propia vida es sinónimo de no valorar la vida de los demás. El poder se obtiene por el uso de la fuerza y el instrumento que tiene el mayor efecto para causar temor es el arma de fuego. Así pues, en realidades urbanas en las que proliferan las armas, el ejercicio de la masculinidad, la hombría y los valores de grupo van asociados al uso de las mismas. El arma se convierte en el signo característico de ser hombre y poderoso. Armas y acciones colectivas son las claves para imponerse frente a otros grupos y para obtener la seguridad para sí mismos y sus familias en un entorno de guerra abierta, incluso contra las mismas fuerzas policiales.

Con relación a la violencia sexual, según el informe de OMS/OPS, algunas formas de esta violencia, como la violación múltiple, son cometidas principalmente por hombres jóvenes. La agresión sexual es considerada muchas veces como una característica que define la virilidad en el grupo que, a su vez, guarda íntima relación con el deseo de ser admirado por los demás. Las conductas sexualmente agresivas

se dan al interior de las pandillas y se estimulan por la presencia de compañeros que participan en el delito. A esto hay que agregar que si los jóvenes provienen de hogares violentos o han sido víctimas de abuso sexual, se convertirán probablemente en victimarios de otros más débiles. Una de las principales razones que dan los jóvenes para integrarse a las pandillas es precisamente, la de abuso físico o sexual en el hogar.

En definitiva, esta violencia juvenil asociada a los estereotipos de género construidos a lo interno de un entorno excluyente y represivo, se constituye en el instrumento de rechazo de la “otra sociedad” dominante, por parte de los excluidos. Frente a una sociedad que perciben lejana e imposible, es más fácil insertarse en las nuevas “economías globales” (Zubillaga y Briceño-León, 2007:11) como las del narcotráfico, única estructura que puede absorberlos y brindarles las oportunidades para adquirir los bienes materiales simbólicos de la sociedad actual de consumo. Aunque el costo que tengan que pagar sea el dar su propia vida o la de sus familiares cercanos y amigos, asumiendo un fatalismo heredado de las mismas condiciones históricas. Sin embargo, a través del uso de la violencia adquirirá poder, respeto y admiración, constituyéndose en defensor de su familia y su grupo a costa del temor del resto de la sociedad.

## Conclusión

La violencia postbélica no es casual. Los elementos contextuales que han facilitado su instalación fueron creados o exacerbados por el conflicto armado. La cultura de la violencia, la debilidad institucional de los sistemas policiales y de justicia y la disponibilidad de armamento constituyen secuelas de la guerra que se convirtieron en factores condicionantes de la violencia. (Cruz, González, Romano y Sisti, 2000:192). Los largos años de guerra dejaron una práctica de la violencia que se instauró bajo otras formas en la nueva etapa postconflicto. La forma de operar y los actores cambiaron, pero las consecuencias no. Hoy día mueren más latinoamericanos y latinoamericanas por el uso de armas de fuego en manos de particulares, que durante la época de conflictos armados en la región.

La pérdida de identidad, la destrucción del tejido social, la baja autoestima, la exclusión por parte del Estado, el uso de la violencia como recurso y su aceptación por parte del débil, la discriminación, la cultura del silencio y la eterna violencia intrafamiliar son elementos inherentes a la violencia histórica que viven las mujeres y que se convierte en parte de la vida cotidiana de los jóvenes en América Latina. El hogar se toma en el espacio más peligroso para la mujer, los niños y los jóvenes, que se constituyen en víctimas silenciosas. La diferencia es que mientras la mujer vive la violencia

en el ámbito íntimo de la familia, el joven sale a la calle a reproducir esa violencia contra los otros, generando una espiral que termina alcanzando los niveles nacionales y trascendiendo las fronteras.

La invisibilidad para el Estado de las mujeres y los jóvenes y de sus respectivas problemáticas y necesidades es también un hecho compartido. En el caso de los jóvenes no sólo es la omisión y ausencia de acciones orientadas a establecer políticas de atención y satisfacción de sus necesidades específicas, sino que reciben una respuesta represiva y violenta por parte de las instituciones del Estado, sobre todo de aquellas relacionadas a la seguridad ciudadana.

Enfrentar la violencia de género contra las mujeres y la ejercida por los hombres jóvenes en la construcción de su masculinidad pasa por entender el origen de la misma, los actores que intervienen y la multicausalidad que la origina. Las soluciones a esta violencia se deben buscar desde una perspectiva integral que facilite por una parte, la reconstrucción del tejido social alterado por los conflictos bélicos y los procesos acelerados de urbanización, y por otra, que el Estado y la sociedad respondan plenamente a las necesidades sentidas de estos sectores a través de políticas públicas incluyentes, que tiendan a disminuir los efectos de la inequidad y de la exclusión; que se construyan sobre la base de la prevención; y se orienten principalmente a reducir por un lado, la violencia

doméstica que constituye el foco primigenio de la violencia social y por otro, la proliferación y acceso fácil a las armas de fuego que son las causantes de miles de muertes anuales en la región latinoamericana.

## Referencias bibliográficas

- CARRILLO-FLÓREZ, Fernando (2007). "Seguridad Ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso". En: *Pensamiento Iberoamericano*. Nueva época, N° 0, pp 179-196. Madrid.
- CLADEM (2007). *Monitoreo sobre femicidio/feminicidio en El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá*.
- CEPAL (2007). *Ni una Más: El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- COMUNIDAD CRISTIANA MESOAMERICANA CCM (2006). *Una aproximación al fenómeno de las maras y pandillas en Centroamérica, punto de partida para la reflexión y acción de la comunidad Cristiana Mesoamericana*. Guatemala.
- CRUZ, José Miguel; GONZÁLEZ, Luis Armando; ROMANO Luis Ernesto; y SIST., Elvio. (2000) "De la guerra al delito: evolución de la violencia en El Salvador". En: Londoño, Juan Luis, Gaviria, Alejandro y Guerrero, Rodrigo. (editores) *Asalto al Desarrollo: Violencia en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- DE LEÓN-ESCRIBANO, Carmen Rosa (2005). *Guatemala: Análisis sobre las estadísticas de muertes violentas de mujeres*. IEPADES, Guatemala.
- DÍEZ NICOLÁS, Juan (2007). "Entre la impunidad y la represión". En: Serra, Eduardo (Coord.) *El mundo que viene: violencia en la ciudad*. Fundación Santander Central Hispano, Madrid, España.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (2006). *La cara de la violencia urbana en América Central*. San José, Costa Rica.
- GARAVITO FERNÁNDEZ, Marco Antonio (2003). *Violencia política e inhibición social: estudio psicosocial de la realidad guatemalteca*. FLACSO, Guatemala.
- HOFFMAN, Kelly y CENTENO, Miguel Ángel (2004). "El continente invertido: desigualdades en América Latina". En: *Revista Nueva Sociedad*. No. 193 pp. 97- 118. Caracas, Venezuela.
- IEPADES (2006). *Control de Armas de Fuego: Manual para la construcción de la paz por la Sociedad Civil*. Guatemala.
- KEPFER, Rodolfo (2007). *Análisis Criminalístico de los Homicidios de Mujeres en Guatemala*. CAFCA, Guatemala.
- MORRISON ANDREW, Ellsberg, Mary y Bott, Sarah (2005). *Cómo abordar la violencia de género en América Latina y el Caribe: Análisis crítico de intervenciones*. Banco Mundial, PATH.
- MOSER Carolina y MCILWAIN, Cathy (2001). *La violencia en el contexto del posconflicto*. Banco Mundial, Colombia.
- MURALLES, Mayra (2005). *Feminicidio en Guatemala: crímenes contra la Humanidad*. Publicación de la Bancada de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, Guatemala.
- NACIONES UNIDAS (1994). "Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer" Res. A.G. 48/104, ONU.
- OIT (2007). *Trabajo Decente y Juventud - América Latina*. OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima, Perú.
- OMS/OPS, Etienne G. Dug y otros (editores) (2003). *Informe Mundial sobre Violencia y Salud*. OPS. Washington D.C.
- SAVENIJE WIN, Beltrán, Ma. Antonieta y Cruz, José Miguel (2007). *Exclusión social, jóvenes y pandillas en Centroamérica*. El Salvador.
- SOLÍS RIVERA, Luis Guillermo (coord.) (2007). *Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe*. FLACSO, Costa Rica.
- ZERMEÑO, Sergio (2004). "Maquila y machismo (el asesinato de mujeres en Ciudad Juárez)". En: *Revista Memoria* 183, mayo de 2004. <http://www.memoria.com.mx/183/>
- ZUBILLAGA, Verónica y Roberto Briceño-León (2007). "Comprender la violencia entre jóvenes en barrios: exclusión, masculinidad y desamparo, algunas claves." En: *Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia*. diciembre 2007

## Notas

- <sup>1</sup> La Comisión para el Esclarecimiento Histórico actuó como fruto de los Acuerdos de Paz en Guatemala y elaboró un informe sobre los abusos cometidos por las fuerzas armadas en contienda titulado *Guatemala, Memoria del Silencio*.
- <sup>2</sup> El caso más conocido es el de las Patrullas de Autodefensa Civil en Guatemala que llegaron a aglutinar al 10% de la población en el momento más álgido del conflicto y que fueron utilizados por el Ejército para apoyarlos en la lucha contrainsurgente, siendo responsables de gran parte de las masacres que se dieron en el país. Este modelo fue replicado en Perú como Comités de Autodefensa.
- <sup>3</sup> En el caso de Guatemala, en una investigación llevada a cabo por IEPADES en 1993 sobre los efectos de las Patrullas de Autodefensa Civil en el tejido social, se determinó que a lo interno de las comunidades se diferenciaba la “autoridad por temor” y la “autoridad por respeto”, refiriéndose a los comisionados militares o enlaces comunitarios con el Ejército y las autoridades tradicionales reconocidas.
- <sup>4</sup> Ciudad Juárez saltó a las noticias internacionales después de la muerte de 300 mujeres y la desaparición de 600. Guatemala ha acumulado en los últimos años más de dos mil muertes violentas de mujeres.
- <sup>5</sup> A partir de conceptos de diferentes publicaciones y entrevistas a Marcela Lagarde y de los Ríos, académica mexicana, Presidenta de la Comisión especial de Femicidios del Congreso de la República de México.
- <sup>6</sup> Según reportes del Procurador de Derechos Humanos, más del 70% de los casos no han sido investigados y se desconocen los móviles. Véase *Muertes violentas de mujeres durante el 2003*, Guatemala: PDH, 2004



---

**Segunda parte:  
Respuestas múltiples a la violencia**

---



**Manuela Mesa**

Directora CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz

## La cooperación al desarrollo y la violencia transnacional: respuestas y retos pendientes

### **Resumen:**

El artículo analiza el incremento de la violencia transnacional en América Latina, particularmente en Centroamérica y sus vínculos con la violencia social. Se abordan las respuestas que se han dado desde la cooperación internacional y se hace un balance de los principales obstáculos que existen para afrontar este problema en un marco de gobernanza multinivel que combine las acciones en el ámbito local, nacional, regional y global.

### *Palabras clave:*

violencia transnacional, cooperación al desarrollo, gobernanza multinivel, regionalismo y seguridad.

### **Abstract:**

This article analyzes the increase of social violence in Latin America, particularly in Central America and the links with transnational violence. It addresses the responses from the international development cooperation and deals with the main obstacles to overcome this violence in the frame of multilevel governance. Actions in the local, national, regional and global level are needed.

### *Key words:*

transnational violence, development cooperation, multilevel governance, regionalism , security



Manuela Mesa

Directora CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz

## La cooperación al desarrollo y la violencia transnacional: respuestas y retos pendientes

### I. Introducción

El aumento de la violencia en América Latina es un fenómeno que tiene, cada vez más, vínculos con las actividades y redes ilícitas que operan de forma transnacional. En este artículo se analizan las manifestaciones de la violencia en América Latina, en el contexto de la globalización, y en particular se aborda el caso de Centroamérica, que se ha convertido en una zona de tránsito y destino en el comercio ilícito de armas, en el tráfico de personas y de drogas. Esto tiene un fuerte impacto sobre la región, por el elevado número de homicidios, porque reduce las posibilidades de desarrollo y supone una amenaza a la democracia y la gobernabilidad. En este artículo se aborda cuáles son las principales respuestas que se están dando desde la cooperación al desarrollo y se definen los ámbitos de acción prioritarios para la coo-

peración regional. Todo ello, partiendo de un marco de “gobnanza multinivel” que combine acciones en el ámbito local, nacional y global.

### II. Violencia en América Latina: factores locales y globales

La violencia no es un fenómeno nuevo para América Latina, pero lo que sí resulta novedoso es la naturaleza y las nuevas formas que ha adquirido esta violencia en el contexto de la globalización. Con el fin de la Guerra Fría se produjeron cambios significativos en los factores que originaban los enfrentamientos, hasta entonces coincidentes con los antagonismos ideológicos propios de la lógica bipolar este-oeste. (Kaldor 2001: 180). El nuevo contexto internacional favoreció el cese de guerras de larga duración y en algunos países se firmaron

los acuerdos de paz, que dieron paso a procesos de democratización. Éste fue el caso de Centroamérica, en el que El Salvador y Guatemala pusieron fin a la guerra y se inició una nueva etapa democrática, en la que se crearon nuevas instituciones, se impulsó un programa de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR), y se sentaron las bases para alcanzar una paz estable y duradera. Este proceso contó con un fuerte apoyo de la comunidad internacional; se promovieron reformas importantes en la constitución del Estado, creando nuevas instituciones, como una nueva policía nacional o el establecimiento de nuevas instituciones judiciales (Sieder, 2003).

Sin embargo, desactivar las causas profundas de la violencia no iba a ser fácil. Se impulsaron proyectos productivos, pero no se pudieron llevar a cabo las reformas estructurales previstas en temas esenciales como la reforma agraria o fiscal; la desmilitarización de la sociedad resultó muy compleja. En el caso de Guatemala, cuando se cumplieron diez años de la firma de los acuerdos, algunos análisis mostraron que muchas de las expectativas que se crearon en el proceso no fueron cubiertas, y una parte de los compromisos internacionales adquiridos no fueron cumplidos (Tamup, 2006; Sieder, 2003, Hauge y Thoresen, 2007)). En El Salvador el número de víctimas por violencia supera en la actualidad las que se producían durante la guerra. Además, la región se enfrenta a un incremento de la violencia social, con fuertes

vínculos transnacionales que ha colocado los temas de seguridad en un lugar prioritario.

Existen muchos factores que explican esta situación. Por una parte, el legado de violencia fue muy grande y difícil de superar. La militarización de la sociedad se manifestó en una cultura de la violencia que impregna todos los ámbitos de la vida social. La violencia en la vida cotidiana, en los hogares, contra las mujeres y los niños; la utilización de técnicas de contrainsurgencia en los homicidios y acciones violentas que se producen en la región siembran el horror y recuerdan los peores años del conflicto (Reyes, 2005). Esta situación se ve favorecida por el amplio arsenal de armas disponibles en la región, que muestra el fracaso de los programas de desarme llevados a cabo y la aparición de un creciente tráfico ilegal de armas ligeras, con el que se han rearmado los distintos grupos ilegales. Esto se vio agravado porque los procesos de desmovilización y reinserción de los actores armados no funcionaron como estaba previsto. En el caso de Guatemala algunos de los actores armados pasaron a formar parte de la nueva policía nacional y esto supuso un obstáculo en el proceso de renovación de la institución. Otros se integraron en las empresas de seguridad privada, que debido a su escasa regulación cometen con frecuencia violaciones de los derechos humanos y son un factor que genera violencia e inseguridad. En otros casos, a pesar de las depuraciones que se realizaron en el ejército a los responsables del genocidio y

de las grandes masacres, todavía algunos de ellos siguen ocupando puestos de responsabilidad en los aparatos de seguridad del Estado. Esto ha tenido como consecuencia que las instituciones que se ocupan de la seguridad no sean eficaces o, peor, estén corruptas y generen una gran desconfianza en la población.

Por otra parte, el proceso de consolidación democrática y de construcción del Estado en Centroamérica se tuvo que enfrentar a las propuestas neoliberales del Consenso de Washington en la década de los ochenta, que propugnaban un menor papel del Estado en los asuntos económicos, políticos, y sociales. Esas políticas fueron un obstáculo para el fortalecimiento institucional que hubiera sido necesario para hacer frente a los nuevos problemas que emergieron en la región. Junto a esto, la debilidad de las instituciones se vio acrecentada por la escasez de recursos disponibles asociados a una carga fiscal muy baja que no logra proveer al Estado de la financiación básica para ofrecer servicios decentes de salud, educación, de acceso a la justicia y de seguridad ciudadana.

Esta situación se enmarca en un contexto de intensificación de los procesos de globalización en todos los ámbitos, económicos, políticos, sociales y culturales. La globalización se relaciona con frecuencia con los flujos e interconexiones económicas, generalmente de carácter legal, y en particular con la transnacionalización de la producción y las finanzas. La globalización supone una reestructuración glo-

bal de la producción y del trabajo, en la que hay ganadores y perdedores. Se han generado extraordinarios beneficios para ciertos países, regiones, sectores productivos y grupos sociales, al mismo tiempo que otros se han empobrecido y se han visto empujados a la exclusión. Éste es el caso de Centroamérica y de América Latina en el que amplias capas de la población se han visto excluidas del bienestar y de la satisfacción de sus necesidades básicas. Estas dinámicas de exclusión se encuentran entre las causas de la frustración y la desesperanza de amplios sectores de la población, especialmente de los jóvenes, a los que ni el sistema educativo ni el mercado de trabajo les ofrece opciones para integrarse en la economía y en la sociedad. Al mismo tiempo, se les incita al consumo, en un contexto en el que ciertas actividades delictivas suponen dinero rápido y una particular forma de afirmación y prestigio social. Además hay pocos riesgos de terminar en la cárcel a causa de la ineficacia o la corrupción de la policía y la debilidad del sistema de justicia penal. En suma, la exclusión social, la pobreza, la discriminación y la informalidad unida a la impunidad que comporta un Estado débil, constituyen un terreno fértil para las actividades ilícitas (Kruijt y Koonings, 1999; Kruijt, 2006). Éstas son algunas de las razones que explican el crecimiento del crimen organizado en América Latina.

### III. La globalización y violencia transnacional en América Latina

El aumento de la violencia en América Latina se presenta como un fenómeno de carácter local y nacional, pero cada vez más tiene vínculos transnacionales con las actividades y redes económicas ilícitas y con las organizaciones delictivas que actúan más allá y a través de las fronteras. Este fenómeno no se restringe a América Latina, sino que se extiende entre otras zonas a Asia Central, la Federación Rusa, el Caribe y Sudáfrica (ONUDD, 2007). Estos hechos son a la vez causa y consecuencia de la globalización, un proceso que al reducir o eliminar las barreras a la actividad económica, y debilitar a los Estados, hace más fácil la interconexión entre los diferentes grupos armados y las redes ilícitas. Las políticas de liberalización favorecieron la eliminación de barreras a la circulación de bienes, servicios, y capitales en muchos países. Asimismo, supusieron un debilitamiento de la soberanía del Estado y sus capacidades para ejercer sus competencias al interior de las fronteras. Como explica Moisés Naim (2006), las fuerzas que impulsan el auge económico y político de las redes mundiales del crimen organizado y otras actividades ilícitas, son las mismas que las que impulsan la globalización. Las políticas de liberalización económica y la transnacionalización de la producción y las finanzas ha creado condiciones más favorables para la actuación de las redes

delictivas organizadas internacionalmente, cuya actividad se ha incrementado y, con ella, su poder económico.

Estas redes económicas ilícitas surgen cuando existe oferta y demanda de un producto, cuya prohibición genera rentas extraordinarias, y hay grupos que pugnan por el control de la producción, tránsito y comercialización del mismo. Estos grupos tratan de sortear el control del Estado y, si son lo suficientemente fuertes, tratarán de debilitarlo para que no pueda imponer la ley, creando de forma deliberada “vacíos de poder” en los que el Estado no puede actuar, y esas actividades pueden desarrollarse sin impedimentos. Es decir, como ocurre con las drogas, las armas, o los emigrantes, cuando los intercambios no se producen de forma lícita, de *iure*, se producen de *facto*, a partir de mecanismos ilegales y resultan aún más lucrativas a causa de las barreras legales. Estas organizaciones se benefician de estas actividades ilícitas y utilizan las ventajas de la globalización para expandirse y adquirir poder y operando principalmente en el espacio regional.

El Fondo Monetario Internacional estima que el lavado de dinero procedente de actividades económicas ilícitas de carácter transnacional oscila entre 500.000 millones y 1,5 billones de dólares en la segunda mitad de los noventa. Esto supone entre un 2% a un 5% del PIB mundial. Pero otros trabajos elevan la cifra hasta 3 billones de dólares, lo que supone alrededor de una tercera parte del valor de todo el

comercio internacional mundial anual (Quirk, 1996; Reuter y Truman, 2004: 12-13). Aunque los cálculos de los beneficios y de los flujos financieros originados por estas redes no son fiables, nadie pone en cuestión que éstos son cuantiosos y van en aumento. El blanqueo y la acumulación de ganancias, en cifras que no tienen precedentes en el mundo contemporáneo, se ha visto favorecida por la liberalización financiera y por los numerosos instrumentos disponibles para ocultarlas y blanquearlas, sean paraísos fiscales, fondos de inversión, o “sociedades pantalla”, que permiten a las redes del crimen organizado invertir sus beneficios con gran facilidad, y realizar transacciones financieras desde cualquier parte del mundo en cuestión de segundos. La libre circulación de capitales permite que estas redes ilícitas combinen espacios legales e ilegales en las distintas fases del proceso, lo que hace aún más difícil su control (Naim, 2006).

Con su enorme potencial financiero, estas redes corrompen los poderes del Estado, los medios de comunicación y el sector financiero, e irrumpen en los procesos electorales financiando partidos y candidatos. Sufragan milicias privadas, adquieren armas en el mercado negro y se convierten en el poder de hecho en amplias áreas geográficas, desplazando, sustituyendo y/o corrompiendo el poder estatal o, como ha ocurrido en Italia en los años ochenta, coexisten con él. Para Susan Strange, el narcotráfico y las mafias internacionales representan

un verdadero “contra-gobierno” organizado. No existen normas internacionales eficaces que establezcan controles efectivos a las actividades económicas delictivas, puesto que se basan en los instrumentos nacionales y éstos no son capaces de afrontar un fenómeno que trasciende las fronteras. En la mayoría de los Estados, la legislación nacional se basa en concepciones tradicionales de la soberanía, por lo que no pueden ser eficaces para combatir este fenómeno, dada su naturaleza transnacional. Existen algunas iniciativas internacionales frente a estos problemas, y en particular con relación al lavado de dinero, como el Grupo de Trabajo de Acción Financiera contra el Lavado de Dinero (*Financial Action Task Force on Money Laundering*, FATF) de la OCDE. Sin embargo, como señala Strange, el problema del blanqueo y sus conexiones con el crimen internacional organizado sólo podrán afrontarse eficazmente en el momento que el mercado internacional de capitales y los flujos financieros internacionales estén sometidos a autoridades y reglamentaciones supranacionales, que de momento no parecen cercanas debido a que su creación supondría importantes renunciaciones en materia de soberanía nacional por parte de los Estados (Strange 2001, 161-176; Andreas y Friman, 1999; Schenel y Abraham, 2005).

En América Latina y el Caribe, la articulación cada vez mayor de las redes transnacionales del crimen organizado con diversas formas de violencia social ha contribuido al visible

aumento de los homicidios causados por la violencia, y la actividad de esas redes ha impedido que el Estado pueda actuar en amplias áreas del territorio. Como consecuencia de todo ello, América Latina y el Caribe es una de las regiones más violentas del planeta. La tasa de homicidios dolosos se eleva a 25,1 por cada 100.000 habitantes, lo que triplica la media mundial, y supone la tasa más alta del mundo. En algunas áreas y países como Centroamérica y el Caribe, el aumento de poder de estas redes plantean un serio desafío para la gobernabilidad, que afecta tanto a los gobiernos como a las organizaciones internacionales, así como para la gobernanza democrática y a la vigencia del Estado de derecho.

Esta situación ha provocado que la seguridad pública haya pasado a ocupar un lugar central en la agenda política y entre las reivindicaciones y demandas sociales. En el Latinobarómetro de 2007, por primera vez, la violencia y la inseguridad ciudadana han desplazado al desempleo como la principal preocupación de los latinoamericanos. Al irrumpir en la agenda política, la inseguridad puede propiciar una mayor atención por parte de los Gobiernos, pero también surge el riesgo de que ello aliente fórmulas populistas y autoritarias y la vuelta a políticas represivas “de mano dura”. Los gobiernos democráticos se encontrarían frente a una doble amenaza: por un lado, la delincuencia organizada, cada vez con más vínculos transnacionales. Por otro, las políticas

de seguridad pública que, con un enfoque eminentemente represivo, debilitan y deslegitiman el Estado de derecho.

Hasta el momento, las respuestas gubernamentales han sido, en su mayoría, fragmentadas y de carácter represivo, concentrándose en el recurso a la fuerza policial y, allí donde ésta era insuficiente, ineficaz o corrupta, recurriendo al ejército. Las medidas de “mano dura” gozan de una gran popularidad a corto plazo y rinden evidentes réditos electorales, pero no sólo no resultan efectivas a largo plazo, al no abordar los factores causales, sino que socavan los avances democráticos logrados en los últimos años en la región. Estas políticas, a menudo de signo populista, están respaldadas por un amplio espectro de fuerzas políticas, desde la derecha hasta la izquierda. Esos riesgos no se limitan a la acción gubernamental. La incapacidad de algunos gobiernos para contener la violencia ha llevado, según países, a que aparezcan reacciones sociales de signo violento, como los linchamientos (Godoy, 2006), la contratación de sicarios por parte de determinados grupos, o la creación de patrullas civiles armadas. En determinadas áreas urbanas, el Estado se ve impotente frente a la pretensión por parte de los grupos delictivos de imponer el “orden” en las áreas bajo su control. Estas respuestas minan el Estado de derecho, en una espiral de violencia e impunidad que permea a diversos grupos sociales. Esa incapacidad del Estado y de las fuerzas de seguridad también

ha llevado a la proliferación de empresas de seguridad privada, a las que recurren quienes pueden pagar. Pero esta “privatización de la seguridad” es ineficaz, inequitativa —sólo pueden permitírsela los más pudientes—, y, además, es muy ineficiente, pues consume un elevado monto de recursos sin que ello mejore significativamente la inseguridad reinante. Estos hechos demuestran, algo que ya señaló Adam Smith, que no es posible, ni deseable, dejar en manos privadas la provisión de un “bien público” tan esencial como es la seguridad ciudadana.

Centroamérica es quizás la subregión que en mayor medida ilustra estos dilemas, debido a la confluencia de distintos factores: su ubicación geográfica, en un “corredor” que enlaza el Norte con el Sur, así como con el Gran Caribe; la persistencia de la pobreza y la desigualdad y la falta de expectativas, sobre todo para los más jóvenes; el legado de los conflictos armados de los años ochenta y los primeros noventa —excombatientes que no se han reinsertado, armas de guerra que circulan por doquier...—; las fuertes conexiones que existían con las redes ilícitas durante las diversas guerras que han asolado la región; la debilidad del Estado, un legado del “Estado oligárquico” poscolonial, agravado por dos décadas de neoliberalismo, que lo ha hecho más permeable a la corrupción; y más recientemente, el impacto de las deportaciones, que han fortalecido las relaciones delictivas con Estados Unidos. Todos ellos han sido los facto-

res que han contribuido a que Centroamérica se haya convertido en un importante lugar de tránsito de drogas, de tráfico de personas y de armas, de lavado de dinero y de todo tipo de actividades ilícitas. Los costes sociales y económicos de la inseguridad afectan a la inversión, al disuadir a las empresas extranjeras, y por la demanda adicional de servicios de protección. (González Manrique, 2006: 2). Según el Banco Interamericano de Desarrollo, la criminalidad hace que el producto bruto regional sea un 25% más bajo que si ésta no existiese. Según otro estudio elaborado por el PNUD en El Salvador, el coste estimado de la violencia armada para este país durante el año 2003 es de 1.717 millones de dólares, lo que equivale al total de la recaudación tributaria, al doble de los presupuestos para ese año en educación y salud juntos, y al 11'5% del PIB (PNUD, 2005a).

La magnitud y la gravedad del problema plantea la necesidad de definir una nueva estrategia para promover la seguridad ciudadana a escala tanto nacional como regional. Esto exige identificar los factores locales, regionales y transnacionales que contribuyen a la violencia, y analizar las relaciones causales entre estos factores y sus dinámicas. Pero es necesario, ante todo, un cambio de enfoque: es difícil que pueda tener éxito una política de seguridad pública de alcance esencialmente nacional, ante una violencia cuyos vínculos y ramificaciones se extienden más allá de los confines de cada Estado y de la

propia región, sea ésta Centroamérica o, la propia América Latina.

La debilidad del Estado es uno de esos factores: no cuenta con los recursos y los instrumentos necesarios —en ocasiones, tampoco se cuenta con la necesaria voluntad política— para abordar de forma eficaz la violencia. Por ello, el fortalecimiento del Estado es una tarea ineludible. Sin embargo, dado el carácter transnacional de la violencia y el hecho de que, en muchos aspectos, es parte del propio proceso de globalización, es difícil que incluso el Estado más eficaz y mejor equipado pueda afrontar ese problema por sí solo. En ésta, como en otras dimensiones de la globalización, el problema esencial es lo que la Comisión para la Gobernanza Global denominó la “brecha de jurisdicción”: el sistema internacional está cada vez más globalizado y regionalizado, pero aún responde a un modelo “westfaliano” basado en Estados soberanos, en el que la autoridad política está fragmentada en unidades estatales, y no hay instituciones que aseguren una cooperación eficaz en torno a metas comunes o la provisión de bienes públicos globales (Commission on Global Governance, 1995).

Las organizaciones internacionales actuales, de naturaleza subsidiaria respecto a los Estados que las integran, no tienen las competencias ni los recursos para colmar esa “brecha”. A esto se le suma una preocupante “brecha de incentivos”: en ese mundo de Estados soberanos, tampoco hay normas impe-

rativas para afrontar los costes de las metas comunes; existen marcadas asimetrías en la distribución de esos costes y de los beneficios de la cooperación, y no siempre hay voluntad política, por lo que lo habitual son los comportamientos escapistas o de *free rider* que desalientan la acción colectiva e impiden la provisión de bienes públicos globales y la acción mancomunada para afrontar “males públicos” como el que es objeto de este trabajo (Commission for Global Governance, 1995; Kaul et al, 1999).

Esta situación plantea la necesidad de definir una estrategia en un marco de “gobernanza multinivel” (*multilevel governance*) que combine acciones en el ámbito local, nacional y global. En el plano global y regional es preciso prestar una mayor atención a los factores estructurales que responden a las dinámicas de la globalización, como la reducción de las desigualdades que han sido propiciadas por la liberalización de las economías; la vigilancia y regulación más estricta de los flujos financieros y de otros recursos; y un mayor control de las exportaciones de armas. En otras palabras, son necesarias políticas globales que refuercen, y no debiliten, las políticas nacionales de seguridad pública. Esos marcos reguladores pueden desarrollarse, en gran medida, a través del llamado “nuevo regionalismo” y de la integración regional. Ésta puede tener cierto papel en la provisión de seguridad, considerada un “bien público regional” que requiere mayores cuotas

de cooperación entre gobiernos y otros actores regionales y extrarregionales. Las acciones regionales no deberían considerarse aisladas de las iniciativas de alcance global, de manera que se complementen.

La cooperación internacional puede proporcionar reglas y recursos para mejorar la gestión de la seguridad como un bien público y en este marco, la cooperación al desarrollo puede jugar un papel relevante en la promoción políticas de seguridad públicas en un nuevo contexto definido por el regionalismo y la integración regional. Los proyectos de desarrollo que se llevan a cabo en la región no pueden estar al margen de estas dinámicas, sino por el contrario deben priorizar aquellas zonas marginales y excluidas que son caldo de cultivo para la emergencia de estas nuevas formas de violencia ligada a las redes transnacionales. Asimismo, en el medio largo plazo la cooperación al desarrollo debe incorporar en sus prácticas la noción de seguridad humana, que reconoce los vínculos entre seguridad y desarrollo y va más allá del concepto de seguridad nacional basado en la seguridad y defensa del Estado. La seguridad humana centrada en la seguridad de las personas incorpora nuevas amenazas relacionadas con el medio ambiente, la economía, o la salud. Entre ellas, la violencia social con vínculos transnacionales con el crimen organizado, el blanqueo de capitales, o el tráfico de personas<sup>1</sup> son amenazas que deben ser tenidas en cuenta (Rojas Aravena, 2005: 109).

#### **IV. ¿Qué papel puede tener la cooperación al desarrollo para la reducción de la violencia transnacional?**

La cooperación al desarrollo puede promover una nueva agenda de seguridad centrada en las personas y en las nuevas amenazas<sup>2</sup>. Así, lo reconoce el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)<sup>3</sup>, que en mayo de 1995 estableció una línea de trabajo para abordar la relación entre desarrollo y seguridad y el papel de la cooperación internacional en situaciones de guerra y conflicto. El CAD (1998) plantea cómo la ayuda al desarrollo debe promover la prevención de la violencia y el conflicto, abordando sus raíces, así como los factores que los desencadenan. La cooperación al desarrollo puede contribuir a mejorar las capacidades de los propios países, de la sociedad civil y del gobierno para construir la paz a todos los niveles.

Aunque las propuestas del CAD se centran principalmente en el impacto de las guerras en el desarrollo y en los procesos de rehabilitación posbélica, sin ninguna duda las nuevas formas de violencia que se presentan en América Latina, pueden incluirse en este marco de acción. Porque como se ha mencionado anteriormente, esta violencia se explica, por una parte, por el legado de las guerras que asolaron la región en las décadas anteriores; por otra, esta violencia de carácter transnacional que afecta a la región requiere de iniciativas regionales y multilatera-

les, que pueden ser impulsadas y promovidas por la cooperación internacional.

El CAD (1998) plantea la necesidad de respuestas internacionales coordinadas, coherentes e integradas entre los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y las ONG. Algunas de las áreas relevantes para abordar la violencia social con vínculos transnacionales son: el tráfico de armas ligeras, el tráfico de personas, el narcotráfico, el crimen organizado y el blanqueo de capitales. Las agencias de desarrollo pueden facilitar los recursos para que estas cuestiones se aborden en el plano regional y multilateral. Esta orientación de la seguridad nacional hacia una seguridad humana ha sido impulsada por algunos donantes, particularmente Noruega, Canadá y Japón (*The reality of Aid*, 2006: 17). Esto se debe a que la falta de seguridad es experimentada principalmente por los sectores más pobres de la sociedad, y es considerada, según el informe del Banco Mundial *Voices of the poor* (2000) como uno de los mayores impedimentos para reclamar derechos y reducir la pobreza. Con frecuencia, los donantes han ignorado las causas socioeconómicas y estructurales de la inseguridad. El concepto de seguridad humana amplía la visión clásica de seguridad e introduce otras cuestiones que constituyen las prioridades directas de seguridad de los más pobres. La necesidad de enfoques holísticos para abordar la seguridad es cada vez más prioritaria

en la región, así como la búsqueda de respuestas colectivas a la creciente violencia transnacional. Esto supone, por una parte, asegurar la eficacia del Estado como un prerrequisito necesario para mejorar las condiciones de los afectados por la violencia. Es preciso mantener un equilibrio entre la reducción de la inseguridad ciudadana y evitar reforzar mecanismos represivos del Estado. Se trata de promover procesos sociales de inclusión y medidas para fortalecer la igualdad, la justicia, con particular atención a los derechos de las mujeres, basándose en los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y no discriminación. Por ello, los procesos de desarrollo son importantes.

Por otro lado, es preciso fortalecer los mecanismos de coordinación regionales y multilaterales que permitan abordar la creciente violencia transnacional desde un enfoque de gobernanza multinivel (nivel local, nacional y supranacional). Esto implica desarrollar estrategias conjuntas en el control de armas ligeras, en el tráfico de personas, en el narcotráfico y el blanqueo de capitales. Para ellos, es preciso contar con datos fiables y comparables, que permitan tener un diagnóstico del aumento o reducción de la violencia en términos generales. Asimismo, es necesario impulsar programas preventivos de la violencia dirigidos a abordar sus causas, así como el impacto que esta tiene sobre los sectores más vulnerables de la sociedad.

## V. La cooperación al desarrollo en América Latina: enfoques bilaterales

Una estrategia de cooperación al desarrollo que pueda contribuir a la seguridad humana en América Latina y el Caribe debe atender a varias dimensiones y tener un enfoque comprensivo. Por un lado, ha de contribuir a reforzar tanto las capacidades nacionales como regionales; por otro, ha de reforzar las instituciones y las políticas públicas, y al tiempo hacer frente a los factores socioeconómicos que alimentan esta situación. En particular, dada la fuerte desigualdad y los elevados niveles de pobreza que caracterizan la región, la cooperación al desarrollo debería tener una marcada orientación hacia la reducción de las desigualdades y la promoción de la cohesión social. Desde esta perspectiva, toda las acciones de desarrollo que hacen frente a la pobreza y la desigualdad contribuirían a la seguridad humana. No obstante, es necesario algo más; por ejemplo en las áreas urbanas más golpeadas por la pobreza y la falta de expectativas laborales, las acciones comunitarias para mejorar la cohesión social a partir de la educación, el empleo y la participación ciudadana constituye una eficaz herramienta en la prevención de la violencia. Adicionalmente, la cooperación puede desempeñar un papel clave para reforzar las instituciones regionales y crear capacidad en ese nivel de gobierno para afrontar esta

cuestión. En este marco, ¿cuál es la experiencia de los donantes?

La reflexión del CAD y las directrices adoptadas por este organismo, unido al agravamiento de la inseguridad en América Latina, y la irrupción de esta cuestión en la agenda política, han llevado a los donantes a darle más importancia y a tratar de definir su estrategia y actuación en un campo en el que hasta ahora habían sido renuentes a actuar y había poca experiencia acumulada. A continuación, se examinan algunos casos seleccionados en atención a su importancia como donantes para la región, o al interés del enfoque. Se trata de la cooperación española (tercer donante en importancia en América Latina), de la Comisión Europea, y de Estados Unidos, por su tradicional influencia en la región.

### La cooperación española

La cooperación española contempla Centroamérica y la región andina entre las regiones prioritarias para la AOD. En el período 2005-2006, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador captaron más del 50% del total de los fondos bilaterales que España destinó a la región. Una parte importante fue destinada a la condonación de la deuda, lo que supuso que no todo lo asignado se traduce en inversión en desarrollo. Se carece de información desagregada sobre los fondos destinados a la reforma del sector de seguridad, seguridad ciudadana, fortalecimiento institucional o programas de

prevención de la violencia<sup>4</sup>. Sería necesario que esta dimensión se tuviera en cuenta como un eje transversal en los programas de desarrollo de carácter educativo, o de infraestructuras que se llevan a cabo en las zonas marginales o en áreas donde la violencia es muy alta.

España ha prestado asistencia técnica continuada en El Salvador durante diez años en el Programa de Fortalecimiento Institucional financiado por la Unión Europea y en el proyecto de Fortalecimiento de la Capacitación Técnica y Científica de la Policía (AECI-PNC). Tiene como objetivo específico colaborar en la lucha contra la delincuencia mediante la prevención de delitos, el control de la impunidad y la rehabilitación del delincuente (DEP 2005-2008, 36).

En Guatemala, uno de los programas más relevantes para el gobierno español fue la reforma policial que se inició en 1997. Como parte de los acuerdos de paz, España firmó un acuerdo bilateral con el gobierno de Arzú para que la Guardia Civil española proporcionara capacitación a la nueva policía bajo un programa de cinco años, financiado por la Unión Europea (Mersky, 2005; 20). El proceso de modernización de las fuerzas de seguridad no está terminado y todavía se observan deficiencias importantes. Existe un compromiso por parte de la cooperación española de fortalecer la capacidad de la Policía Nacional Civil y en mejorar su cualificación. Sin embargo, este programa ha recibido muchas críticas porque la

decisión de transferir la estructura jerárquica y militarizada de la Guardia Civil española al contexto guatemalteco fue inapropiada y además contradecía la meta de implementar la reforma de seguridad democrática en el país. En vez de atacar la impunidad de raíz, el sistema de acciones disciplinarias introducido por la Guardia Civil española para prevenir el abuso policial tuvo el efecto de reforzar las estructuras de poder ya existentes dentro de la policía guatemalteca e incitó a presentar demandas contra los agentes de bajo rango, al mismo tiempo que protegió a los oficiales de alto rango (Nield, 2002; 7). Sería importante evaluar estos programas porque hay indicios de que no han tenido los resultados previstos y se deberían extraer las enseñanzas oportunas.

Aunque España todavía está implicada en las iniciativas de reforma policial junto con los Estados Unidos, Países Bajos y Japón, ha habido una creciente tendencia hacia el apoyo de programas de reforma de la justicia. También se apoya a otros organismos multilaterales en el ámbito de seguridad y de justicia como el PNUD y su programa en Centroamérica. La experiencia pasada ha demostrado que la violencia no puede ser reducida al trabajo exclusivamente con la policía y por lo tanto España está dando más énfasis al fortalecimiento institucional dentro del sector de seguridad.

Con la aprobación de *la Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional* (2008),

la cooperación española establece dentro de su marco de intervención el fortalecimiento de la seguridad pública, el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos. La Estrategia propone: “La creación de políticas y programas regionales para el control de tenencia de armas. Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil especializadas en seguridad democrática (...). Apoyo a los sistemas de formación, selección y educación en valores de funcionarios públicos de seguridad (...). Apoyo a las capacidades para desarrollar su función de prevención y control de los delitos violentos” (*Estrategia de gobernabilidad*, 2008:24 ).

Otro de los ejes de esta Estrategia es el acceso a la justicia de los ciudadanos y ciudadanas en condiciones de igualdad. En este ámbito se propone: “El refuerzo de las Defensorías Públicas, programas de resolución alternativa de conflictos (mediación y conciliación), medidas de eficiencia y agilización de los procesos, proteger los derechos de las minorías, apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que promuevan el acceso gratuito a la justicia y que velen por la independencia del poder judicial” (*Estrategia de gobernabilidad*, 2008:24).

En la XVII Cumbre Iberoamericana celebrada en Santiago de Chile, el Presidente José Luis Rodríguez Zapatero se comprometió a aportar 12 millones de euros anuales para el establecimiento de una plan de seguridad para Centroamérica, que abarcará un período de cinco años y contará con un presupuesto global

de 72 millones de euros. Según el periódico *El País*, el objetivo del Gobierno español es impulsar políticas que contribuyan a frenar la violencia, a minimizar su impacto en las víctimas y a insertar a los colectivos más vulnerables, un enfoque que pone el énfasis en la lucha contra la pobreza, más que en la represión. El plan estará centrado en la lucha contra la violencia de género y la violencia juvenil y el combate a los delitos violentos. (*El País*, 9 -11-2007). Este Plan se ejecutará en el período 2009-2012 y contará con el refuerzo de las acciones bilaterales programadas y de las nuevas actuaciones regionales que se lleven a cabo en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). El enfoque de la intervención será desde la perspectiva de la seguridad humana y desde un enfoque multidisciplinar que tiene en cuenta entre otros factores la lucha contra la pobreza y la exclusión social y parte de la premisa de que la inseguridad y la violencia perpetúan la pobreza y limitan los derechos humanos de la población más vulnerable<sup>5</sup>.

En el ámbito regional el Plan de actuación se alinea con la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, aprobada por los presidentes centroamericanos en diciembre de 2007. Está previsto el apoyo a algunos de los componentes de esta Estrategia, todavía por concretar, pero probablemente serán programas relacionados con el fortalecimiento institucional, formación, inteligencia policial, cooperación transfronteriza, atención a menores

en situación de riesgo social, control de armas pequeñas y ligeras o aspectos legales de combate del delito, entre otros. Estas acciones se llevarán a cabo en colaboración con el PNUD, que es considerado por la AECID su socio estratégico para América Latina y en estrecha coordinación con SICA. Otras líneas complementarias al apoyo a la Estrategia del SICA son las actividades regionales en materia de formación integradas en el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada, los Programas Regionales de apoyo a la prevención y reducción de la violencia, específicamente la juvenil, y el reforzamiento de la línea regional de género<sup>6</sup>. Por último, la coordinación con la Comisión Europea y la comunidad de donantes será un factor esencial siguiendo los principios de la Declaración de París.

### La Unión Europea

En el caso de la Unión Europea, en su estrategia para América Central 2007-2013, se plantea cómo América Central se ha convertido en un lugar de tránsito de drogas, y cómo la seguridad ciudadana ha pasado a ser una de las prioridades para la cooperación y el diálogo político. Además del tráfico de drogas y del lavado de dinero, la cuestión de las maras ha aparecido con fuerza (CE, 2007:7). “El desarrollo y la estabilidad de la región centroamericana, así como el éxito de la integración regional, dependerá de la capacidad centroamericana de enfrentar las amenazas tradicionales y no tradicionales a la

seguridad ciudadana” (CE 2007: 14). En el marco de la integración regional la CE propone tres grupos de medidas potenciales:

- el fortalecimiento del sistema institucional para el proceso de integración centroamericana.
- la consolidación del proceso económico de integración regional
- el reforzamiento del buen gobierno y de la seguridad regional.

En cuanto a la gobernabilidad y a los aspectos de seguridad a escala regional, la estrategia de la CE se centrará en la cooperación intra-estatal y en las posibles medidas regionales comunes en aras a crear un área de seguridad y libre circulación. Para El Salvador, Guatemala y Honduras, se incluirá un componente más específico dirigido a “detener el incremento de la violencia juvenil y promover valores entre los jóvenes sobre la base de un enfoque integrado y medidas de prevención, dentro del estricto respeto de los derechos humanos” (CE 2007: 25). En el marco del área de cooperación en el buen gobierno, democracia y derechos humanos, la CE llevará a cabo medidas que sigan las directrices de la OCDE y del CAD. (CE 2007:28). “Los programas deberán contribuir a la prevención del crimen y podrían abarcar actividades como la profundización del conocimiento mutuo de los sistemas legales y regulatorios de los Estados miembros, operaciones conjuntas de vigilancia de aduanas, desarrollo de un sistema regional de información de aduanas

sobre movimientos fronterizos, proyectos de cooperación regional entre la policía y las autoridades judiciales, intercambio de las mejores prácticas para la identificación criminal y para prevenir y combatir el tráfico ilegal y estudios sobre cómo fortalecer la efectividad de la aplicación de las leyes en el nivel regional. Se dará prioridad a la cooperación transregional, sobre la base del valor añadido regional y la voluntad política (refuerzo de la capacidad institucional, refuerzo del marco institucional y regulatorio y diseño de políticas), (CE 2007:28).

Se garantizará la coherencia apoyando las áreas relacionadas con la seguridad, el buen gobierno y las políticas sociales, en el contexto de las estrategias individuales (CE 2007:28). Las instituciones implicadas serían el SICA, los comité e instituciones inter-gubernamentales, las entidades nacionales y los miembros de la sociedad civil que participan en el proceso de integración regional (CE 2007: 29). Los indicadores de seguridad regional podrían ser los índices de incautaciones y los niveles de criminalidad, así como una gama de indicadores de desarrollo social. El Programa indicativo de trabajo tiene previsto para el fortalecimiento del buen gobierno regional y los aspectos de seguridad, 75 millones de euros en el período comprendido entre 2007-2013 (CE 2007: 33-34).

### **La cooperación de Estados Unidos**

La cooperación al desarrollo por parte de los Estados Unidos se ha caracterizado por un fuer-

te contenido militar en el plano global. Las prioridades de la ayuda estadounidense han pasado del anticomunismo, a las políticas antidrogas, y a la guerra contra el terrorismo. Esto supone una mayor atención a Irak, Afganistán y otras regiones. No obstante, Estados Unidos no ha abandonado su influencia militar dentro de los países de América Latina, que en la actualidad está marcada por la guerra contra el narcotráfico. Latinoamérica se encuentra entre las regiones que reciben más ayuda militar y policial. Estados Unidos ha destinado cantidades importantes de fondos para proteger la frontera con México; para ejercicios militares para asegurar el Canal de Panamá; para operaciones militares conjuntas en el Caribe, y algunos programas sobre mareas. Esto ha supuesto un obstáculo en la región, dado que ha favorecido las respuestas militares a las amenazas a la seguridad relacionadas con el crimen organizado, el tráfico de drogas, el blanqueo de capitales, etc. La consecuencia de esto ha sido la militarización de la seguridad, en la que las Fuerzas Armadas han adquirido un gran protagonismo, favoreciendo operaciones conjuntas entre militares y policías. Esto ha supuesto en algunos casos como en Guatemala y El Salvador una violación de los Acuerdos de Paz firmados hace más de una década, que prohibían esta actividad. (*The Reality of Aid*, 2006).

Esto se ha visto reforzado con la Iniciativa Mérida, aprobada por el gobierno de Bush el 22 de octubre de 2007, en el que anunció

oficialmente la propuesta de un paquete de ayuda por valor de 1.400 millones de dólares en los próximos tres años, dirigidos a combatir el tráfico de drogas en México. El programa prevee el adiestramiento militar, formación de policías y fiscales en el uso de bases de datos criminales, entre otras acciones. La magnitud de esta iniciativa tendrá un efecto directo sobre Centroamérica (Freeman 2008: 15-23).

## VI. Los enfoques regionales

Las organizaciones regionales, al abordar estas nuevas formas de violencia, pueden promover una dimensión regional de la política de seguridad y desarrollo que ahora está ausente, debido a que los Estados actúan con un enfoque eminentemente nacional y los organismos multilaterales también se centran básicamente en esta dimensión nacional. Los donantes pueden alentar a las organizaciones regionales para que desarrollen marcos integrales para la promoción de la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Esto supone una mayor disponibilidad de medios económicos y técnicos. En estos programas regionales se pueden articular iniciativas con organizaciones y grupos más allá del escenario local y nacional, así como con ONG regionales y locales. Asimismo, la promoción de iniciativas regionales de la sociedad civil comprometidas con la paz es esencial para elaborar medidas concretas para prevenir la

violencia. Todo ello implica también la creación de mecanismos de seguimiento y evaluación sobre las iniciativas que se están llevando a cabo para mejorar y corregir los errores.

Sin embargo, con la excepción de la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y España, el resto de los donantes activos en América Central (sobre todo los Estados Unidos, las Naciones Unidas y el Banco Mundial), tiene una agenda que prácticamente no incluye la dimensión regional. La CE es el donante clave que apoya el proceso y las instituciones regionales de integración (CE 2007: 26). A continuación, se detallan algunos ámbitos de acción prioritarios para la cooperación regional:

### El control de las armas ligeras

La mayor parte de los homicidios en la región son producidos por armas ligeras. Según *Internacional Network of Small Arms* se estima que hay 1,6 millones de armas ligeras en Centroamérica, de las cuales sólo 500.000 están legalmente registradas. Muchas de estas armas proceden de los conflictos armados en la región en los setenta y ochenta en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

El vínculo entre el comercio de armas ligeras y los niveles crecientes de actividad criminal es ahora innegable y la presión internacional para actuar es cada vez mayor. Existe un número importante de instrumentos legales en materia de control de armas en la región

(FLACSO, 2006)<sup>7</sup>. Parece evidente, que no es un problema de regulación, aunque todavía hay lagunas importantes, sino de aplicación de esta normativa. Por lo tanto, es necesario asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos y armonizar las legislaciones nacionales en materia de procedimientos y requisitos para la emisión de licencias de tenencia y porte de armas, para evitar que existan resquicios legales que debiliten ese marco regulador.

En el plano internacional se han tomado en los últimos años diversas iniciativas como el programa para la regulación de armas de fuego realizado por el ECOSOC de Naciones Unidas, que permitió formular unas directrices para el reducir el número de muertes causadas por armas de fuego; también cabe mencionar el trabajo que están realizando por parte de varias organizaciones del sistema de Naciones Unidas y de la sociedad civil internacional en torno al establecimiento de un Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas.

En el plano nacional se están llevando a cabo programas voluntarios de recogida y destrucción de armas, las mejoras en los procedimientos relativos al registro y la emisión de licencias. El PNUD ha desarrollado programas locales para reducir la violencia asociada a las armas ligeras, como el programa de “Una Sociedad sin Violencia” llevado a cabo en el Salvador o el plan “Vive sin armas” en Guatemala. También se han llevado a cabo iniciativas de la sociedad civil, como el programa

impulsado por el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) “Manos libres de armas, manos libres de violencia”.

Estos programas ha contado con el apoyo de los donantes y en particular forman parte de los prioridades de la cooperación al desarrollo de algunos gobiernos. Éste el caso de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (SIDA, por sus siglas en inglés), que ha contribuido a campañas de desarme, a reformas legales en el tráfico de armas, en colaboración con la Fundación Arias de Costa Rica, y el United National Regional Center for Peace, Development and Disarmament. (SIDA, 2007: 41). La cooperación sueca ha sido muy activa en la promoción de programas regionales en torno a las armas ligeras y las maras, así como programas de formación de militares y policías. Asimismo considera que es necesario realizar mayores esfuerzos para integrar la promoción de la paz y la seguridad en los programas de cooperación al desarrollo.

### **El control del tráfico de personas y la inmigración ilegal**

El tráfico de personas es un fenómeno de carácter global, que resulta muy lucrativo. Según la Oficina de Naciones Unidas para el Control de Drogas y la Prevención del Delito (ONUDD, 2006) se estima que el valor de esta actividad supone entre cinco mil a siete mil, millones de dólares al año, y es la tercera actividad más lucrativa después del tráfico de drogas y armas.

Tiene fuertes vínculos con los grupos tradicionales del crimen organizado, aunque con frecuencia esta relación tiende a minimizarse.

Centroamérica es un punto de tránsito muy importante para los inmigrantes latinoamericanos que buscan cruzar la frontera hacia los Estados Unidos. Se estima que aproximadamente 500.000 inmigrantes ilegales de Latinoamérica intentan entrar a los Estados Unidos cada año (Swing, 2004).

La respuesta internacional al problema global del tráfico de personas es muy reciente. Se han identificado tres categorías principales de respuestas:

- 1) la prevención orientada hacia programas de educación y sensibilización;
- 2) la protección a partir de una legislación adecuada y su aplicación ;
- 3) el retorno y la reintegración, a partir de la asistencia a inmigrantes retornantes para facilitar su reintegración en las comunidad.

La Unión Europea, en la conferencia sobre la lucha contra el tráfico de seres humanos celebrada en 2005, estableció un plan para lograr mecanismos de prevención y lucha contra el tráfico humano. Se plantean políticas y programas que aborden el tráfico de personas como un problema multidimensional, centrado en las personas y que tiene que trabajar simultáneamente hacia las metas de reducción de la pobreza y de igualdad de género (Comision Europea, 2005). Esta cuestión sin embargo no

se ha asumido en la cooperación regional.

Estados Unidos ha sido también un importante actor destinando en 2004, 17 millones de dólares para programas contra el tráfico de personas en América Latina (Ribando, 2005: 10). Asimismo diversos organismos regionales e internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización Internacional del Trabajo (OIM) han impulsado programas para combatir el trabajo forzado y la prostitución. En 2007, la OIM estableció un acuerdo mutuo de cooperación con el gobierno guatemalteco para trabajar con los inmigrantes y las víctimas del tráfico de personas retornados (aproximadamente 2.000 por mes), brindándoles asistencia humanitaria y capacitación técnica para facilitar su reintegración en su país de origen y en el mercado laboral (OIM, 2007).

### **Reforma del sector de la seguridad y la justicia**

En 2005, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE presentó unas directrices sobre la Reforma del Sistema de Seguridad (RSS) en el marco del programa sobre "Conflictos, Paz y Cooperación al Desarrollo". Estas directrices ofrecen orientaciones a los donantes y un marco de acción que muestra la relación intrínseca entre desarrollo y seguridad. Se plantea que la reforma del sistema de seguridad requiere de la creación de un marco institucional claro y concreto para la provisión de seguridad, que integre políticas de seguridad y desarrollo y que incluya

a los actores relevantes; asimismo se propone fortalecer la gobernanza de las instituciones de seguridad y crear fuerzas de seguridad que estén capacitadas y que rindan cuentas a las autoridades civiles. Las agencias donantes han dado mucha importancia a esta dimensión, especialmente en las situaciones postbélicas en la que la reforma de las instituciones se ha considerado un aspecto esencial.

En el caso de América Latina y el Caribe, los factores que afectan a la reforma del sector de la seguridad en el futuro tienen relación con lograr una mayor cooperación regional en los temas de seguridad transnacional como el crimen organizado y el narcotráfico entre otras. Esto implica el establecimiento de un marco y de los mecanismos institucionales que permitan el paso de las políticas de seguridad nacionales a políticas de seguridad regionales (Rojas Aravena, 2005:109). Un número importante de agencias multilaterales de Naciones Unidas, así como el Banco Interamericano de Desarrollo, han promovido un enfoque más amplio de seguridad, que abarca la reforma de la policía y del sector judicial, y el desarrollo de medidas de confianza mutua entre los países como elementos claves para lograr la seguridad en la región.

En América Latina los desafíos a los que se enfrentan las fuerzas policiales son ingentes. Como se ha indicado, a los problemas derivados de la situación postbélica se suman nuevos delitos y otras formas de violencia asociados al crimen organizado, el narcotráfico o el lavado

de dinero. La policía no está preparada para afrontar esta situación. Además, las malas condiciones laborales, los bajos salarios, la falta de prestigio institucional, así como la dependencia del poder político del momento son serios obstáculos para que pueda llevar su tarea con efectividad. Para muchos latinoamericanos, la policía no sólo no puede resolver la violencia, sino que es parte del problema. Con frecuencia es abusiva, incompetente, corrupta o está implicada en los secuestros o en el narcotráfico. El problema surge cuando las instituciones creadas para proteger y preservar la seguridad pública se convierten en las fuerzas mismas que lo minan. La lucha contra la delincuencia se torna así en una lucha del Estado contra el Estado, antes de ser un combate del Estado contra los delincuentes (*The Economist*, 2004).

En lo que se refiere a la desmilitarización, en diversos países de América Latina la policía, aunque sea de carácter civil, tiene una estructura de mando militar. La tradicional influencia de lo castrense en lo policial genera muchos problemas, especialmente en lo que se refiere a la lucha contra el narcotráfico y al incremento de la delincuencia y de la inseguridad ciudadana, que está llevando a peticiones para incrementar los poderes policiales, y los patrullajes conjuntos entre policía y fuerzas armadas. Por ejemplo, en El Salvador, a pesar de que los Acuerdos de Paz proscribieron estas prácticas, se ha utilizado a los militares durante varios años para proteger la cosecha de café, y en

operaciones relacionadas con el narcotráfico, como parte de patrullas conjuntas policiales-militares. En Guatemala, en abril de 2006, unos 2.400 militares fueron enviados a patrullar conjuntamente con la policía, lo que excedía las competencias de las fuerzas armadas tal y como se han definido en la Constitución del país (Dammert y Arias 2007).

En cuanto a la profesionalización policial, pese a ciertos esfuerzos destinados a conseguir una policía profesional, pocos son los países de América Latina que han logrado avanzar en este sentido. En general, los requisitos de ingreso y las modalidades de selección de los candidatos suelen ser muy deficientes, la capacitación es inadecuada, los salarios bastante bajos, no existe una carrera policial, ni se cuenta con los recursos materiales y tecnológicos necesarios. Tampoco existen mecanismos de control de las actuaciones policiales, que permitan mejorar su eficacia y corregir los abusos, en los que pudiera incurrir la institución policial. Y los indicadores que se utilizan para medir la eficacia de la policía se enmarcan en las funciones de mantenimiento del orden, la prevención y la represión de la criminalidad y no tienen en cuenta otros modelos y enfoques en el sector, con otras variables como la relación con la comunidad, el respeto de los derechos humanos y el grado de satisfacción de los ciudadanos con los servicios prestados.

Las respuestas ofrecidas hasta ahora han puesto su atención en el control y represión de

la violencia, mediante el incremento de recursos económicos para la policía y la reforma de los códigos penales. Sin embargo, los resultados no han sido satisfactorios y han tenido como consecuencia el incremento de la población carcelaria, la deslegitimación de las instituciones, el aumento de las víctimas y la pérdida de recursos económicos. La transferencia de recursos hacia la represión no es suficiente. Es necesario profundizar en estas iniciativas porque parte de estas reformas han sido insuficientes o no han funcionado (Carrión, 2003).

En el marco de la Reforma del Sistema de Seguridad (OECD, 2007) se plantea la necesidad de fortalecer los mecanismos gubernamentales y civiles para supervisar el comportamiento de la policía. Asimismo, el establecimiento de mecanismos internos de rendición de cuentas (por ejemplo, la creación de estándares profesionales) y una exigencia por parte del poder judicial de que la policía actúe en el marco de la ley. También hay que contemplar, el apoyo a los programas de formación de la policía y el desarrollo de un nuevo currículo que incorpore cuestiones relacionadas con los derechos humanos y las nuevas amenazas que se plantean en el contexto actual. También se propone, asimismo, la creación de un censo de los policías en servicio, de sus funciones y estructura organizativa. Es necesario tener en cuenta a todos aquellos actores que se ocupan de la seguridad, como las agencias privadas de seguridad, los grupos comunitarios de defensa, con el fin de integrarlos en un

programa más amplio de seguridad, para establecer los límites y garantizar el papel del Estado como proveedor de seguridad.

Asimismo, en lo que se refiere a la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado es necesario desarrollar vínculos y estrategias entre los diferentes servicios policiales de los distintos países. Ello exige contar con las capacidades nacionales que permitan una mayor cooperación internacional y regional.

Es esencial impulsar la confianza mutua entre las fuerzas del orden y la población local. La sociedad debe tener una voz en el proceso. Como propone Carrión, se trata de crear “una gobernabilidad de la violencia” que involucre a toda la sociedad civil en el diálogo y en los esfuerzos para combatir el crimen y la violencia en la región. Se trata de crear una visión integrada de la seguridad ciudadana, que incorpore los intereses de la sociedad civil, entre otros actores (Carrión, 2003).

La reforma del sistema judicial es considerada otro de los sectores prioritarios desde el ámbito de los donantes y así se refleja en la propuesta del Comité de Ayuda al Desarrollo para la Reforma del Sistema de Seguridad. Cuando el sistema judicial es ineficiente y no es capaz de dar respuesta a los delitos que se producen, se erosiona la legitimidad del Estado por su incapacidad de proveer de justicia y de seguridad a sus ciudadanos.

Por ello, un sistema judicial fuerte y efectivo no sólo impedirá los abusos por parte de las

Fuerzas Armadas y la policía, sino que también garantizará que los condenados por delitos relacionados con las drogas o de otros tipo sean en efecto juzgados. Esto supone fortalecer el papel de los jueces, eliminar los incentivos estructurales a la tortura y el arresto arbitrario y garantizar la presunción de inocencia. La presencia de unas instituciones judiciales y legislativas sólidas es la mejor manera de fortalecer la democracia.

Las reformas judiciales deben incluir instancias para la resolución pacífica de los conflictos, en los que no es necesario un tribunal para dirimir la disputa, tales como las casas de justicia en Colombia y el programa de jueces de paz en Venezuela (Buvinic, 2002). También es necesario profundizar y avanzar en los programas de sustitución del encarcelamiento por penas alternativas, evaluando los que ya están en marcha y determinando su impacto sobre los comportamientos y las actitudes violentas.

Por último, aunque la agenda del CAD es ambiciosa e implica a un número importante de actores, existe un fuerte consenso en que los principios de la RSS han tenido un impacto en la práctica de los donantes muy inferior al previsto. En general, los donantes en la región no han adoptado compromisos que vayan más allá del corto plazo y que superen el ciclo de programación. Ha existido cierta tendencia a la compartimentalización de las reformas en el sector de la seguridad entre las distintas agencias donantes. Además se carece de un marco de evaluación sobre las medidas adoptadas

sobre seguridad, al igual que de un sistema coherente y transparente que refleje las líneas principales del tipo de reformas que se quieren impulsar (Rojas Aravena 2005, 121).

### **Creación de capacidad estadística**

La disponibilidad de datos estadísticos es esencial para abordar los problemas de violencia. Es indispensable contar con un sistema estadístico eficaz que ofrezca una visión clara del fenómeno de la violencia en la región. Sin embargo, la capacidad institucional para procesar, organizar y difundir la información relativa a la seguridad en las organizaciones regionales es todavía muy débil. Esto se debe a la inexistencia de indicadores comunes sobre la seguridad en la región, lo que tiene como consecuencia que la recogida de información y su procesamiento se realice de forma diferente, y por lo tanto no sea comparable en la mayoría de las ocasiones. Esto supone un obstáculo para tener una visión de conjunto sobre la seguridad.

### **Los enfoques para la prevención de la violencia**

Las acciones que van dirigidas a reducir los actos de violencia comprenden una serie de programas que van desde la prevención al control, tanto hacia la población en general, como hacia colectivos de alto riesgo, o hacia aquellos individuos que ya han tenido conductas violentas.

Se ha señalado que la prevención de la violencia es, en general, más eficiente que las

acciones de control de la violencia (BID, 1988; Buvinic y Morrison, 1999; BM, 2007. Ahora bien, para poder desarrollar acciones de prevención eficaces es necesario contar con información oportuna y desagregada tanto de los tipos y nivel de la violencia, de los factores principales de riesgo dentro de una comunidad, de su incidencia en los ámbitos local y nacional, y de sus vínculos con las redes delictivas transnacionales. Sin embargo, la falta de información que responda a esos requerimientos es muy común, y ello suele ser un importante obstáculo para poder desarrollar políticas en ese ámbito.

Una de las áreas de atención prioritaria deberían ser los programas de apoyo a los jóvenes en situación de riesgo que viven en las barriadas marginales de las grandes ciudades. Se trata de jóvenes desempleados con escasas posibilidades de inserción en la economía formal y para los cuales las actividades ilícitas, como el tráfico de drogas o de armas ligeras a pequeña escala, suponen un poderoso incentivo de ganar dinero fácil y de forma rápida, aunque suponga un riesgo tan alto que pueda costarles la vida. Un programa regional podría recopilar aquellas iniciativas más exitosas y sobre todo ofrecer oportunidades a los jóvenes para su inserción social. De igual modo, los programas de prevención de la violencia contra las mujeres deberían estar entre las prioridades de la cooperación al desarrollo, ante el incremento de asesinatos de mujeres en la región. (CEPAL, 2007).

Otras iniciativas para la prevención de la violencia, ponen el énfasis principalmente en la promoción de una cultura de paz, desarrollando programas de educación para la paz en las escuelas, en las organizaciones sociales e impulsando programas en los medios de comunicación que faciliten la resolución pacífica de los conflictos y valores y actitudes relacionados con la paz.

El diseño e implantación de los observatorios de la violencia ha sido otra de las iniciativas que se han impulsado desde los enfoques preventivos. Los observatorios han permitido realizar diagnósticos sobre los principales factores que influyen en la violencia según los diferentes contextos e impulsar iniciativas teniendo en cuenta las especificidades locales. También han elaborado nuevos marcos conceptuales que plantean el concepto de seguridad preventiva y amplían la noción de seguridad vinculándola con el desarrollo. Estos análisis y diagnósticos han dado respaldo a la adopción de políticas y planes de seguridad ciudadana, a los programas de convivencia ciudadana y a los de control de armas que se han llevado a cabo en Centroamérica, con un fuerte apoyo de Naciones Unidas, en particular el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

También la promoción y creación de redes de prevención y seguridad comunitaria en los ámbitos local y nacional para integrar a aquellas personas en situación de riesgo social, ha

sido otro de los ejes que ha impulsado el PNUD en Costa Rica, el Salvador y Guatemala (PNUD, 2005a; Rosada-Granados, 2004; PNUD, 1998). La creación de comités comunitarios de monitoreo del crimen y el establecimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos han dado resultados positivos y se han ido consolidado como algunas de las estrategias para la prevención de la violencia (Carrillo, 2007).

Otro de los ejes que se han promovido desde las agencias de Naciones Unidas han sido la rehabilitación de espacios marginales y degradados, habitados por los sectores más pobres de la población y que se han convertido en un caldo de cultivo para la violencia (Koonings y Kruijt, 2007). Los municipios desempeñan un papel clave en la recuperación de los espacios degradados y en la promoción de espacios adecuados, que favorezcan la convivencia y la formación de “comunidades más seguras”. Éste ha sido el caso de El Salvador y de Costa Rica.

La variedad de actores trabajando en el campo de la prevención de la violencia plantearon la necesidad de coordinar las acciones para evitar duplicaciones innecesarias y promover la creación de una coalición de organizaciones nacionales y multilaterales. Así nace en junio de 2000, la Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia (CIAPV) con el mandato oficial de “[generar] estrategias y soluciones para abordar los altos niveles de violencia y delito en las Américas [...] al facilitar

el desarrollo de asociaciones y programas para poner [éstas] en marcha”.

Cinco años más tarde desde su creación, la Coalición ha iniciado y llevado a cabo una variedad de actividades enfocadas hacia la promoción de la prevención, el establecimiento de mecanismos de coordinación, la sensibilización, el diálogo hemisférico y la colaboración intersectorial. Algunos ejemplos específicos de iniciativas inter-agencias y colaboraciones en conjunto incluyen: el diseño de manuales sobre indicadores, la organización de debates con la sociedad civil, el establecimiento de sistemas de información en centros sanitarios, la creación de observatorios municipales de violencia y la coordinación de reuniones de expertos y seminarios técnicos (Reporte de Progreso Alcanzado en Cinco Años, 2006: 4 – 8).

## VII. Consideraciones finales

En este artículo se ha analizado cómo el incremento de la violencia en América Latina supone una amenaza a la gobernabilidad y a la democracia. Se trata de un problema global que por su carácter transnacional requiere de respuestas en el plano local, nacional, regional y global. De este análisis se deriva que la política nacional, siendo condición necesaria para afrontar este problema, no es condición suficiente y se requieren respuestas regionales y globales. Es necesario que exista una mayor coordinación y

coherencia entre todos los instrumentos de que disponen los países donantes (militares, políticos, de cooperación al desarrollo y comerciales). Por su parte, la cooperación al desarrollo puede promover mecanismos de coordinación y enfoques coherentes de trabajo entre las diferentes instancias relacionadas con la ayuda al desarrollo. Para esto, como plantea el DAC, (2001) es necesario elaborar un marco común estratégico para abordar la violencia social con vínculos transnacionales, que establece las principales prioridades y el papel de los diferentes actores. Asimismo, contar con un plan de acción a medio plazo con disponibilidad de recursos, que incluya mecanismos de consulta sobre el terreno, el intercambio de información y recursos específicos para la coordinación. Por último, es muy importante lograr que un mayor número de países ratifiquen las convenciones que ya existen sobre el crimen organizado, la corrupción, el narcotráfico y el tráfico de armas. Y al mismo tiempo, que las acciones que se lleven a cabo se sustenten sobre la base de los mecanismos internacionales ya existentes. Dada la importancia que tiene el narcotráfico con relación al incremento de la violencia en América Latina, es necesario plantear que el problema no sólo afecta al nivel de gobierno en el que se deciden y aplican las respuestas. También incide el enfoque y los consensos internacionales, y a ello también se dedican estas consideraciones finales.

Con relación a las drogas ilícitas, la falta de coordinación y de cooperación internacional es

uno de los factores por los que la lucha contra el narcotráfico ha tenido unos resultados tan negativos. La falta de una visión compartida entre Estados Unidos y Europa sobre el narcotráfico ha llevado a una mayor expansión de sus redes, que han aprovechado estas divisiones para crecer y expandirse (International Crisis Group, IGC, 2008). Pero, quizá más importante aún es señalar, que en este caso hay que revisar unos consensos internacionales marcadamente prohibicionistas y dejar más espacio a estrategias de reducción del daño.

Los gobiernos tienen que destinar cada vez más recursos para combatir el narcotráfico que son detraídos de otros programas sociales, de carácter educativo o sanitario que son esenciales para el bienestar de la población (Younger y Rosin, 2005: 23). Las respuestas militarizadas enmarcadas bajo la denominada “guerra contra la droga” impulsada por los Estados Unidos han resultado ineficaces y en ocasiones han resultado muy contraproducentes. Se debería reconocer que la extrema pobreza, la falta de oportunidades económicas y la exclusión de ciertos grupos sociales, hacen que estos grupos sean más vulnerables a las redes ilícitas, porque éstos les ofrecen posibilidades de sobrevivir. Las políticas nacionales e internacionales deberían promover una mayor inversión para abordar los factores estructurales de la pobreza (IGC, 2008).

Para terminar, señalar de nuevo que, dadas las características que ha adquirido la violencia

y el crimen, y sus vínculos transnacionales, se requiere de una perspectiva de seguridad regional y global. Esto implica fortalecer las instituciones regionales con mayores competencias y recursos, favoreciendo la coordinación entre los organismos regionales y las agencias de Naciones Unidas. Los problemas transnacionales requieren de soluciones también transnacionales.

## Referencias bibliográficas

- Andreas, R.H. y Friman, P. (1999), *The Illicit Global Economy and State Power*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield
- Banco Mundial (2007), *Crime, Violence and Development: Trends, Cost, and Policy Options in the Caribbean*, Washington DC, BID.
- BID (1998), *Análisis de la magnitud y costos de la violencia en ciudad de México*, Washington DC, BID.
- Buvinic, M. y Morrison, A. (1999), *Violence as an obstacle to development*, Washington DC, BID.
- Carrión, F. (2003), "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana" en Lilian Bobea (ed.), *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Carrillo, F. (2007), "Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso", *Pensamiento Iberoamericano*, n° 0, pp. 191-192.
- Castells, M (1998), *La era de la información. Vol.3 Fin de milenio*, Madrid, Alianza Editorial.
- CEPAL (2007), *¡Ni una más!. El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Europea (2005), "Comisión pushes the EU's fight against trafficking in human beings" en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1298&formatHTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- Comisión de la Comunidades Europeas (2007), *Hacia una respuesta de la UE ante situaciones de fragilidad. Intervención en entornos difíciles para lograr el desarrollo sostenible, la estabilidad y la paz.*, COM(2007) 643 final.
- Comisión Europea (2007), América Central. Documento de Estrategia Regional 2007-2013, (E/2007/481).
- Commission for Global Governance (1995), *Our Global Neighbourhood*, Oxford Oxford University Press.
- Dammert, L y Arias, P(2007), *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Santiago de Chile, FLACSO.
- Ewing, W. (2004) "The Cost of Doing Nothing: The Need for Comprehensive Immigration Reform" en el Sitio web de *la American Immigration Law Foundation* disponible en: [www.aifl.org/ipc/policy\\_reports\\_2004\\_CostOfDoingNothing.asp](http://www.aifl.org/ipc/policy_reports_2004_CostOfDoingNothing.asp)
- Freeman, L. (2008), "Déjà vu. La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos" en *Foreign Affairs en español* vol. 8, n° 1. México. ITAM.
- Godoy, A. (2006), Popular injustice: violence, community, and law in Latin America.
- IDH (2007), *Seguridad ciudadana en América Latina. Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica, IDH.
- International Crisis Group (2008), *Latin American Drugs II*, Latin american Report n°25, marzo 2008.
- Kaldor, Mary (2004), "Terrorismo global", *Papeles de cuestiones internacionales* n° 84, Madrid, Fuhem.
- Kau, I. et al (1999), *Bienes Públicos Globales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, México, Oxford University Presss /PNUD.
- Kruijt D. y K.Koonings (1999), *Societies of fear: the legacy of civil war, violence and terror in Latin América*, Londres, Zed Books, Londres.
- Koonings, K. y Kruijt, D.(2006), *Armed Actors. Organized Violence and State Failure in Latin America*, Londres, Zed Books.
- Koonings, K. y Kruijt, D. (eds) (2007), *Fractured Cities, Social Exclusión, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Londres, Zed Books.
- Kruijt, Dirk (2006), *América Latina: Democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores*. Ponencia presentada en el curso de verano de El Escorial "Conflictos armados y construcción de la paz. El papel de la ayuda al desarrollo", 24-28 de julio.
- Manrique, Luis Esteban G. (2006), *Un poder paralelo: el crimen organizado en América Latina*, Madrid, Real Instituto Elcano,
- Naciones Unidas (2004), *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Naciones Unidas, disponible en: [www.un.org/spanish/secureworld/](http://www.un.org/spanish/secureworld/)

- Naim, Moisés (2006), *Ilícito*. Barcelona, Debate
- OECD (1998), *Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century*, Paris, OEDC.
- OECD (2001), *DAC Guidelines on Helping Prevent Violent Conflict*, Paris, OECD, disponible en: <https://www.oecd.org/dac/conflict/preventionguidelines>
- OECD (2005), *Security System Reform and Governance*, París, OECD, disponible en: [www.oecd.org/dac/conflict/ssr](http://www.oecd.org/dac/conflict/ssr).
- OIM, "Asistencia to Irregular Migrants Returning from the United States" disponible en: <http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp>.
- ONUDD, 2007 *World Drug Report*, Naciones Unidas.
- PNUD (2005a): *¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?*, El Salvador, PNUD, Programa sociedad sin violencia,
- PNUD (2005b), *Venciendo el temor: (In)seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano*, Costa Rica, PNUD
- PNUD (1998), *Violencia en una sociedad en transición*, San Salvador, PNUD.
- Quirk, P.J. (1996), *Macroeconomic Implications of Money Laundering*, Washington, Fondo Monetario Internacional, WP 96/66
- Reuter, P. y Truman, E.M. (2004), *Chasing Dirty Money. The Fight against Money Laundering*, Washington, Peterson Institute for International Economics.
- Reyes, A., (2005). "Brutal Killings of Women Recall Counterinsurgency Techniques" en *Inter-Press Service On-line News Agency* disponible en: <http://www.ipsnews.org/news.asp?idnews=29187>
- Rojas Aravena, F. (2005), "Security System Reform in Latin America and the Caribbean" en *OECD Security System Reform and Governance*, Paris, OECD.
- Ribando, C. (2005), "Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean" Informe para el Congreso [En Línea], 15 de diciembre, disponible en: [<http://www.oas.org/atip/Latin%20America/CRS%20Dec%202005.pdf>] [Accesado el 7 de noviembre de 2006].
- Rojas Aravena, F (2006), *El crimen organizado internacional. II Informe del Secretario General de FLACSO*, Costa Rica, FLACSO.
- Rosada-Granados, H. (2004), *Aproximaciones a una política de seguridad ciudadana*, Guatemala, POLSEC, PNUD.
- SEGIB (2007), *Informe de la Cooperación en Iberoamérica*, Estudios SEGIB, n°2, Madrid, SEGIB.
- Schendel, W. y Abraham, I.(2006) (eds.), *Illicit Flows And Criminal Things: States, Borders, And the Other Side of Globalization (Tracking Globalization)*, Bloomington, IN, Indiana University Press.
- SIDA (2007), *Central America. SIDA Regional Report 2006*, disponible en: [www.sida.se/publications](http://www.sida.se/publications)
- Sieder, R. (2003) "Renegociando 'La Ley y el Orden': Reforma Judicial y Respuesta Ciudadana en la Guatemala de Pos Guerra" en *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*. Salamanca, Ediciones Universidad.
- Strange, S. (2001), *La retirada del Estado*, Barcelona, Icaria Editorial/ Intermon-Oxfam.
- Tamup, C. (2006), "Los derechos humanos, los acuerdos de paz y los retos para la sociedad guatemalteca" en *Guatemala: 10 años de la firma de los acuerdos de paz. Un análisis de las prácticas de la cooperación internacional desde la perspectiva de los derechos humanos*. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto.
- VV.AA (2006), *The Reality of Aid 2006, Focus on Conflict, Security and Development*, Filipinas, IBON Books, Zed Books
- Wenche, H. B. Thoresen (2007), *El destino de los excombatientes en Guatemala: obstaculizados o agentes de cambio*, abril, disponible en: <http://www.nsiins.ca/english/research/progress/28.asp>
- Younger, Coletta A. y Rosin, Eileen (2005), *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*. Buenos Aires, WOLA/Biblos.

## Notas

- <sup>1</sup> Esta nueva agenda de la seguridad se relaciona con las nuevas amenazas definidas por Naciones Unidas en 2004 en su informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Nueva York, Naciones Unidas.
- <sup>2</sup> En algunos casos, se ha incluido dentro de la ayuda al desarrollo la ayuda militar, como parte de las actividades de seguridad. La ayuda militar debería dejarse fuera de este cómputo, ya que esto desvirtúa la propia naturaleza de la ayuda, cuyo fin principal es la erradicación de la pobreza y la promoción de los derechos humanos para todos, incluyendo el derecho al desarrollo (*The Reality of Aid*, 2006). Como se ha mencionado anteriormente, se trata de promover programas relacionados con la seguridad de las personas. También el CAD incluye entre las nuevas amenazas el terrorismo, lo que también ha sido objeto de gran polémica.
- <sup>3</sup> El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es una organización multilateral, inserta en el sistema de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que se dedica al seguimiento y la evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes. Los miembros del CAD son los siguientes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Países Bajos, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido, y Comisión Europea.
- <sup>4</sup> En el PACI 2006, se menciona que las contribuciones multilaterales en paz, seguridad y prevención de conflictos suponen un 3,7% de la ayuda al desarrollo.
- <sup>5</sup> Nota sobre el Plan de Actuación en materia de Seguridad en Centroamérica. AECID. Ministerio de Asuntos Exteriores. Abril 2008.
- <sup>6</sup> *Ibíd.*

- <sup>7</sup> Algunos de estos instrumentos legales son: Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales (CIFTA)-OEA, 1997; El Programa de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos. ONU, 2001; La Declaración de La Antigua, Guatemala de la Conferencia Regional para la Revisión de los Progresos Realizados por América Latina y el Caribe en la Implementación del Programa de Acción de las Naciones Unidas, 2006; el Reglamento Modelo para el Control del Tráfico Internacional de Armas de Fuego, su Partes, Componentes y Municiones de la OEA, CICAD, 1998; el Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en materia de transferencia de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. SICA, 2006.

## Enfrentar la violencia con “mano dura”: políticas de contención en Centroamérica

### **Resumen:**

América Latina es una de las regiones con mayores niveles de criminalidad en el mundo. Como una de las reacciones a ese problema, las políticas públicas de seguridad tienden en algunos países a privilegiar las medidas de contención o represión, en detrimento de las de prevención. Por añadidura, en la opinión pública se ha consolidado una opinión favorable a esa tendencia. Tanto la alta criminalidad como el surgimiento de tendencias favorables a las respuestas autoritarias significan un riesgo para la gobernabilidad democrática y la creación de Cultura de Paz. Este artículo examina tal problemática tomando como caso Centroamérica. Se analiza la situación de seguridad ciudadana en la subregión, destacando las diferencias entre los países, así como las políticas públicas en la materia y los efectos que éstas provocan. Se considera en particular el empleo tanto de enfoques de contención como de prevención.

### *Palabras clave:*

Centroamérica, seguridad democrática, seguridad ciudadana, crimen organizado, políticas públicas, tendencias autoritarias.

### *Abstract:*

Latin America is one of the regions with greater levels of criminality in the world. One of the reactions to that problem, it is that the public policies of security tend, in some countries, to privilege the measures of containment or repression, instead of those of prevention. In addition, in the public opinion it has been consolidating a favorable opinion to that option. The high criminality has originated tendencies favorably to the authoritarian answers. All these developments mean a risk for the democracy and the creation of Culture of Peace. This article examines that problematic

working on the Central America case. The situation of citizen security in the sub region is analyzed, emphasizing the differences between the countries, as well as studying the public policies on the matter and their effects. It is specially examined the employment of policies of containment and of prevention and their effects.

*Key words:*

Central America, democratic security, citizens security, organized crime, security public policies, authoritarian tendencies.

## Enfrentar la violencia con “mano dura”: políticas de contención en Centroamérica

### I. La paradoja de la democratización y la inseguridad

En el orden mundial emergente después de la conclusión de la guerra fría, una paradoja caracteriza la evolución de los países de América Latina. Por una parte, si bien el paradigma de la democracia liberal no tiene ningún contestatario (ya que la interpretación fundamentalista del Islam no está presente en la región) y ello se ha traducido en la sustitución de los regímenes autoritarios por democracias y en la imposibilidad de los cambios de gobierno mediante golpes de Estado clásicos (en especial desde la vigencia de la Carta Democrática Interamericana), así como al fortalecimiento del poder civil sobre los estamentos militares, ello no ha dado lugar a sociedades que se desenvuelvan dentro de una cultura de paz; por el contrario, se han desarro-

llado nuevas formas de conflictos violentos e inseguridad (Luckman, 2003: 3).

Existen diversas razones que explican esa situación. Una de ellas es la contradicción entre el imaginario democrático y la ortodoxia del neoliberalismo económico que aunque en ocasiones da origen al crecimiento económico, acentúa la pobreza y la inequidad en el ingreso. La exacerbación de esa situación puede ser fuente de conflictos violentos. Por otra parte, la globalización, si bien maximiza a límites no conocidos la transmisión de conocimientos y el intercambio económico, también debilita al Estado nación y su capacidad de ejercer soberanía. (Rojas, 2006: 28) Igualmente, la apertura mundial de espacios entre estados y personas es aprovechada por la transnacionalización del crimen.

El debilitamiento del Estado, el crecimiento del crimen organizado y la precariedad social pueden conducir inclusive a la pérdida del

monopolio estatal del uso de la violencia legítima y del control territorial y con ello configurar escenarios en que, en situaciones extremas, se puede llegar al Estado fallido.

La paradoja que analizamos puede reconocerse en Centroamérica.

## II. La reforma del sector seguridad en Centroamérica

La situación de seguridad en Centroamérica, durante las últimas décadas del siglo xx, estuvo caracterizada por la preeminencia de las amenazas provenientes de las situaciones bélicas internas e interestatales, producto de la actividad de movimientos insurgentes, y de la existencia de gobiernos autoritarios, violatorios de los derechos humanos, amén del alineamiento de los estados en la confrontación de la guerra fría.

En ese período, tres de los países, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, experimentaron guerras internas con graves pérdidas humanas y materiales. Honduras, aunque en un nivel muy bajo, igualmente tuvo experiencias de confrontación armada. Costa Rica conoció brotes menores de violencia, pero fue afectada por la situación de la subregión, especialmente en su frontera Oeste. Panamá afrontó una grave conflictividad política interna y finalmente la invasión de Estados Unidos que promovió el cambio de régimen. Esa generalidad de contenciosos había, por otro lado, reducido a su mínima expresión la integración regional.

Durante la década de los años ochenta, los procesos de Contadora y Esquipulas iniciaron recursos de pacificación y de transición a la democracia, tanto a nivel regional como nacional y crearon condiciones para la reactivación de la integración centroamericana.

En la arquitectura de los acuerdos subregionales y nacionales, se puso atención a la dimensión de seguridad. Aunque el concepto no se usaba entonces en Centroamérica, se trataba de una Reforma del Sector Seguridad (RSS), cuya idea central es el cumplimiento de dos ejes de transformación: elevar la eficacia y eficiencia del sector para que el Estado cumpla con brindar seguridad a los ciudadanos por una parte, y por la otra, que ello se alcance en observancia de los principios democráticos y la vigencia del Estado de Derecho.

Antes de la transición, en El Salvador y Guatemala la seguridad del Estado estaba subsumida en la guerra contrainsurgente que se realizaba al margen del Estado de Derecho. Al haberse involucrado los cuerpos de la seguridad ciudadana en las actividades de represión de los gobiernos autoritarios, se configuraba una de las situaciones previstas para la aplicación de la RSS, el hecho de que el mismo Estado no solamente no brindaba seguridad, sino que era una de las fuentes de la inseguridad.

En Honduras, la policía formaba parte de las fuerzas armadas, bajo gobiernos con tendencia autoritaria, durante los cuales se dieron violaciones a los derechos humanos; en tanto

que, en Nicaragua, la guerra entre los sandinistas y la “contra” involucraba todos los recursos del Estado, incluyendo la policía. En Panamá, la Guardia Nacional ejercía la doble función de seguridad interna y externa y fue sostén del régimen autoritario de Manuel Noriega.

Costa Rica mantuvo su carácter democrático y la función civil de sus cuerpos policíacos, aunque las tensiones con Nicaragua originaron un fortalecimiento de ciertas unidades hacia lo militar.

En la postcrisis, los procesos de RSS tuvieron diversas manifestaciones.

En Panamá, con posterioridad a la invasión de 1989 y el derrocamiento de Noriega, se restauró un régimen político democrático y la Guardia Nacional fue abolida y sustituida por una policía civil.

En Nicaragua, después del triunfo de Violeta Chamorro, en 1990, concluyó la guerra “contra”, se estabilizó el régimen democrático y la policía se despolitizó. El Ejército se redujo dramáticamente y asumió un proceso de despolitización dejando de ser “Ejército Sandinista” para consolidarse como un Ejército Nacional. Se creó un Ministerio de la Defensa totalmente civil.

En Honduras, se dio un proceso de democratización y de desmilitarización paulatino. Iniciado en los años noventa, principalmente por razones internas pero apoyado en el proceso subregional. Incluyó la desmilitarización de instituciones de gobierno, la eliminación del servicio militar obligatorio, el sometimiento de los militares al fuero civil por causas criminales, la reducción del Ejército en efectivos y presu-

puesto y, bajo el gobierno del Presidente Carlos Arturo Reina, la separación de la Fuerza de Seguridad Pública, que formaba parte de las fuerzas armadas y su reorganización como Policía civil (Salomón, 1999: 576-578).

En El Salvador y Guatemala, los acuerdos de paz de ambos países que pusieron fin a las guerras internas y que se alcanzaron en el marco de transiciones a la democracia, contenían compromisos específicos para la RSS. En ambos casos se incluyeron disposiciones sobre los Ejércitos, la reforma de los organismos judiciales y especialmente la formación de policías civiles. Igualmente, se dispuso la separación de las funciones de seguridad externas (a cargo del ejército) e internas (policía).

Entre las estipulaciones de RSS para la subregión, se incluían las disposiciones del cuadro de la página siguiente.

### III. La crisis de seguridad en el Triángulo Norte

En los años de la postcrisis, las RSS en Nicaragua y Panamá generó, en el primero de los países, unas Fuerzas Armadas sometidas al poder civil, profesionalizadas e identificadas con el Estado, aunque reteniendo espacios de autonomía. En Panamá, la nueva policía se desarrolló apolítica, sometida a los controles civiles y con creciente profesionalización. En Costa Rica los cuerpos de seguridad recuperaron plenamente su carácter civil.

Actores referidos	Contenido
Fuerzas armadas	Retirada de espacios de influencia no correspondientes Sometimiento al poder civil Separación de la seguridad interna Sometimiento a la justicia civil Reducción de efectivos y presupuestos
Policía	Naturaleza civil y retirada de presencia militar Profesionalización y tecnificación Eficiencia y eficacia Operando dentro de los derechos humanos y el Estado de Derecho Disponibilidad de recursos humanos y materiales Sensibilidad de género y étnica Dimensión de seguridad comunitaria Políticas preventivas
Justicia	Reforma legislativa penal Ministerios Públicos eficaces y eficientes Capacidad de Investigación criminal Reforma y fortalecimiento del organismo judicial
Inteligencia	Separación de la Inteligencia policial de la militar Inteligencia estratégica civil Controles democráticos

En la subregión, el nuevo ambiente propició la reorganización de la integración centroamericana. Se creó el Parlamento Centroamericano y se institucionalizó el sistema de Cumbres Presidenciales. Mediante el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, se creó el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), arquitectura política de la integración, y mediante el Protocolo de Guatemala de 1993 se relanzó el Mercado Común Centroamericano. En el marco del SICA se constituyó el subsistema de seguridad, cuyo instrumento es el Tratado Marco de Seguridad Democrática que plantea la Seguridad Democrática como la idea rectora de la seguridad. Se constituyó la Corte de Justicia Centroamericana.

El resultado de la democratización y de la RSS tuvo un efecto positivo en Nicaragua, Costa Rica y Panamá, países que objetivamente tienen

buenas situaciones de seguridad, con bajas tasas de criminalidad, aunque en la percepción ciudadana el problema sigue siendo considerado una amenaza grave (PNUD, CR, 2006:163-165.)

Por el contrario, en los países del llamado “Triángulo Norte”, Guatemala, El Salvador y Honduras, la tendencia que respondía al imaginario de la paz, encontró problemas. En todos ellos, aunque se logró una satisfactoria reconversión de los Ejércitos y su sometimiento al poder civil, se dio el problema del crecimiento de la violencia criminal que ubican a esos países entre los más inseguros de Latinoamérica.

La percepción de gobiernos y sociedad civil, ubica las amenazas a la seguridad ciudadana como centrales para la calidad de la vida. Los datos indican las tasas más altas de criminalidad en el hemisferio. Un ejemplo es que

Centroamérica supera el promedio de la tasa de homicidios por 100.000 habitantes de 22,9% en América Latina, que es a su vez una de las más altas del mundo.

**Cuadro 1.**

Tasas de homicidio por cien mil habitantes en Centroamérica (2005)

País	Tasa de homicidios
Guatemala	44,2
El Salvador	59,9
Honduras	59,6
Nicaragua	14,3
Costa Rica	7,4
Panamá	11,6

**Fuentes:** PNUD: *Guatemala. Informe estadístico de la violencia en Guatemala*. Magna Terra Editores, Guatemala, diciembre de 2007. Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Carrera de Sociología, *El Observador sobre la Violencia en Honduras*, Boletín, enero-diciembre 2006, Edición 5, Febrero 2007.

La Comisión de Seguridad de Centroamérica define los temas principales de seguridad ciudadana en la forma siguiente:

**Cuadro 2.**

Temas actuales de seguridad en Centroamérica

Combate al problema de las drogas. Desvío de precursores
Crimen organizado
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizaciones transnacionales</li> <li>• Tráfico ilícito de armas de fuego</li> <li>• Tráfico ilícito de personas</li> <li>• Trata de personas</li> <li>• Protección a las víctimas del tráfico ilícito y/o trata de personas</li> <li>• Lavado de dinero</li> </ul>
Maras o pandillas
Seguridad fronteriza
Terrorismo
Seguridad de las personas y sus bienes
Asistencia jurídica y extradiciones

**Fuente:** XXXI Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica. Diálogo Centroamérica-México sobre seguridad democrática. San Salvador, 16 de mayo de 2007.

Se observa la ausencia de amenazas militares tradicionales en el listado, aunque en el área subsisten diferendos territoriales o de límites terrestres y marítimos entre ellos el diferendo territorial Belice-Guatemala; así como sobre el derecho de uso del Río San Juan entre Costa Rica y Nicaragua.

Pero aunque esos contenciosos han experimentado coyunturas de tensión, se encaminan a su tratamiento ya sea por medios políticos, dentro del SICA, por la intermediación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) o gestionando soluciones jurídicas al recurrir a la Corte Internacional de Justicia. Los Estados no ven amenazas a la seguridad derivadas de tales controversias ni estarían contemplando medidas de fuerza militar para resolverlas.

De allí que la agenda de seguridad actual está principalmente conformada sobre cuatro ejes: seguridad ciudadana, seguridad ecológica, riesgos a la seguridad derivados de falencias económico-sociales y el tema del terrorismo.

Las amenazas derivadas de las catástrofes naturales es uno de los ejes centrales, explicable por los numerosos fenómenos naturales que pueden constituirse en amenazas, tales como terremotos, erupciones volcánicas, y huracanes. La tormenta tropical Mitch del año 1998, provocó 9.214 muertes y daños materiales estimados en 6.000 millones de dólares, equivalentes al 13,2 del PIB de la subregión) (Fernández, 1999: 1).

El terrorismo no es relevante, ya que no se han comprobado actividades en la subregión. Si bien el tema forma parte de la agenda de la Comisión de Seguridad de Centroamérica y de las agendas nacionales y se ha emitido legislación específica, las actividades están orientadas a la prevención y obedecen a compromisos internacionales, especialmente las resoluciones 1368(2001) y 1373(2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Convención Interamericana contra el Terrorismo y la “Declaración Centroamérica Unida contra el Terrorismo” de los presidentes del istmo.

Dentro de las amenazas a la seguridad ciudadana, dos temas son los más importantes: el crimen organizado, en particular el narcotráfico y sus derivados; y, la actividad de las pandillas juveniles, conocidas como “maras”.

#### IV. Consecuencias de la inseguridad

La generalización de la inseguridad tiene diversos efectos. El más grave es el reforzamiento de los elementos de cultura política autoritaria. En Guatemala la encuesta de Barómetro de las Américas indica que el 47,4% de los indagados favorecían la “mano dura” para restablecer la seguridad, el 31,7% llegaban a admitir un golpe de Estado si ello era necesario para restablecer la seguridad y el 36% aceptan la justicia por mano propia (Azpuru, 06, 162). En otra medición, el 60% de los entrevistados apoyaron las

ejecuciones extrajudiciales y un 55% la pena de muerte.

En Honduras, un 55,6% de entrevistados según el Barómetro aceptan que las autoridades puedan actuar al margen de la ley para el combate a la delincuencia (Cruz, 2006: 111-112).

Otra manifestación de esa mentalidad es el recurso de grupos ciudadanos a ejercer justicia por mano propia. La más grave manifestación son los linchamientos, que se dan principalmente en Guatemala.

Se trata de hechos de violencia tumultuaria dirigidos contra personas, con independencia del número de víctimas y de que el resultado conlleve o no la muerte; entre 1996 y 2001 se registraron alrededor de 35 casos mortales por año. Usualmente las víctimas son varones y en un 55% de los casos, son acusados de delitos contra la propiedad. La segunda categoría de acusación es por robo de niños, en estos casos los linchamientos incluyen víctimas mujeres. Tienen lugar principalmente en áreas rurales, en su mayoría en las regiones de población indígena, aunque igualmente se han dado casos en áreas urbanas. Entre las causas se suele mencionar la herencia del conflicto armado y la desconfianza en la capacidad de administración de justicia del Estado (Minugua, 2003: 284).

También es manifestación del retorno al autoritarismo el aumento de las ejecuciones extrajudiciales de personas acusadas de actividades delictivas, y que se ejerce por parte de actores civiles o de autoridades gubernamentales.

Analizando el caso de Guatemala, manifestó el relator especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias:

*Los hechos son bien conocidos. Se dan hoy más asesinatos por día, de los que se daban durante las épocas más oscuras del conflicto armado interno. Los asesinatos de mujeres; la ejecución de individuos específicos por elementos dentro de la policía y el ejército; los asesinatos relacionados con las maras y la delincuencia común; la limpieza social y otros actos de violencia al azar, han creado una generalizada y extendida sensación de inseguridad entre la población.*

En esencia, la sociedad tiene dos opciones. La primera, que parece gozar de un considerable apoyo, es el uso de la mano dura o el puño de terciopelo para acabar con elementos indeseables. Esta solución ignora el hecho de que muchas de las ejecuciones que se están llevando a cabo son cometidas precisamente por los actores que se verían fortalecidos con este enfoque.

También pasa por alto el hecho de que esta retórica tiene un misterioso parecido con la doctrina de “seguridad nacional” que se implementó en muchos países latinoamericanos en los años setenta y ochenta, y que en todos los casos tuvo desastrosos resultados.

La segunda opción es la que se ve reflejada en los Acuerdos de Paz y se basa en el desarro-

llo de un sistema de justicia funcional, que busque garantizar el estado de derecho. Y todos conocemos lo que contempla un sistema efectivo de justicia: una policía que brinde seguridad en lugar de aterrorizar; un ministerio público que realmente investigue; cortes que no sean corruptas y trabajen eficientemente los casos que les llegan y un sistema de gobierno que apoye, en todos sentidos, a este sistema de justicia. La cruda realidad que yo he visto en Guatemala es que casi todos los componentes de este sistema de justicia se encuentran con pocos recursos, disfuncionales, o ambas cosas. Entonces, lo que sucede con la segunda opción, es que ya ni siquiera está sobre el tablero (Alston, 2006: 1). Igualmente, actores de la sociedad civil han presentado denuncias sobre esas ejecuciones:

En Honduras, 1.211 menores de edad fueron asesinados, muchos de ellos con características de ejecuciones entre 1998 y 2006. En el mismo período, 2.278 jóvenes entre 18 y 23 años fueron asesinados, muchos con las mismas características, siendo un total de 3.489 niños, adolescentes y jóvenes menores de 23 años asesinados (Casa Alianza Honduras). Sólo en los dos meses septiembre y octubre de 2007, la misma institución ha registrado 94 crímenes contra menores de 23 años.

En Honduras y Guatemala se ha demostrado la implicación de agentes policiales en grupos de exterminio, y recientemente se ha descubierto una posible implicación de agentes

de la Policía Nacional Civil de El Salvador en la zona oriental del país.

En El Salvador, se dan denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales. La Tutela Legal del Arzobispado de San Salvador señala que el 59,7% de los homicidios estudiados por esta institución tienen características de ejecuciones extrajudiciales.

Si bien esta cifra no es representativa de todos los homicidios cometidos en el país, demuestra que existe una práctica de ejecuciones extrajudiciales continua (CCPV, 07, 3).

De enero a agosto de 2006, se denunciaron 96 casos de ejecuciones extrajudiciales en El Salvador. La caracterización de los mismos fue como sigue:

*las muertes siguen presentando las características de ser realizadas con armas reglamentarias o uso exclusivo de la fuerza, los cuerpos presentan señales de tortura, mutilaciones, desmembramientos, siendo abandonados luego en sitios muy alejados o aislados, entre las víctimas continúan prevaleciendo las personas involucradas en maras o pandillas, lo cual es un indicio que da pie a considerar que los grupos de exterminio se han atribuido la tarea de realizar una limpieza social (FESPAD, 2005, 90).*

Las ejecuciones extrajudiciales obedecen por una parte a la iniciativa de grupos de particulares que actúan en contra de la delincuencia,

generalmente la que actúa en sus zonas comerciales o de residencia. Por otra parte, esos hechos se derivan de la acción de agentes de autoridad que actúan tanto en contra del crimen común como del crimen organizado. En particular esas ejecuciones tienen como blanco a pandilleros juveniles.

En cuanto a las políticas públicas, la amenaza criminal provoca un aumento en las políticas de represión, que tienden a endurecerse mediante reformas a la legislación penal, con medidas tales como aumentar la duración de las penas y reducir la edad de imputabilidad penal buscando efectos a corto plazo que satisfagan la presión de la opinión pública en demanda de seguridad. Esas medidas incluyen la incorporación del ejército en operativos conjuntos con la policía y en general en acciones de seguridad interna. Pueden inclusive reflejarse en la práctica de las ejecuciones extrajudiciales antes analizadas.

En El Salvador, en julio de 2003, se adoptó el Plan Mano Dura dirigido a las pandillas, derivado del mismo la Asamblea Legislativa emitió la Ley Antimaras en el mes de octubre.

Aunque ese cuerpo legal fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea acordó una versión revisada. Entre las oposiciones a la ley, el argumento central era que vulneraba los derechos del menor infractor.

En agosto de 2004 el Presidente Flores anunció el Plan Súper Mano Dura, una variable

revisada del Plan Mano Dura. Ambos planes estratégicos eran similares, incluían la participación del Ejército en operativos conjuntos con la Policía para la detención masiva de pandilleros y restablecimiento de la seguridad pública en los barrios de actividad de las maras.

En la versión de Súper Mano Dura, anunciado para ser implementado por 14.000 policías y militares, se buscaba acorralar y desarticular a las maras con redadas y persecución de los cabecillas, así como labor de inteligencia y de penetración en sus redes y de desintegración de sus bases de apoyo y de vínculos con el narcotráfico (FESPAD, 2006: 1-2).

A mediados de 2006, el Director de la Policía Nacional hizo pública una nueva estrategia dirigida a combatir simultáneamente las extorsiones, las pandillas y los homicidios (Ibíd.).

En el campo de las medidas legislativas, en junio del 2006, se reformó la Ley Penitenciaria, para recuperar el control de los centros de las cárceles, desde las cuales se considera que se dirigen actividades criminales. Otro producto de la Asamblea Legislativa fue la Ley Antiterrorista, aprobada en el 2006. Este texto legal fue objeto de controversia durante su discusión, ya que grupos de derechos humanos se opusieron, argumentando que bajo la tipificación de terrorismo se podían penalizar protestas sociales.

En Honduras, se reformó el Código Penal para introducir un artículo llamado “antimaras” para endurecer las penas por pertenencia a pandillas, también se han planteado iniciativas

para reformar la Constitución y restringir el derecho de *habeas corpus* (Raudales, 06,211). Se implementaron las políticas llamadas “Cero Tolerancia” y “Libertad Azul”, para el combate a las pandillas.

Una segunda consecuencia es el deterioro en el capital social. Encuestas en Honduras demuestran la correlación entre manifestaciones de inseguridad y la reducción de la confianza interpersonal. Esa confianza disminuía del 68,9% al 59,9% entre personas que habían sido objeto de la violencia y de un 74,8% al 38,9% según el barrio de habitación tuviera o no presencia de pandillas juveniles (Cruz, 2006: 193).

En El Salvador, “el capital social se ve afectado por las condiciones de delincuencia e inseguridad que prevalecen en el país. A mayor delincuencia e inseguridad, la gente tiende a desconfiar de los demás, a alejarse de las instituciones y, consecuentemente, a erosionar las redes de cooperación y convivencia que posibilitan el desarrollo. Los bajos niveles de capital social se traducen en bajos niveles de apoyo al sistema y en insatisfacción con el funcionamiento de la democracia en el país” (Cordova, 2007: XXIV).

Una tercera consecuencia es el impacto económico. En Guatemala se estima que en el 2005 ese impacto ascendía a 2.386 millones de dólares, equivalente al 7,3% del PIB (PNUD, Gua, 2006:11), en El Salvador, para el 2003, el costo fue calculado en 1.717 millones de dólares, equivalentes al 11,5 del PIB. (PNUD, El Sal. 2005: 8).

Una cuarta consecuencia es la privatización de la seguridad. El número de las empresas privadas de seguridad y sus integrantes ha ido aumentando, en la medida que los ciudadanos recurren a ellas para buscar protección en sus barrios y en sus negocios. El número de los agentes de seguridad privada sobrepasa a los efectivos regulares de las policías de los países.

### Cuadro 3.

Relación entre los efectivos de policías privados y policías nacionales en los países del Triángulo.  
(Cifras aproximadas)

País	Policías privados	Policías nacionales
Guatemala	80.000	20.000
El Salvador	23.000	18.000
Honduras	20.000	12.000

**Fuente:** Elaboración propia a partir de: Centro de Estudios de Guatemala: *Inseguridad pública: el negocio de la violencia*, Guatemala, 14 de septiembre de 2005, pp. 14. Julio Palacios Torres: *Los desafíos en seguridad y defensa de una sociedad plus armada con cinco componentes operando legal e ilegalmente en el Estado salvadoreño*. REDES, Centro de Estudios Hemisféricos en Seguridad, Marzo de 2001, Washington, DC. Mario Palacios: *Empresas Privadas de Seguridad en la mira de Naciones Unidas*, *revistazo*, 27 de marzo de 2007.

Ese proceso implica un abandono por el Estado de su función esencial: prestar seguridad. Una parte considerable de las empresas privadas de seguridad operan deficientemente, sus procedimientos de reclutamiento y operaciones son irregulares y en muchos casos han resultado vinculados a actividades criminales.

Se puede apuntar como otra consecuencia, que al ocupar estos temas el primer lugar en la agenda de seguridad, en las preocupaciones de los ciudadanos y de los gobiernos, se desplazan del eje de concentración y de asignación de recursos temas de la agenda de desarrollo, tales como el combate a la pobreza.

## V. Políticas de prevención

No todas las políticas se inclinan por la represión. Aunque sin el mismo énfasis existen instituciones, entre ellas la Comisión Nacional de

### Cuadro 4.

Algunos espacios de interacción sociedad civil-Estado sobre seguridad en los países del Triángulo Norte.

País	Espacio	Naturaleza
Guatemala	Consejo Asesor de Seguridad( CAS)	Ente de personalidades de SC asesora del Presidente y Vicepresidente
	Red de Seguridad Democrática	Red de entidades de SC y del Estado para el tratamiento de seguridad
El Salvador	Comisión Nacional para la Seguridad Pública y la Paz Social.	Ente de personalidades de Estado y SC asesora del Presidente
Honduras	Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN)	Ente de representaciones de SC y Estado que asesora al Presidente de la República y al Secretario de Seguridad.

**Fuente:** Elaboración propia con base en: Arévalo, Bernardo (editor) *Hacia una política de seguridad para la democracia*, WSP, FLACSO, IGEDEP, Guatemala, 2002, Víctor Meza (Coordinador): *Honduras: hacia una política integral de seguridad ciudadana*, CEDOH, Tegucigalpa, 2004, Casa Presidencial, Discursos: Discurso del Sr. Elias Antonio Saca, Presidente de la República en el Foro experiencias exitosas de control y prevención de la violencia en América Latina, 4 de diciembre de 2006.

Prevención de la Violencia y la Promoción Integral de Valores de Convivencia (CONAPRE-PI) en Guatemala y el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) en El Salvador, así como políticas y legislación, tales como los planes “Mano amiga” y “Mano extendida” en El Salvador y la “Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción de Jóvenes vinculados a Maras y Pandillas”, de Honduras, y programas gubernamentales de seguridad comunitaria y espacios de interacción de la sociedad civil y el Estado para trabajar los asuntos de seguridad, con énfasis en la seguridad preventiva.

Las experiencias en seguridad comunitaria incluyen organización de la comunidad en prevención y colaboración con las autoridades para el control de la delincuencia común, las pandillas y de cuerpos especializados en policía comunitaria o de proximidad.

Entre esas experiencias se encuentran las Juntas Locales de Seguridad en Guatemala, dependientes del Viceministerio de Apoyo Comunitario y los Comités de Seguridad Ciudadana en El Salvador, dependientes de la Dirección General de Seguridad Ciudadana. Aparte de las iniciativas desde el gobierno central, existen otras impulsadas por autoridades municipales, con énfasis en la seguridad comunitaria (Matul, SF)

En la sociedad civil existen organizaciones para monitoreo, análisis e incidencia en seguridad, impulsando iniciativas tales como la reforma legislativa. Entre ellas el proyecto de

Interpeace en Guatemala “Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temáticas de Seguridad (FOSS)”, red que agrupa a entidades que trabajan seguridad. En El Salvador, la labor de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derechos (FESPAD) y el Programa “Sociedad sin Violencia” apoyado por el PNUD.

En Honduras, en relación con las pandillas juveniles, existe una gama de iniciativas estatales, mixtas Estado-sociedad civil y de sociedad civil y de organismos internacionales para la prevención y el rescate. Entre ellas el Grupo CEIBA y la Asociación para la Prevención del Delito (APREDE) en Guatemala. La Fundación Unidos por la Vida en Honduras. A nivel subregional, la Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil (CCPVJ) y el trabajo que impulsa la Alianza Internacional para la Paz (Interpeace).

## VI. Conclusiones

Latinoamérica es una de las regiones más inseguras del mundo. Al mismo tiempo es un área libre de conflictos armados interestatales y, con una excepción, de guerras internas. A la vez, sus regímenes de seguridad subregional y regional, incluyendo arquitecturas de confianza mutua, se encuentran entre las más avanzadas a nivel mundial.

Es, por ello, una manifestación concreta de la paradoja de la democratización y la insegura-

ridad. Los avances en la democratización y la eliminación de los contenciosos militares tradicionales no se ha traducido en la consolidación de la gobernabilidad democrática debido a los altísimos niveles de violencia criminal.

Desde luego, esa apreciación generalizada tiene variaciones. Varios países gozan de situaciones de buena seguridad, pero otros muestran tal deterioro en ese campo, que acusan síntomas de “Estado fallido”.

La subregión centroamericana refleja las dos situaciones descritas. En tanto que los países en el Sur, Nicaragua, Costa Rica y Panamá tienen situaciones estables de seguridad y mantienen enfoques propios de la seguridad democrática para el tratamiento de esos problemas, enfatizando las acciones de prevención, los países en el llamado “Triángulo Norte” son los tres que encabezan las peores tasas de violencia criminal en el continente.

Ello debilita el imaginario de la seguridad democrática y genera una mentalidad, tanto en el seno del Estado como de la sociedad civil, proclive al autoritarismo.

Ello se refleja en la adopción por los gobiernos de políticas públicas que mayoritariamente se concentran en las medidas de contención o represión y en el consiguiente endurecimiento de las legislaciones penales, de la reintroducción de los Ejércitos en la seguridad interna y en el debilitamiento de los principios liberales y democráticos en materia de seguridad.

Y en algo que reviste más gravedad, el retorno al autoritarismo lleva a la aceptación en cuanto a pensamiento y en cuanto a prácticas operativas, de acciones ilegales y violatorias de los derechos humanos para combatir la criminalidad, ejercidas tanto desde el Estado como de la sociedad civil. Entre esas terribles prácticas se encuentran los linchamientos y las ejecuciones extrajudiciales calificadas de “limpieza social”. La vindicta se dirige en especial contra las pandillas juveniles.

Sin embargo, esos Estados son todos signatarios del Tratado Marco de Seguridad Democrática que hace vinculantes los principios y la operatividad de la seguridad democrática. Además, aunque con menor intensidad, existe una dimensión normativa e institucional que trabaja la prevención y la dimensión social del fenómeno de la criminalidad.

Probablemente el mayor riesgo para la democracia en varios países de Latinoamérica, especialmente los del “Triángulo Norte” de Centroamérica, se encuentra en el desarrollo de la violencia criminal, en especial del crimen organizado transnacional y en la reversión al autoritarismo que ello provoca. Los gobiernos y sociedades de esos países confrontan el reto de encontrar en la seguridad democrática la forma de afrontar correctamente esas amenazas.

## Referencias bibliográficas

- AZPURU, Dinorah, PIRA, Juan Pablo y SELIGSON, Mitchell (2007): *Cultura política de la democracia en Guatemala* 2006) Barómetro de las Américas by LAPOP. FLACSO, Center for the Americas, Vanderbilt University, USAID. SE, pp. 93.
- ARAVENA, Francisco: (2005) *El crimen organizado internacional, una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. (2006) II Informe de la Secretaría General de FLACSO, FLACSO, Costa Rica.
- ALSTON, Philp: (2006) Palabras del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. Conferencia de prensa al concluir su visita oficial a Guatemala. 24 de agosto de 2006.  
En [http://www.pagg.org/IMG/pdf/Palabras del Relator All...](http://www.pagg.org/IMG/pdf/Palabras_del_Relator_All...) Consultado el 7 de enero de 2008
- CRUZ, José Miguel, ARGUETA, José y SELIGSON Mitchell (2007): *Cultura Política de la Democracia en Honduras* 2006, LAPOP, IUDOP, FOPRIDEH, Vanderbilt University, pp.112.
- CÓRDOVA, Ricardo, Cruz, José Miguel y SELIGSON, Mitchell (2007). *La Cultura Política de la Democracia en El Salvador*: 2006). Iudop, Fundaungo, Vanderbilt University, USAID, Lapop. San Salvador.
- CONADEH (2001). "Relatora de Naciones Unidas pide a Gobierno poner coto a ejecuciones extrajudiciales de niños y jóvenes de la calle". *El Tiempo*, boletín informativo 1554, CONADE, 21 de agosto de 2001.
- "Coalición Centroamericana para la prevención de la violencia juvenil CCPV) se expresa sobre la situación actual de la violencia que afecta los y las jóvenes de la región centroamericana". (2007) [Http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/web/foro/Boletín](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/web/foro/Boletín). Pág. 3, Consultado 7 de enero de 2008
- FERNÁNDEZ, Arturo (1999): "Centroamérica un año después del Mitch" En: *Presencia*, 7, Instituto de Hermanos Maristas de España, Madrid.  
En: [conferenciamarista.es/publicaciones/presencia/7/53.../p7\\_n53\\_p2ohtm](http://conferenciamarista.es/publicaciones/presencia/7/53.../p7_n53_p2ohtm). Consultado 7 de marzo de 2006.
- FESPAD (2005): *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador*. Enero-agosto 2005. Fespad Ediciones, San Salvador, 90 p.
- FESPAD (2006): "Violencia y planes antidelinquenciales". *Políticas Públicas Hoy*, No. 12, año 1, San Salvador, octubre 2006.
- LUCKMAN, Robin: (2003) *Democratic Strategies for Security and Transition and Conflict*, en: Gavin Cawthra and Robin Luckman (editores): *Governing Insecurity, Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, Sed Books, Londres y Nueva York.
- MATUL, Daniel: *Marco analítico de la política pública local en materia de seguridad ciudadana*: San Miguelito, Santa Tecla y Santa Lucía Cotzumalguapa. Informe final, Friedrich Ebert Stiftung, SE, SF.
- MINUGUA: (2003) "Los linchamientos: un flagelo que persiste". En: MENDOZA, Carlos y TORRES .RIVAS, Edelberto (editores) (2003). *Linchamientos: ¿Barbarie o justicia popular?*, FLACSO, Guatemala.
- Naciones Unidas: (2007) "Informe del relator especial, Philip Alston, sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias". Misión a Guatemala (A/HRC/14/20/Add.2,19 de febrero de 2007.
- PNUD (2006) *Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, Editorama, Costa Rica.
- PNUD: (2006): *El costo de la violencia en Guatemala*, Magna Terra Editores, Guatemala.
- PNUD: (2005): "¿Cuanto cuesta la violencia en El Salvador?" Cuadernos sobre Desarrollo Humano, No. 4.
- RAUDALES, Magda (2006) "Honduras", en: *La Cara de la Violencia Urbana en América Central*, (2006) Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Editorama, Costa Rica.

SALOMON, Leticia (1999): “Las relaciones cívico militares en el proceso hondureño de construcción democrática”. En; Rut Diamint, (editora): *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires.

Siglo XXI (2007): “Según encuesta, 60% de la población apoya la limpieza social”. *Siglo Veintiuno*, 27 de junio de 2007, pág. 3

**Andrés Serbin**

Coordinadora Regional de Investigaciones  
Económicas y Sociales (CRIES)

## La sociedad civil ante la violencia y los conflictos en América Latina y el Caribe

### **Resumen:**

El presente artículo analiza las características de la violencia y de los conflictos armados o violentos en la región. Establece algunas similitudes con las tendencias globales y algunas diferencias propias de las sociedades de América Latina y el Caribe. Se analiza el desarrollo de la sociedad civil y sus características distintivas a partir del restablecimiento de los sistemas democráticos, con especial énfasis en sus vínculos y relaciones con el Estado. A partir de este análisis se presenta un panorama del desarrollo actual de las redes y organizaciones de la sociedad civil y su papel en la promoción de la paz, la seguridad y la prevención de conflictos armados o violentos en la región y se plantean cuáles son los principales desafíos que enfrentan en la actualidad.

*Palabras clave:*

sociedad civil, movimientos por la paz, prevención, violencia, transformación del conflicto

### **Abstract:**

The article analyzes the characteristics of violence and violent or armed conflicts in the region. Some similarities with global tendencies and the particularities specific to violence in the Latin America and Caribbean societies are identified. The development of civil society and its distinct characteristics is addressed within the reestablishment of democratic systems, with special emphasis on its links and relations to the State. A panoramic view of the development of current networks and organizations of civil society committed to promoting peace, security and prevention of armed or violent conflicts in the region, is presented and the challenges of civil society organizations in the promotion of peace and their role in peacebuilding in the region are analyzed.

*Key words:*

*civil society, peace movement, prevention, conflict transformation*



Andrés Serbin

Coordinadora Regional de Investigaciones  
Económicas y Sociales (CRIES)

## La sociedad civil ante la violencia y los conflictos en América Latina y el Caribe

### I. Conflictos y violencia en América Latina y el Caribe: las nuevas amenazas a la ciudadanía

La naturaleza e intensidad de los conflictos violentos y armados varía de una región a otra en el mundo y ninguna está libre de potenciales amenazas a la paz y a la seguridad. En relación con los conflictos armados interestatales, América Latina y el Caribe es considerada como una de las regiones más pacíficas, aunque, siguen pendientes de solución muchos temas de gobernabilidad que generan conflictos de distinta naturaleza (Lund, 2003:17).

No obstante, estudios recientes muestran que Latinoamérica es la región más pacífica, pero que a la vez presenta las mayores desigualdades sociales. Las tendencias al desarrollo de conflictos violentos o armados son similares a las mundiales, con un decrecimen-

to de los conflictos interestatales. Esto último se debe al desarrollo de diversos mecanismos de arbitraje nutridos por el desarrollo del derecho internacional y por la creación de organismos regionales y sub-regionales y de mecanismos *ad hoc* que facilitan las negociaciones y el establecimiento de acuerdos. También se observa un marcado crecimiento de los conflictos internos e intermésticos, bajo el impacto de los diversos flujos asociados a la globalización, y con significativas diferencias subregionales entre el Caribe, Centroamérica, los países andinos y el Cono Sur (Serbin, 2003b). En este sentido, los conflictos intraestatales, son cada vez más complejos por el impacto de la globalización y de los flujos transnacionales, y se asocian a una creciente polarización social. En algunos casos como en Venezuela dan lugar a procesos de polarización política con secuelas de ingobernabilidad y debilitamiento institucional

(Ellner, 2003). En otros casos, como en Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala dan lugar al enfrentamiento étnico. Sin embargo, con excepción de Colombia, América Latina no es en la actualidad una región afectada por conflictos armados internos. En este sentido, si bien a partir del fin de la Guerra Fría se produjo una disminución de los conflictos interestatales, simultáneamente se amplió el potencial de crisis y de amenazas que pueden devenir en conflicto armado generando una mayor diversidad de las fuentes que las originan, de su naturaleza y de su escala (Lund, 1996: 18).

En este proceso, es evidente que mientras los mecanismos de derecho internacional que contribuyen a la disminución de los conflictos interestatales han tendido a desarrollarse y a fortalecerse, la capacidad del Estado y, en particular, del Estado de Derecho, ha tendido a debilitarse, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de mecanismos de prevención y de resolución de nuevos tipos de conflictos que emergen en su interior. Éstos, por su parte, han asumido nuevas formas de violencia, más difusas y menos identificables con la guerra en el sentido convencional, lo que impide establecer claras diferencias entre lo que se asume como conflicto armado y lo que se define como conflicto violento, así ambos sean letales, en el seno de una sociedad o de un Estado. Esta violencia es asociada por algunos autores, como Goodhand con “ecologías de violencia” (2006:10), en la que se interconectan diversas

formas de violencia armada o no, con continuidades y discontinuidades difíciles de prever. Se trata de una violencia difusa, que dificulta establecer con claridad, la transición de un conflicto violento a un conflicto armado, y definir dónde y cuando comienza y termina. La gran paradoja de esta situación es que, si bien en la actualidad existen más mecanismos para prevenir y frenar las guerras convencionales, no se ha avanzado lo suficiente en el desarrollo de mecanismos adecuados para prevenir la derivación de la violencia estructural, social, étnica y religiosa en conflictos armados.

Sin embargo, dentro de este panorama general, en América Latina y el Caribe es posible afirmar, como lo hace Mesa (2007: 47), que la **violencia político-militar** ha disminuido notablemente con los procesos de paz en Centroamérica y el fin de la violencia en Perú, pero han aparecido y se han activado nuevos tipos de **violencia social**, ligados al crimen organizado y las redes transnacionales, con lo cual la región se enfrenta a crisis que afectan a la gobernabilidad y ante las cuales se observa una creciente debilidad estatal. La expansión del narcotráfico y del crimen organizado, la debilidad de las instituciones y del Estado con sus consecuentes problemas de gobernabilidad, la proliferación de armas ligeras, la desigualdad y la exclusión social, con sus secuelas de las llamadas **ciudades divididas o fragmentadas** (Kruijt y Koonings, 2007), los altos costos de la violencia social, sumados a la frag-

mentación étnica, las aspiraciones secesionistas y la polarización política, tienden a configurar un cuadro altamente preocupante, con la aparición de nuevos tipos de conflicto violento.

En este sentido, la tipología de conflictos elaborada por Doom y Vlasenroot (1997) parece particularmente apropiada para el caso de la región. Estos investigadores plantean cuatro tipos de conflictos que potencialmente pueden llevar a la violencia y, eventualmente, a un conflicto armado: conflictos de legitimidad, de desarrollo, de identidad y de transición.

En primer lugar, los **conflictos de legitimidad**, vinculados a las fragilidades de los sistemas democráticos, tanto con relación a una participación política restringida o limitada como a una distribución desigual de las condiciones de bienestar. Un caso ilustrativo extremo (y posiblemente el único desde la eliminación de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru en Perú) es el de Colombia, donde se da una confrontación armada entre el Estado y grupos irregulares desde hace más de cuatro décadas y donde la legitimidad del sistema democrático es cuestionada por movimientos insurreccionales o fuerzas irregulares, cuyas fuentes de financiamiento están ligadas al narcotráfico y al secuestro extorsivo. Por otra parte, en relación con los conflictos de legitimidad, también es necesario considerar, en la experiencia latinoamericana, el importante rol de las fuerzas armadas como actor político, que al imponer gobiernos *de facto* en el pasado,

acentuaron la violencia armada en el marco del terrorismo de Estado. Esto dejó secuelas significativas de autoritarismo social (Dagnino, 2006: 227) en las respectivas culturas políticas y violaciones sistemáticas de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad de diferentes países (Assis de Almeida y Pinheiro, 2006: 406). En ambos casos, actualmente el Estado se enfrenta con severas limitaciones para desarrollar políticas que logren dar salida a estas situaciones y reparar los severos daños causados a su legitimidad.

En segundo lugar, los **conflictos de desarrollo** asociados a la distribución desigual de recursos y que generan una brecha cada vez mayor entre ricos y pobres. De hecho, en la región, se puede señalar la existencia de un **conflicto estructural** como consecuencia de un sistema social que ofrece oportunidades desiguales a sus miembros, con un acceso diferencial a los beneficios del desarrollo y a la capacidad de decisión en torno a la asignación de diversos recursos. Por otra parte, este desequilibrio afecta también a diferentes regiones al interior de los Estados, particularmente entre las áreas rurales y las grandes concentraciones urbanas, donde se agudizan las situaciones de pobreza, desempleo y exclusión social en el marco de los flujos migratorios internos, y se genera una tendencia creciente al incremento de la violencia urbana. Adicionalmente, los conflictos de desarrollo, con frecuencia se articulan a tensiones y disputas medioambienta-

les, que se disputan actores diversos en un amplio espectro que va desde los gobiernos de los países, las corporaciones transnacionales, las elites económicas y políticas, y las poblaciones indígenas, derivando en algunos casos en confrontaciones violentas.

Y en especial, si estos conflictos, de legitimidad y de desarrollo, se articulan con un tercer tipo de conflictos, los **conflictos de identidad**, que afectan a grupos excluidos por sus diferencias étnicas, tribales o lingüísticas, y que buscan la protección de una identidad propia, frecuentemente asociada a territorios ancestrales y a patrimonios culturales distintivos. En el caso de América Latina y el Caribe, la mejor ilustración de este tipo de conflictos se da con el desarrollo, en décadas recientes, de los movimientos indígenas que reclaman el derecho a la autodeterminación, a una mayor autonomía y a la representación política por el control del territorio y los recursos naturales. Asimismo, especialmente en el caso de los movimientos indígenas en Bolivia, la legitimidad del orden jurídico-institucional del Estado, frecuentemente es cuestionada no sólo a través de las movilizaciones masivas, con logros políticos importantes, aunque generalmente coyunturales, sino desde una tradición comunitaria que pone en cuestión la misma existencia del Estado y la institucionalidad vigente<sup>1</sup>. Paradójicamente, las reivindicaciones identitarias no se desvinculan, en el contexto latinoamericano y caribeño, de los problemas de exclusión socioeconómica y de legiti-

midad, en sociedades donde la diversidad étnica no ha venido asociada al pluralismo político, a la inclusión social y a la representatividad política plena.

Finalmente, y en cuarto lugar, Doom y Vlasenroot, plantean la existencia de **conflictos de transición**, referidos a las luchas entre fuerzas rivales por el poder, con intereses divergentes, en momentos de transición o de cambio político. Si bien, desde la década de los ochenta y con la firma de los acuerdos de paz en Centroamérica y la reinstauración de la democracia, la violencia político-militar ha disminuido notablemente, todavía persisten violaciones de los derechos humanos sin resolver, en el marco de transiciones políticas hacia la consolidación de los sistemas democráticos. En la opinión de algunos analistas, aún falta en América Latina y el Caribe, llegar a una "segunda transición democrática" que permita una efectiva consolidación institucional de los sistemas democráticos<sup>2</sup> (del Álamo 2004:8).

Sin embargo, frecuentemente es difícil, en el caso latinoamericano, establecer claras distinciones analíticas entre los cuatro tipos de conflictos planteados por Doom y Vlasenroot, en tanto su derivación en violencia o confrontación armada obedece, generalmente, a una combinación de factores y una multicausalidad, en dónde convergen diferentes dimensiones de la realidad social y política.

Las actuales falencias y debilidades del Estado responden tanto a las presiones y recor-

tes impuestos por las políticas de ajuste impulsadas en décadas pasadas, como a las crecientes tensiones generadas por los procesos de globalización, en los ámbitos económico, financiero, tecnológico e informativo. El Estado se encuentra limitado para impulsar políticas sociales eficientes y para mediar, a través de mecanismos consolidados de diálogo, en las tensiones y conflictos que emergen entre los diferentes grupos y sectores. Este cuadro incide en un creciente desequilibrio regional interno de los estados, generando el incremento de contingentes poblacionales de excluidos, que se encuentran cada vez más expuestos a “formas de supervivencia anómicas marginales, criminales o no convencionales” (CIIP, 2002:39).

A esta forma de exclusión se suman también las tensiones culturales, como resultado de la discriminación de amplios sectores de la población del consumo, por la imposición de hábitos asociados con la globalización comunicacional (Serbin, 2002), y por el impacto directo de la globalización en el incremento del tráfico ilícito de personas, armas, drogas y capitales. Estos flujos se benefician de las oportunidades ofrecidas por la apertura y la liberalización económica y el potencial de las nuevas tecnologías, con lo cual la violencia asociada a estas actividades también se transnacionaliza, exigiendo políticas que desbordan el marco de la política y de la acción de gobierno del Estado-nación (Mesa 2006:1). En este marco, surgen nuevos actores y agentes promotores de conflicto, con

frecuencia en espacios fuera del control de las instituciones del Estado, dando lugar a tipos de conflicto noveles, de carácter transnacional que, como ya mencionamos, no se encuentran regulados por el derecho internacional o lo hacen impracticable (CIIP, 2002: 40).

En suma, la guerra, la paz y la violencia en América Latina y el Caribe no presentan rasgos idénticos a las que predominan en otras regiones y están estrechamente asociados, en la naturaleza de sus conflictos distintivos, con la formación y evolución del Estado-nación, tanto en el momento de su conformación y génesis durante los procesos de independencia como en su evolución posterior y, particularmente, en su desarrollo en la etapa de restauración y consolidación democrática (CIIP, 2002: 77). No obstante, la canalización de los conflictos a través de marcos institucionales adecuados los puede convertir en instrumentos de transformación social que contribuyan a modificar o eliminar situaciones de desigualdad e injusticia social. Sin embargo, en tanto el conflicto es inherente al cambio social, particularmente en sociedades altamente fragmentadas y polarizadas, la responsabilidad primordial de un Estado y de una sociedad democrática es evitar que derive en un conflicto violento, y que eventualmente se transforme en un conflicto armado y letal.

En los años ochenta los conflictos violentos se entendían en clave de violencia autoritaria del Estado y violencia armada de la guerrilla y de los movimientos insurreccionales, es decir,

como una violencia eminentemente política que respondía a razones y factores estructurales. En la actualidad, con la consolidación de la democracia, este tipo de conflictos violentos pueden, en principio, ser canalizados institucionalmente en un marco democrático. Aparece entonces una violencia asociada al crimen organizado, al narcotráfico, a la delincuencia común, a las pandillas urbanas, y a fenómenos similares, que penetra en el aparato del Estado, en un marco estructural de desigualdad y exclusión tanto socio-económica como política y cultural<sup>3</sup>.

En América Latina y el Caribe, esta **violencia social** se hace particularmente patente en el ámbito urbano, entre la población masculina joven, y en el marco de altos índices de desempleo. Como señala un informe reciente, “la violencia y el grado de inseguridad ciudadana imperante en América Latina alcanza proporciones epidémicas” (ILACON, 2005), en tanto el desarrollo de la violencia en general y de conductas violentas en zonas urbanas, abarcando inclusive los espacios públicos y las escuelas, se ha convertido en una característica estructural de las sociedades latinoamericanas, hasta el punto de que éstas se inscriben dentro de las más violentas del mundo (ILACON, 2005). Las condiciones de un Estado de Derecho suponen previsibilidad, seguridad jurídica, vigencia efectiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos, apertura política, transparencia y rendición de cuentas. Esto es esencial a la hora

de fundamentar e implementar estrategias adecuadas contra la violencia, tanto a nivel preventivo como represivo. De hecho, la creciente criminalidad, y la violencia a la que se asocia, refleja frecuentemente el grado de impunidad con que la sociedad retribuye a quienes protagonizan la transgresión de las leyes<sup>4</sup>.

Consecuentemente, la violencia y la inseguridad se han convertido en la mayor preocupación de los latinoamericanos, lo que explica las movilizaciones sociales que se han producido en los últimos años en algunas grandes ciudades, exigiendo a los gobiernos medidas y respuestas concretas a este respecto (Smulovitz, 2007:35). No obstante, la concepción del desarrollo basada en la vigencia y cumplimiento de los derechos de los ciudadanos y, en este marco, la búsqueda de sociedades más gobernables, como señala Carrillo-Flórez (2007) no sólo implica redefinir el rol del Estado y de las políticas públicas. Supone también revisar las responsabilidades de la sociedad civil, en tanto en la actualidad las demandas de la ciudadanía de más seguridad no sólo están insatisfechas, sino que el aumento de la percepción de inseguridad lleva al círculo vicioso de exigir cada vez más en este campo<sup>5</sup>.

En este contexto, ha habido un progresivo desplazamiento de las preocupaciones de la sociedad civil en materia de seguridad, paz y violencia, de los conflictos interestatales a las claves de la violencia estructural presentes en nuestras sociedades. Esta violencia estructural

está vinculada, en forma creciente, por un lado, con la violencia social asociada con el incremento de la criminalidad y la debilidad de las instituciones estatales para lidiar con ella. Y, por otro, en los casos de extrema polarización política, al resurgimiento de nuevas formas de violencia política en el marco de los conflictos vinculados con transiciones políticas y procesos de transformación social, frecuentemente asociadas asimismo con larvadas modalidades de violencia étnica, siempre presentes en la región desde la génesis histórica de sus Estados-nación. En este sentido, y a diferencia de otras regiones, las amenazas a la paz por la emergencia, irrupción y desencadenamiento de conflictos violentos que puedan devenir en conflictos armados, están asociadas fundamentalmente a la violencia estructural inherente a estas sociedades, exacerbadas por el impacto de procesos transnacionales y por la radicalización política de las polarizaciones sociales.

En este marco, el desafío fundamental para las sociedades de la región apunta a cómo encarar una efectiva prevención de conflictos armados y/o violentos, a partir de las tensiones surgidas de las crisis de legitimidad y gobernabilidad, de desarrollo y exclusión social y étnica, y de transición hacia nuevos modelos políticos de organización democrática. Y como desafío adicional, se plantea cómo desarrollar mecanismos efectivos a partir no sólo del Estado y, eventualmente desde el apoyo y la cooperación de los organismos internacionales, sino también

con una activa participación y compromiso de la ciudadanía organizada (Serbin y Ugarte, 2007).

## II. La sociedad civil en América Latina y el Caribe

América Latina presenta, como región, algunos rasgos distintivos con relación a la conformación de una sociedad civil en sus diferentes países y a nivel regional. En este sentido, y en primer lugar, es necesario señalar que el concepto de sociedad civil para analizar y abordar el desarrollo de actividades asociativas no-gubernamentales, que no se orientan al lucro y que buscan promover el bien común, irrumpe en la región en la década del ochenta, en el marco de los procesos de redemocratización y consolidación democrática post-autoritaria, y coinciden simultáneamente con los cambios en Europa Oriental a raíz de la implosión de la Unión Soviética. En este período, las referencias asociativas más importantes de las organizaciones ciudadanas son, predominantemente, las redes y movimientos de derechos humanos que denuncian los abusos cometidos durante los regímenes militares y que promueven la reafirmación del Estado de Derecho, la ampliación de los derechos de la ciudadanía y la consolidación de la democracia. La construcción de una nueva ciudadanía en el marco democrático se constituye, en consecuencia, en el gran reto del desarrollo de la sociedad civil.

De hecho, es en esta etapa que se comienza a hablar de sociedad civil en la región, se rescata el concepto desde la tradición y la experiencia de las sociedades occidentales, y predominantemente noratlánticas (Kaldor, 2003), y se rescatan algunas tradiciones locales, principalmente relacionadas con el trabajo filantrópico y de asistencia de la Iglesia Católica.

Estas dos vertientes —una de incidencia externa y la otra de raíces propias— presentadas esquemáticamente y que, desde luego admiten numerosas excepciones, contribuyen a configurar el entramado contemporáneo de la sociedad civil en la región, con algunos elementos adicionales importantes. Por un lado, la globalización de los derechos humanos y del derecho internacional impulsa, especialmente a partir de la década de los ochenta, vinculaciones con redes internacionales más amplias. Esto se refleja en el desarrollo de movimientos y organizaciones sectoriales que legitiman su práctica desde la perspectiva de una serie de valores universales y de bienes públicos globales (Kaul et al., 1999), tales como la equidad de género, la lucha contra la discriminación y por la equidad racial, la defensa y protección del medio ambiente, la promoción del desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza. Esto se realiza a menudo, en interacción con organismos internacionales, agencias de cooperación internacional y ONG del Norte, lo que amplía significativamente los derechos a los que aspira la ciudadanía y localizándolas, con

frecuencia, en un ámbito que supera los límites del Estado territorialmente definido. Por otro lado, bajo el impacto de las reformas estructurales promovidas en la década del noventa en el marco del llamado “consenso de Washington” y de la primera etapa de ajustes estructurales, se produce un fuerte impulso al desarrollo de un “tercer sector”. Éste se orienta a compensar en el ámbito de las políticas sociales, las deficiencias de un Estado debilitado y poco eficiente, a través de la filantropía y de la solidaridad de sectores no-gubernamentales. De hecho, con frecuencia la concepción de “tercer sector”, se diferencia de y entra en colisión con una concepción de la sociedad civil surgida al calor del desarrollo de los movimientos sociales y de las luchas por la ampliación y profundización de los derechos de la ciudadanía. En este sentido, existe un contraste entre la visión del ciudadano como un objeto al que se dirigen las políticas públicas de carácter social, generalmente con el apoyo de redes y organizaciones filantrópicas, y la visión de una ciudadanía activa, como sujeto colectivo, que genera una nueva interlocución con el Estado y promueve la ampliación y profundización de los derechos, cuando no la introducción de nuevos derechos ciudadanos (Dagnino, 2006).

Sin embargo, y pese a esta confluencia de factores endógenos y exógenos, la sociedad civil en América Latina y el Caribe, a diferencia de otras regiones (y especialmente de Europa), no se configura históricamente, como “un tejido

asociativo de contrapeso al Estado”, organizada desde abajo o promovida desde afuera. Por lo contrario, es el Estado el que constituye desde el principio simbólico de una nación a la sociedad a través de la política”, y es “la política y el Estado (que) generan, constituyen, estructuran lo que hoy podría llamarse la sociedad civil y ésta, cualquiera sea su contenido y sus niveles organizativos, no existe autónomamente salvo situaciones o casos excepcionales”(Garretón, 2006:47). De allí que la referencia al Estado es, en América Latina y el Caribe, omnipresente en toda expresión organizativa de la ciudadanía, y la política el ámbito inevitable en el cual se desenvuelve, en tanto es el Estado el que configura la matriz socio-política de la sociedad. Esta génesis particular impone, en primer lugar, una fuerte impronta estado-céntrica al origen de la sociedad civil en la región, y, en segundo, como bien lo señalan Hengsterberg, Kohut y Maihold (2002), implica un concepto relacional, en tanto “su fuerza, su forma, sus espacios de acción, todo ello queda vinculado con la actuación del Estado. Quien habla de sociedad civil, también tiene que hablar del Estado”.

En este marco, los principales desafíos de las organizaciones de la sociedad civil en la región se han vinculado, en lo interno, a la aplicación en su propio seno de lo que promueven: transparencia, decisiones democráticas, la rendición de cuentas, el cumplimiento de las reglas del juego y de los mandatos de sus

bases, representatividad y legitimidad. Esta legitimidad justifica, desde un punto de vista ético, sus mandatos y aspiraciones, pero no necesariamente legitiman su representatividad en el marco de los sistemas democráticos, hasta el punto de que ésta es con frecuencia cuestionada, tanto desde los gobiernos como desde los partidos políticos establecidos (Serbin, 2007; Serbin y Fioramonti, 2007).

Finalmente, una confusión común por parte de las organizaciones de la sociedad civil consiste en creer que son sólo actores sociales, sin asumir que son actores políticos en ámbitos más dinámicos y complejos, condicionados por los contextos socio-políticos nacionales. Pero que, sin embargo, en una democracia, no pueden sustituir a los actores políticos tradicionales –partidos políticos, parlamentos, sindicatos–, y que deben complementar y monitorear su actuación, mas allá de la resistencia de las elites políticas a aceptar la implementación de mecanismos participativos y de empoderamiento para la ciudadanía que impliquen formas más amplias que los del voto en las elecciones establecidas regularmente. En este sentido, de la misma manera que la fase de transición a la democracia fue el momento de los partidos políticos, el proceso de su consolidación se concibe como el momento de la sociedad civil. Es el paso de la democratización política a la democratización social, con especial hincapié en la cohesión social y en la expansión de la ciudadanía (Hengstenberg, Kohut y Maihold, 2002).

El surgimiento de la sociedad civil, en consecuencia, se articula en el marco de un triángulo formado por el nuevo papel del Estado a desarrollar en la región, un adecuado funcionamiento de los partidos políticos y la extensión de una nueva cultura política en la ciudadanía. La reforma del Estado, necesariamente conlleva, en la nueva etapa, un replanteamiento de las relaciones entre la institucionalidad estatal y la sociedad civil organizada; una nueva forma de relación entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil (si se apunta a evitar el surgimiento de modalidades de “anti-política” que cuestionan la legitimidad de los primeros), y una gobernabilidad que no sólo busque alcanzar mayores niveles de rendimiento de la gestión pública, sino también expandir la participación de la sociedad civil en las decisiones políticas, particularmente en el ámbito de las políticas públicas. No obstante, como bien observa Dagnino (2006), no es dable confundir el incremento de la participación en la gestión, sobre la base de los recursos humanos (generalmente altamente profesionalizados) y técnicos de la sociedad civil (cada vez más formada e informada), con la necesaria politización de las organizaciones y redes de la sociedad civil, en la búsqueda no sólo de incrementar su participación sino también un empoderamiento que reformule las relaciones de poder existentes en la sociedad.

En este contexto, se articula una compleja relación en el seno de la sociedad civil entre

movimientos sociales de diferente raigambre, y organizaciones ciudadanas con intereses sectoriales que hace a la heterogeneidad y fragmentación de la ciudadanía organizada, y que se vincula, generalmente de una manera competitiva cuando no conflictiva, con los actores políticos tradicionales, en el marco de la interlocución con el Estado.

Finalmente, es necesario subrayar que, en América Latina, la conformación de la sociedad civil desde el Estado ha dado lugar a numerosas exclusiones, muchas de ellas predominantemente de carácter étnico, pero también de género y edad, que afectan a amplios sectores de la población, tanto rural como urbana. Algunos de los sectores tradicionalmente excluidos, particularmente en el caso de algunos movimientos indígenas, pueden reivindicar posiciones que ponen en cuestión no sólo el sistema democrático existente, sobre la base de sus propias tradiciones políticas, sino también al Estado, percibido como una imposición de la colonización y conquista de la región (Calderón, 2007).

Por otra parte, la tendencia general, de acuerdo a algunos estudios recientes de CIVICUS<sup>6</sup>, apunta a establecer una correlación entre mayor desarrollo de la institucionalidad estatal, más altos índices de desarrollo humano, y mayor desarrollo e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil. Esta correlación no obsta, sin embargo, para señalar que el activismo social y el empoderamiento de los ciudadanos que promueven las organizaciones de la sociedad civil,

está presente en todos los casos estudiados, independientemente de su variable impacto sobre el Estado. Los resultados de estos estudios apuntan a que en realidad la sociedad civil en los países de la región se encuentra en desarrollo, a partir de una matriz estatal y del impulso adquirido por la democratización, pero que fundamentalmente se desarrolla un **proceso de ciudadanía en construcción**, en busca de ejercer y ampliar sus derechos en un marco democrático, a diferencia de situaciones en otras regiones. Esta construcción de ciudadanía lleva el peso de las dinámicas políticas que caracterizan a cada país, está fuertemente ligada a ellas, y es claramente reflejo, tanto de las debilidades y fortalezas del Estado respectivo, como de las virtudes y de las perversiones del sistema y de la cultura política de cada país.

A su vez, este proceso de construcción de ciudadanía implica tanto un espectro muy amplio y diverso de organizaciones, redes y movimientos sociales con intereses y prioridades sectoriales específicas como también una marcada falta de articulación de sus agendas y objetivos. En este contexto, las organizaciones y movimientos ciudadanos que se centran en los temas de la paz, la violencia en sus diferentes expresiones, la seguridad regional y la seguridad ciudadana, y la prevención de conflictos armados y violentos, presentan características muy similares a las descritas anteriormente en relación al desarrollo de la sociedad civil y asumen, adicionalmente, algunos rasgos distintivos.

### III. Sociedad civil, paz y violencia en América Latina

En las sociedades latinoamericanas existe una tradición muy limitada en el trabajo por la paz y la prevención de la violencia y de los conflictos armados por parte de los movimientos y organizaciones de la ciudadanía. Este asunto generalmente se delega al Estado, tanto en el ámbito internacional como en el doméstico.

La región ha presentado fenómenos inéditos a los de otras latitudes en lo referente a la posibilidad de prevenir un conflicto nuclear, como la firma del Tratado de Tlatelolco y la suscripción, por parte de la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños, del Tratado de No-Proliferación Nuclear. Sin embargo, la atención de la ciudadanía organizada ha estado centrada más en la justicia social, los derechos humanos y la erradicación de la pobreza que en la prevención misma de conflictos armados o violentos en la región. A su vez, estas prioridades, cuando se han asociado con temas internacionales, lo han hecho más bien en el marco de movimientos sociales orientados a cuestionar la hegemonía de EE.UU. en la región, su incidencia sobre los procesos de militarización y el impacto de la globalización. Por otra parte, más allá de las debilidades y falencias del Estado, éste ha tendido, en general, a excluir o a aceptar con mucha reticencia, la participación de la sociedad civil (excepción hecha de la comunidad académica y de los expertos

civiles) tanto en los temas vinculados a la defensa y seguridad externa, como a las políticas de seguridad interna, consideradas ambas como privilegio del Estado y de su monopolio de la fuerza. En este contexto, el desarrollo de visiones socio-céntricas sobre el conflicto armado o violento se ha caracterizado por severas limitaciones y ausencias, particularmente a la hora de abordar, de forma efectiva, la prevención o resolución de conflictos concretos. Asimismo, la tendencia general se ha orientado a la reacción frente a la eclosión de la violencia y de crisis de diversa índole, más que a la prevención de las mismas.

En tanto la génesis de nuestras sociedades, particularmente en el ámbito de la América hispano-parlante, surge en el marco de la legitimación del conflicto armado con España en la lucha por la independencia política, existe un condicionamiento inicial en el imaginario popular a favor de la violencia como mecanismo de resolución de conflictos políticos que se ha hecho presente a lo largo de nuestra historia, con especial énfasis en el rol de los líderes y caudillos militares y la apología del heroísmo personal asociado con esa violencia (Sriram, 2004.133). De hecho, esta génesis hace, asimismo, a la violencia estructural y cultural presente en nuestras sociedades desde sus orígenes y en la formación de los Estados-nación en nuestra región.

En este contexto cabe plantearse una serie de interrogantes en torno al rol de la sociedad civil en relación a los conflictos violentos o arma-

dos y en los procesos de construcción de la paz. En el caso de nuestra región, el carácter eminentemente político, socio-económico y étnico que caracteriza a los factores conducentes a un conflicto y a su eventual derivación en violencia, plantea con mucha claridad la necesidad de desarrollar las capacidades de la sociedad civil. Ésta puede tener un papel clave en la construcción de un entramado institucional, en el apoyo a un Estado democrático y eficiente, para la formulación e implementación de iniciativas y políticas públicas que aborden los factores estructurales de la violencia y generen los necesarios canales de diálogo, negociación y el establecimiento de acuerdos y pactos entre los sectores enfrentados. El rol de un Estado institucionalmente sólido y efectivo, crucial en el proceso de construcción de una paz justa, necesariamente debe ser complementado con una dinámica vigorosa y activa de la ciudadanía, basada en el empoderamiento real de la sociedad civil a diversos niveles y a través de varios mecanismos, y en la ampliación y profundización de una serie de derechos.

El siguiente interrogante, en consecuencia, se refiere a si esta situación cambia, si el enfoque de las organizaciones ciudadanas apunta a la promoción de una paz positiva que tienda a eliminar la violencia estructural, y a la promoción de la seguridad humana que, sin excluir al Estado de una serie de acciones e iniciativas conjuntas y consensuadas, vaya más allá de una visión estado-céntrica, en la construcción de instituciones democráticas.

En el marco de estos interrogantes, es conveniente establecer, en primer lugar, algunas diferencias sustanciales entre la concepción de la sociedad civil en el contexto de las sociedades noratlánticas, ya señaladas, y la que existe en el marco de las particularidades de la dinámica de desarrollo de la ciudadanía en nuestra región, en particular en relación con el surgimiento, evolución y consolidación de los movimientos de paz en ambas regiones, especialmente si tenemos en cuenta, como señalábamos al principio, la ausencia de una tradición decantada de movimientos de paz en América Latina y el Caribe, a diferencia de lo que sucede en otras regiones y, especialmente, de la experiencia de los movimientos de paz en Europa Occidental y en los EE.UU. (Jeong, 2000:358-359).

Al abordar el desarrollo de los movimientos de paz y contra la violencia, tanto estatal como social, en América Latina y el Caribe, es necesario diferenciar muy claramente el desarrollo de dos tipos de organizaciones. Por una parte, organizaciones y redes no-gubernamentales, frecuentemente con una alta composición de intelectuales y académicos, que presentan una agenda focalizada en los problemas de la paz y la seguridad global o regional, con una preocupación particular por las articulaciones con gobiernos y organismos internacionales, en función de desarrollar redes de incidencia que promuevan la construcción de la paz, la prevención de conflictos armados o violentos, tanto a

nivel interestatal como intraestatal. Por otra, aquellas organizaciones y redes de la sociedad civil que priorizan la prevención de la violencia social, generalmente en el marco de propuestas que apuntan a transformar la violencia estructural existente en esta región, con mayor o menor articulación con estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión social y la promoción del desarrollo sostenible, de los derechos humanos y de la justicia social. Y generalmente con fuerte arraigo en experiencias locales, ya sea de prevención, resolución y mediación de conflictos locales, o en la lucha contra la violencia asociada a la criminalidad y a la drogadicción y el narcotráfico.

En la primera categoría entran diferentes iniciativas en torno a la construcción y a la promoción de la paz mundial, el desarme, la desmilitarización y la prevención de conflictos armados o violentos, tanto a nivel interestatal como intraestatal. Se incluyen desde movimientos religiosos por la paz promovidos por organizaciones y redes de raíz religiosa, como Pax Christi, o los movimientos evangélicos por la paz, o por movimientos políticos, o las iniciativas más seculares y, a la vez más plurales y académicas, como la Comisión Sudamericana de Paz y el Consejo Latinoamericano de Investigación para la Paz (CLAIP), vinculado a la *International Peace Research Association (IPRA)*, en la década del ochenta y del noventa, y que en la actualidad se despliegan en torno a la investigación por la paz, como en el caso de

la versión contemporánea del CLAIP, la Universidad de la Paz de las Naciones Unidas, con sus sedes y programas en Costa Rica y Uruguay; la Fundación Arias de Costa Rica, y la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y de Construcción de la Paz, impulsada por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) y asociada con el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC), todas ellas marcadamente influenciadas por la globalización de los derechos humanos, del derecho humanitario internacional, y las experiencias de intervención humanitaria. Estas iniciativas presentan una mayor vinculación con la comunidad académica y de expertos preocupados por temas de defensa y seguridad; por los temas de la seguridad mundial, hemisférica y regional, y por el rol de los organismos intergubernamentales en las operaciones de paz, la gestión de crisis y la intervención humanitaria, como en los casos de la ONU y la OEA. Asimismo, se caracterizan por una mayor capacidad analítica y una interlocución con diversas instancias de estos organismos, de las organizaciones regionales y subregionales, y de los gobiernos.

En la segunda categoría se incluyen las diferentes expresiones de reacción ciudadana frente a la violencia social y a la criminalidad, generalmente a nivel nacional o local, a través de organizaciones de la sociedad civil que buscan una salida frente a la inseguridad cotidiana

y que abarcan desde movilizaciones esporádicas en contra de la criminalidad y la violencia de reclamo ante los gobiernos nacionales o locales<sup>7</sup>, como lo fueron en su momento las movilizaciones en contra de la inseguridad desplegadas en los últimos años en las grandes ciudades como México D.F., Río de Janeiro o Buenos Aires, y las organizaciones no-gubernamentales de mayor consolidación institucional y permanencia, como es el caso de Viva Río y Sou da Paz en Brasil. También incluyen diversas iniciativas de resolución de disputas y de conflictos a nivel comunitario o grupal, promovido por ONG de diversos tipos, generalmente en base a un entrenamiento previo en mediación y resolución de conflictos<sup>8</sup>.

Por otra parte, las articulaciones entre estas vertientes, generalmente son limitadas y sólo muy recientemente comienzan a generar una movilización regional más amplia, a partir de su eventual confluencia en el marco de los Foros Sociales Mundiales o de las Américas, o de iniciativas más inclusivas como la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos Armados y de Construcción de la Paz, básicamente por las diferencias de metas, objetivos y alcances entre ellas, y por las limitaciones que imponen tanto la falta de información y capacitación, como las distancias geográficas y la ausencia de financiamientos sostenidos.

Todas, sin embargo, intentan promover un objetivo común más amplio —la construcción

de una cultura de la paz— articulado frecuentemente a alguna forma de interlocución o colaboración con los gobiernos y los organismos intergubernamentales, que varían de acuerdo con la mayor o menor receptividad de éstos.

En este marco, convergen por primera vez organizaciones y redes de la sociedad civil con intereses sectoriales y con metas diferenciadas a distintos niveles —regional, nacional, local—. Se trata de un esfuerzo por promover la construcción de la paz en la región, a través de la prevención de conflictos violentos o armados, la promoción de una cultura de la paz, y la interlocución con otros actores relevantes, a partir de una visión que entiende que la prevención y resolución de los conflictos violentos en la región no pasa por la negación del conflicto en sí sino por la transformación del mismo a través del diálogo y la negociación. Esto se realiza en el marco del desarrollo de los mecanismos institucionales adecuados y en apoyo a las políticas del Estado democrático, en el entendido que la transformación de las estructuras que generan la violencia, requieren de un esfuerzo sostenido y a largo plazo, de cambio social orientado por la justicia, la equidad, los derechos humanos y la paz.

En este contexto, sin embargo, muchas de estas iniciativas arrastran elementos propios de las características del desarrollo de la sociedad civil en la región. Por un lado, como ya señalábamos, tienden a desarrollarse y movilizarse rápidamente frente a una crisis coyuntural y

pueden ser rápidamente cooptadas por los gobiernos o los actores políticos respectivos, sin que las bases estructurales del conflicto armado o de la violencia social, sean sustancialmente modificados. Por otro, muchas de estas iniciativas y organizaciones tienden a reproducir los rasgos distintivos de las culturas políticas nacionales surgidos de una matriz estatal, con todas las distorsiones y características señaladas, que afectan su consolidación institucional y su sustentabilidad. La posibilidad de desarrollar estrategias de largo plazo por parte de las organizaciones y redes de la sociedad civil, con una incidencia efectiva sobre la transformación de los factores estructurales que generan las eclosiones de violencia a todo nivel, están severamente limitadas por esta serie de factores y por las dificultades de articulación y coordinación con Estados que, en general, presentan serias limitaciones en su desarrollo institucional y en su capacidad de articular iniciativas con estas organizaciones y redes.

Por otra parte, más allá de la contribución más efectiva que puedan hacer a la resolución de disputas a nivel local, en general sus iniciativas a un nivel más amplio son cuestionadas o ignoradas por los actores políticos —ya sea gobiernos, organismos intergubernamentales o partidos políticos—, no obstante la fugaz atención mediática que puedan recibir, limitando asimismo su capacidad de incidencia e impacto en la resolución o transformación de conflictos violentos o armados de mayor alcance. Es

así que iniciativas de la sociedad civil de diplomacia ciudadana en el marco de las tensiones entre Nicaragua y Honduras a finales de la década de los noventa; o del conflicto armado entre Ecuador y Perú a mediados de la misma década, con frecuencia han logrado concitar la atención de los medios y de la opinión pública, pero han tenido poca incidencia sobre la diplomacia convencional entre los Estados.

En esencia, sin embargo, la emergencia y el desarrollo de estas iniciativas y organizaciones, movilizadas por la preocupación y por las amenazas de la violencia generada no sólo por conflictos interestatales, sino principalmente intraestatales, ya sean de carácter eminentemente político o social, configura una parte importante de la tendencia de las sociedades latinoamericanas de iniciar un desplazamiento desde una visión y un enfoque estado-céntrico del tratamiento de los conflictos violentos o armados, que recluye los temas de guerra, paz y violencia social, como así también las estrategias políticas o diplomáticas para superarlas a la acción del Estado, a una visión socio-céntrica que privilegia la seguridad de los ciudadanos y las acciones que estos puedan emprender, en clara vinculación con concepciones de la seguridad como la seguridad humana. En este sentido, el recurso al Estado de Derecho y al Derecho Humanitario Internacional aparece con mucha claridad como referentes de estas iniciativas, como así también su asociación con una segunda fase de consolidación democráti-

ca vinculada tanto a la ampliación de derechos ciudadanos como al empoderamiento de la sociedad civil.

## Referencias bibliográficas

- ASSIS DE ALMEIDA, Guilherme y Paulo Sérgio PINHEIRO (2006) "Derechos humanos, violencia urbana y rendición de cuentas en Brasil", en ISUNZA Vera, Ernesto y Alberto OLVERA (eds.) (2006) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México D.F.: Porrúa et al., pp. 389-410.
- BUVINIC, Mayra; Andrew MORRISON y Michael SCHIFTER (1999) *La Violencia en América Latina y el Caribe: Un Marco de Referencia para la Acción*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CALDERON, Fernando (2006) "Tiempos de agitación, tiempos de cambio. Sociedad y democracia en los países andinos meridionales", en SORJ, Bernardo y Miguel Darcy DE OLIVEIRA (eds.) *Sociedad Civil y Democracia en América Latina: crisis y reinención de la política*, São Paulo/Río: Instituto Fernando Enrique Cardoso y Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, pp. 155-203.
- CARRILLO-FLÓREZ, Fernando (2007) "Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso", en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid), No. 0; <http://www.pensamientoiberoamericano.org/bjsumarios>
- CIIP (CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN PARA LA PAZ) (2002) *O estado da paz e a evolução da violência. A situação da América Latina*, Campinas: Editora da UNICMP
- CIVICUS (2006) *Civil Society Index – Framework and Research Methodology*, ms.
- DAGNINO, Evelina (2006) "Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de que estamos hablando?", en ISUNZA Vera, Ernesto y Alberto OLVERA (eds.) (2006) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México D.F.: Porrúa et al., pp. 223-242.
- DEL ÁLAMO, Óscar (2004) "América Latina, una región en conflicto", en INSTITUT INTERNACIONAL DE GOVERNABILITAT DE CATALUNYA, *Documentos de Trabajo* No. 5, Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 26 de noviembre 2004.
- DOOM, R. and K. VLASSENROOT (1997) "Early warning and conflict prevention: Minerva's wisdom?", en *Journal of Humanitarian Assistance* (Cambridge), July 1997. <http://jha.sps.cam.ac.uk/a/a008.htm>
- ELLNER, Steve (2003) "Introduction: The Search for Explanations", en ELLNER, Steve and Daniel HELLINGER (eds.) *Venezuelan Politics in the Chavez Era*, Boulder: Lynne Rienner, pp. 7-26.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (2006) "Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual", en Cheresky, Isidoro (comp.) *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Buenos Aires: Miño y Dávila, pp. 145-159.
- GOODHAND, Jonathan (2006) *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict*, Boulder: Lynne Rienner.
- HEINRICH, Volkhart Finn (2004) *Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide. A Project Description of the CIVICUS Civil Society Index: A Participatory Needs Assessment and Action-Planning Tool for Civil Society*, Johannesburg, South Africa: CIVICUS.
- HEINRICH, Volkhart Finn and Lorenzo Fioramonti (eds.) (2007) *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society. Comparative Perspectives. Volume 2*, Bloomfield: Kumarian Press.
- HENGSTENBERG, Peter; Karl KOHUT y Günther MAIHOLD (2002) "Estado y "sociedad civil" en América Latina. En busca de un nuevo equilibrio", en *Desarrollo y Cooperación*, No. 1, enero/febrero 2002, pp. 8-11.
- ILACON – Instituto Latinoamericano de Análisis de Conflictos (2005) "América Latina: La sociedad sitiada", en *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 36-10, octubre 2007, Fundación Santillana; <http://www.rieoci.org/jopinion10.htm>
- ISUNZA Vera, Ernesto y Alberto OLVERA (eds.) (2006) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México D.F.: Porrúa et al.
- JEONG, Ho-Won (2000) *Peace and Conflict Studies*.

- An Introduction*, Aldershot: Ashgate.
- KAUL, Inge; Isabelle GRUNBERG and Marc A. STERN (eds.) (1999) *Global Public Goods*, New York: UNDP.
- KALDOR, Mary (2003) "Haz la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global", en CASTELLS, Manuel y Narcís SIERRA (eds.) *Guerra y paz en el siglo XXI*, Barcelona: Tusquets, pp. 67-98.
- KRUIJT, Dirk y Kee KOONINGS (2007) "Actores armados y ciudades fragmentadas", en *Foreign Affairs en Español*, abril-junio 2007, vol. 7. No. 2, pp. 12-11.
- LUND, Michael (1996) *Preventing Violent Conflicts*, Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- MESA, Manuela (2006) *Violencia social y globalización en América Latina*, Madrid: Fundación Carolina.
- MESA, Manuela (2007-2008) "Globalización y violencia transnacional: dinámicas, costes y propuestas", en MESA, Manuela (coord.) *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid: CEIPAZ | Fundación Cultura de Paz | Icaria Editorial, pp. 39-62.
- SCHÜNEMANN, Julia (2007) "Cohesión social y violencia urbana", *Foro Europa-América Latina*, 24 de octubre del 2007; <http://eurolatin.fride.org/2007/10/24/cohesion-social-y-violencia-urbana.html>
- SERBIN, Andrés (2001) "Globalofóbicos vs. Globalitarios" en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 176, noviembre-diciembre.
- SERBIN, Andrés (2002) "Globalización, integración regional y sociedad civil", en Carlos Oliva y Andrés Serbin (comps.) *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, São Paulo: CRIES/AUNA
- SERBIN, Andrés (2003a) (comp.) *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- SERBIN, Andrés (2003b) "Paz, seguridad y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 18, julio-diciembre, pp. 165-220.
- SERBIN, Andrés (2006a) "El difícil tránsito hacia una ciudadanía regional", en *Revista del Sur* (Montevideo), No. 164, Marzo-Abril 2006-
- SERBIN, Andrés (2006b) "Regionalidad y ciudadanía: retos y dilemas de la sociedad civil en América Latina y el Caribe", en Dello Buono, R.A. and Diana Avila (eds.) *Diálogo Sudamericano: otra integración es posible*, Lima: Consejería en Proyectos.
- SERBIN, Andrés (2007<sup>a</sup>) (coord.) *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Icaria | CRIES | IDRC.
- SERBIN, Andrés (2007b) "El Índice de Sociedad Civil (CSI) de CIVICUS: Un balance de los resultados para América Latina", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), año 12, No. 26, julio-diciembre 2007, pp. 177-198.
- SERBIN, Andrés y Lorenzo FIORAMONTI (2007) "Civil Society in Latin America: Between Contentious Politics and Participatory Democracy", en HEINRICH, Volkhart Finn and Lorenzo Fioramonti (eds.) (2007) *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society. Comparative Perspectives. Volume 2*, Bloomfield: Kumarian Press, Chapter 8.
- SERBIN, Andrés y José Manuel UGARTE (2007) "Prevención de conflictos armados y sociedad civil en América Latina y el Caribe", en SERBIN, Andrés (2007<sup>a</sup>) (coord.) *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Icaria | CRIES | IDRC, pp. 11-48.
- SMULOVITZ, Catalina (2006) "Organizaciones que Invocan Derechos. Sociedad Civil y Representación en la Argentina", en SORJ, Bernardo y Miguel Darcy DE OLIVEIRA (eds.) *Sociedad Civil y Democracia en América Latina: crisis y reinención de la política*, Sao Paulo/Río: Instituto Fernando Enrique Cardoso y Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, pp. 13-62.
- SRIRAM, Chandra Lekha (2004) "Dynamics of Conflict in Central America", en Sriram, Chandra Lekha and Zoe Nielsen (2004) (eds.) *Exploring Subregional Conflict. Opportunities for Conflict Prevention*, Boulder: Lynne Rienner.

## Notas

- 1 Adicionalmente, los movimientos de afro-descendientes han comenzado a adquirir un protagonismo creciente en sociedades donde constituyen una proporción significativa de la población pero donde persisten formas de discriminación y exclusión social asociadas con la etnicidad.
- 2 No obstante, como bien señala del Álamo, “la relación democracia-conflicto es una dinámica que se retro-alimenta en la medida en que, por un lado, una institucionalidad democrática arraigada conduce a un mejor desempeño en materia de reducción y resolución de conflictos. Por otro, que en condiciones de baja conflictividad social, buen desempeño económico, y distensión de las demandas, los desafíos que enfrenta la etapa de transición disminuyen o son más bajos que los de una configuración opuesta como es aquella que predomina en la mayor parte de los países de la región”. Del Álamo añade a esta tipología los conflictos de género, que refieren a las estructuras de discriminación que sostienen y perpetúan las desigualdades entre hombres y mujeres sobre la base de una estratificación en la cual las últimas ocupan una posición inferior (del Álamo 2004:19), con frecuencia dando lugar a situaciones de violencia interpersonal de carácter doméstico que afectan no sólo a las mujeres, sino también a los niños y a los ancianos, y que dan lugar a fenómenos como la llamada “feminización de la pobreza” señalada por la CEPAL.
- 3 Al punto que, como señala Dirk Kruijt, existe una “simbiosis osmótica entre el Estado (en concreto, la policía y el sistema legal), la criminalidad común y elementos criminalizados de (ex)miembros de las fuerzas armadas, unidades paramilitares y combatientes guerrilleros”, que abren interrogantes sobre la estabilidad del orden económico, social y político de la región, y sobre los niveles “aceptables” de exclusión y niveles “aceptables” de violencia, articuladas a una falta de cohesión social que no es otra cosa que violencia estructural (Schünemann 2007).
- 4 Como señala, en este sentido, Fernando Carrillo-Flórez, “la gran debilidad institucional de las agencias de poder ejecutivo en estas áreas, de los poderes judiciales y la escasa eficiencia de las herramientas normativas e institucionales de la justicia penal a la hora de enfrentar el crimen y la violencia son limitantes reales del Estado de Derecho” (Carrillo-Flórez 2007).
- 5 No obstante, como el mismo autor apunta, “el paradigma autoritario que se halla dentro del “código genético” del desarrollo de nuestra región puso a la sociedad como objeto y no como sujeto de la acción estatal”, lo cual probablemente explique la naturaleza y las características de estas demandas y movilizaciones.
- 6 Para más detalles ver [www.civicus.org](http://www.civicus.org): Volkhart Finn Heinrich (2004) *Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide. A Project Description of the CIVICUS Civil Society Index: A Participatory Needs Assessment and Action-Planning Tool for Civil Society*, Johannesburg, South Africa: CIVICUS.
- 7 Que generalmente alcanzan un clímax coyuntural frente a una crisis y tienden posteriormente a diluirse sin alcanzar una continuidad organizativa ni una sostenibilidad institucional y financiera, cuando no son cooptadas por los respectivos gobiernos.
- 8 Un caso específico, intermedio entre las dos categorías, se desarrolla en Colombia ante la confrontación entre el gobierno democrático y las fuerzas irregulares de las FARC y del ELN, y los paramilitares de la AUC, donde han proliferado, frecuentemente con apoyo internacional, un conjunto muy amplio de iniciativas ciudadanas por la paz, tanto a nivel local como a nivel nacional, como es el caso de la Asamblea por la Paz en Colombia que articula diferentes iniciativas ciudadanas, con una composición que incluye a sindicatos (algunas de las víctimas más

destacadas de la confrontación civil en el país han sido sindicalistas), académicos e intelectuales, organizaciones religiosas, movimientos de mujeres, de indígenas y de campesinos, y organizaciones comunitarias que han sufrido en carne propia el embate de ambas partes del conflicto, con su consecuente acumulación de víctimas y de conculcación de los derechos humanos.

## El fenómeno de la impunidad: luces y sombras en América Latina

### Resumen:

En los últimos años estamos asistiendo a importantes avances tanto teóricos como normativos e institucionales para poder luchar efectivamente contra la impunidad en situaciones de transición, un fenómeno que en América Latina supone un serio obstáculo para los derechos humanos, la paz, la democratización y la consolidación del Estado de Derecho. Estos avances ponen de relieve la extrema importancia que revisten los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación como elementos clave para poner fin a la impunidad, como ha señalado insistentemente la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La progresiva instauración del principio de jurisdicción universal, junto con la reciente puesta en marcha de la Corte Penal Internacional, también pueden suponer un avance en la lucha contra la impunidad crónica que ha asolado a la mayor parte de los países de América Latina.

### *Palabras clave:*

impunidad, justicia transicional, derechos humanos

### Abstract:

Impunity is an obstacle to the effective enjoyment of human rights, peace, democratisation and the rule of law in a region such as Latin America in transitional situations. In recent years, some interesting developments have taken place both in the theoretical and in the normative and institutional realm at international level. These developments have stressed the relevance of the rights of victims to truth, to justice and to reparation to fight impunity, as the InterAmerican Court of Human Rights has repeatedly emphasised. The progressive affirmation of the principle of universal jurisdiction, together with the recent functioning of the International Criminal Court, may also help facing the chronic impunity existing in most of Latin American countries.

### *Key words:*

impunity, transitional justice, human rights.



Felipe Gómez Isa

Universidad de Deusto

## El fenómeno de la impunidad: luces y sombras en América Latina

La impunidad es uno de los obstáculos más serios para un adecuado disfrute de los derechos humanos, la paz, la democratización y la consolidación de un auténtico Estado de Derecho (Roht-Arriaza, 1995). Si bien tradicionalmente el estudio de la impunidad se ha centrado en las más graves violaciones de los derechos civiles y políticos, hay que reconocer que se está prestando una creciente atención a su impacto en los derechos económicos, sociales y culturales (Posada Sánchez, 1995), algo muy necesario en un contexto de una acentuada globalización que está exacerbando la exclusión y la desigualdad.

La impunidad se puede definir como “la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación,

detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso la indemnización del daño causado a sus víctimas”<sup>1</sup>. El fenómeno de la impunidad y sus consecuencias en el respeto efectivo de los derechos humanos ha comenzado a estar presente en la agenda de los derechos humanos a mediados de los años ochenta y principios de los noventa, sobre todo tras la preocupación mostrada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en junio de 1993 y su apoyo a todos los esfuerzos que, en el marco de las Naciones Unidas, se estaban haciendo para tratar de luchar contra ella<sup>2</sup>.

Lo cierto es que todos estos esfuerzos a nivel global han dado sus frutos y debemos reconocer que, al menos en el plano teórico, normativo e institucional, hoy contamos con herramientas e instrumentos que pueden faci-

litar enormemente el combate contra la impunidad, lo que no equivale automáticamente a que ello vaya a ser así, como los casos de Guatemala, México, Colombia o El Salvador se encargan, desgraciadamente, de demostrar.

Un primer ámbito en el que desde las Naciones Unidas se ha trabajado intensamente son los diferentes estudios sobre la impunidad llevados a cabo por el experto Louis Joinet, que culminaron en 1997 con la elaboración de un *Conjunto de Principios para la lucha contra la impunidad*<sup>3</sup>, principios que han sido actualizados en 2005 por la experta independiente Diane Orentlicher<sup>4</sup>. Estos principios, estructurados en torno a la garantía del *derecho a la verdad*, el *derecho a la justicia*, y el *derecho de las víctimas a la reparación*, suponen una buena base para aquellos estados que realmente cuenten con la voluntad política suficiente como para tratar de poner coto a la impunidad.

Otro hito relevante ha sido la reciente aprobación en diciembre de 2005 por la Asamblea General de las Naciones Unidas de los *Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*<sup>5</sup>. Estos Principios y Directrices plasman toda una evolución en la forma de abordar las violaciones de derechos humanos, con una creciente atención a las víctimas y a su derecho a la reparación por todos los daños sufridos por dichas violaciones.

Otro ámbito en el que en los últimos años estamos asistiendo a transformaciones vertiginosas es la progresiva afirmación del principio de *jurisdicción universal*, principio que ha recibido un enorme espaldarazo con el *Caso Pinochet* y otros casos que, siguiendo la estela de éste, están abriendo sendas hasta hace muy poco tiempo insospechadas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en la lucha contra la impunidad. La culminación de todo este proceso puede venir de la mano de la reciente puesta en funcionamiento de la Corte Penal Internacional en 2002.

Uno de los contextos en los que la impunidad ha campado a sus anchas, y lo sigue haciendo en gran parte, es América Latina y Centroamérica (Mack, 2007), sobre todo en supuestos de justicia transicional como los que se han vivido, y se siguen viviendo, en muchos países de la región (Chinchón Álvarez, 2007). El presente estudio pretende mostrar las luces y las sombras de la lucha contra la impunidad en este continente, partiendo de los avances en el escenario jurídico internacional y en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. En este sentido, la progresiva jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos está abriendo espacios muy prometedores para poder combatir de una manera efectiva el cáncer que supone la impunidad, aunque el camino que queda por recorrer es todavía muy largo.

## I. Verdad, justicia y reparación: ingredientes esenciales de la lucha contra la impunidad

Tanto los esfuerzos desplegados desde las Naciones Unidas por acabar con la impunidad en casos de violaciones graves de los derechos humanos, como la formulación y el reconocimiento de un derecho de las víctimas a la reparación, coinciden en subrayar la interdependencia y la complementariedad entre el derecho a la verdad, el derecho a la justicia y el derecho a la reparación. A pesar de que los tres derechos, como vamos a comprobar, son independientes y admiten un cumplimiento separado, la verdad es que se conciben cada vez más como elementos interrelacionados y que tienen que estar necesariamente presentes en los procesos en los que se trata de superar un pasado plagado de violaciones de derechos humanos.

### El derecho a la verdad

El derecho de las víctimas y de la sociedad a conocer toda la verdad sobre los sucesos ocurridos es un elemento esencial en un proceso de justicia transicional y de reconciliación (Zalaquett, 1995: 6 y ss.). Sólo cuando las víctimas conocen toda la verdad, y cuando se haya hecho justicia y se hayan reparado los daños causados en la medida en que se pueda, podrá comenzar un verdadero proceso de perdón y de reconciliación nacional. Ahora bien, el *conoci-*

*miento* que proporciona la verdad tiene que ir acompañado de *reconocimiento* a las víctimas. La verdad no se tiene que quedar en el círculo más íntimo de las víctimas, sino que tiene que ser reconocida oficial y públicamente, elevando así su validez al público y a la sociedad en su conjunto. Para Barahona de Brito, el reconocimiento “devuelve a las víctimas a la sociedad, que reconoce su sufrimiento, proporcionándoles una forma de justicia distributiva o social, y proporcionando recursos no convencionales tales como la toma de conciencia social, la memoria colectiva, la solidaridad y la superación de la baja autoestima” (Barahona de Brito, 2001: 25). Como vemos, la verdad pasa a desempeñar una suerte de rol terapéutico, convirtiéndose en un ingrediente esencial del derecho a la reparación. Esta estrecha relación entre la verdad y la reparación ha sido consagrada en los Principios y Directrices sobre el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones aprobados en 2005. Estos Principios recogen la *satisfacción* como una de las formas de reparación. Entre las medidas conducentes a la satisfacción los Principios mencionan varias que están estrechamente vinculadas con el derecho a la verdad, tanto en su dimensión de conocimiento como de reconocimiento. Así, el principio 22 menciona, entre otras medidas, “la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad; ... una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víc-

tima y de las personas estrechamente vinculadas a ella; una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;... conmemoraciones y homenajes a las víctimas; la inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles”.

Como podemos ver, el derecho a la verdad conlleva un *deber de memoria* por parte del Estado, ya que “el conocimiento, para un pueblo, de la historia de su opresión pertenece a su patrimonio y como tal debe ser preservado”<sup>6</sup>. La proclamación de este deber de memoria nos hace preguntarnos si quizás no esté emergiendo también como corolario necesario de todo ello un derecho de las víctimas, de la sociedad y, en ciertos casos, de toda la humanidad, a la memoria<sup>7</sup>. Nos encontramos ante un derecho de naturaleza individual y colectiva<sup>8</sup>, ya que no sólo las víctimas tienen el derecho a la verdad, al recuerdo y a la memoria, sino que también la sociedad entera está interesada y necesita poder disfrutar de este derecho (Oliveira y Guembe, 2004). Ahora bien, este deber de memoria por parte del Estado no significa que el Estado sea el único legitimado para participar en el proceso de mantenimiento o, en su caso, recuperación o reconstrucción de dicha memoria histórica. Y es que la memoria es incómoda, es políticamente incorrecta, y puede llegar incluso a ser vista como

peligrosa, ya que nos enfrenta con los demonios y las vergüenzas del pasado, un pasado al que en muchas ocasiones se le han otorgado interpretaciones excesivamente almibaradas y complacientes. La memoria es un proceso de construcción colectiva en el que tienen que participar los diferentes actores de la vida política y social (Vázquez Sixto, 2005).

Un aspecto importante de este deber de recordar por parte del Estado es la necesaria preservación de los archivos donde se encuentra información sobre las violaciones de los derechos humanos y la adopción de las medidas pertinentes para facilitar la consulta a dichos archivos en interés de las víctimas y de sus familiares para hacer valer sus derechos y para favorecer la investigación histórica. Como señala a este respecto el *Conjunto de Principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* elaborado por la experta independiente Diane Orentlicher en 2005, “el derecho a saber implica la necesidad de preservar los archivos”<sup>9</sup>.

Conscientes de toda esta evolución sufrida por el derecho a la verdad en los últimos años, los órganos de protección de los derechos humanos han puesto de manifiesto cada vez con más insistencia la necesidad de reconocer y garantizar este derecho. En este sentido, quien más ha elaborado y desarrollado todo lo concerniente al derecho a la verdad ha sido la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

que se ha tenido que enfrentar a casos en los que la impunidad y los obstáculos de todo tipo a las investigaciones por gravísimas violaciones de los derechos humanos acababan poniendo en serio riesgo los derechos a la verdad, a la justicia y, en último término, a la reparación de las víctimas. La Corte ha señalado en varios casos el derecho que asiste a las víctimas y a sus familiares de conocer lo que ocurrió y de saber quiénes fueron los responsables de los hechos<sup>10</sup>. En el famoso *Caso Myrna Mack vs. Guatemala*, en el que la Corte tenía que analizar la ejecución extrajudicial de la Sra. Mack, el más alto tribunal del sistema interamericano ha reiterado una vez más que “toda persona, incluyendo a los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos, tiene *el derecho a la verdad*”<sup>11</sup> (el entrecomillado es nuestro). Como resultado de la proclamación de este derecho a la verdad, la Corte establece que:

*los familiares de las víctimas y la sociedad como un todo deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones. Este derecho a la verdad ha venido siendo desarrollado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; al ser reconocido y ejercido en una situación concreta, ello constituye un medio importante de reparación*<sup>12</sup>.

Como vemos, por un lado, se establece la

doble naturaleza individual y colectiva del derecho a la verdad, ya que no sólo las víctimas, sino el conjunto de la sociedad guatemalteca, tienen derecho a conocer todos los detalles de los hechos acontecidos. Por otro, se vinculan claramente, como ya hemos puesto de manifiesto con anterioridad, la verdad, la justicia y la reparación, además de que se define el conocimiento de la verdad como “un medio importante de reparación”. Finalmente, la Corte también otorga una enorme relevancia a la difusión pública de la verdad como forma de reparación. Como señala la Corte en este sentido, “para reparar totalmente este aspecto de las violaciones cometidas... el resultado del proceso deberá ser públicamente divulgado, para que la sociedad guatemalteca conozca la verdad”<sup>13</sup>.

Otro desarrollo importante que revela la enorme importancia que está adquiriendo la verdad en los procesos de transición tras graves violaciones de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario son las Comisiones de la Verdad que se han creado en los últimos años en América Latina y en otras latitudes (Hayner, 2001). Estas Comisiones, aunque denominadas de la verdad, están desempeñando cada vez más roles que tienen que ver con la reparación y la reconciliación.

### **El derecho a la justicia**

El derecho a la justicia goza de amplio reconocimiento en el panorama jurídico internacional, reconocimiento y desarrollo en el que las

Naciones Unidas han jugado un papel fundamental. Este derecho implica, en primer lugar, que los estados tienen el deber de crear el entramado judicial necesario para la denuncia, la investigación y el enjuiciamiento de los presuntos casos de violaciones de los derechos humanos; en segundo lugar, el derecho a la justicia exige que los estados extremen las medidas para evitar la impunidad ante violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. Y es que la impunidad tiene efectos devastadores para las víctimas de las violaciones.

Todo ello ha motivado la discusión en torno a si los estados están obligados en todo caso a procesar penalmente a los culpables de crímenes graves relacionados con los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario o, por el contrario, gozan de un cierto margen de apreciación sobre la base de criterios relacionados con los intereses generales de la sociedad y la reconciliación nacional, sobre todo en procesos de transición política tras períodos marcados por graves violaciones de los derechos humanos. No voy a entrar a fondo en este debate, que nos llevaría demasiado lejos para los propósitos de este artículo, pero sí me gustaría dejar sentado que está emergiendo un principio en torno a que las graves violaciones de los derechos humanos (genocidio, ejecuciones extrajudiciales, tortura, desapariciones...) imponen una obligación general de procesar y castigar a los culpables, aunque, en casos auténticamente excepcionales en períodos de

transición, el Estado podría introducir los criterios antes señalados para limitar parcialmente dicha obligación. En cuanto al alcance de estas limitaciones es donde se producen las principales divergencias. Mientras que para Diane Orentlicher sólo cuando los procesamientos penales pongan en serio peligro la vida de la nación (por ejemplo, cuando los militares amenazan creíblemente con un golpe de Estado si se continúa con los procesamientos) se podrían admitir ciertos límites al procesamiento penal fruto de la aplicación del principio de estado de necesidad (Orentlicher, 1995: 414 y ss.), en cambio, para otros autores como José Zalaquett el margen de apreciación con el que cuentan los estados es bastante más amplio, ya que son ellos los que tienen que equilibrar las necesidades individuales de justicia con las exigencias de carácter colectivo relacionadas con la pacificación y la reconciliación de una sociedad. Para este jurista, que participó en la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación en Chile tras la dictadura de Pinochet, estas limitaciones se tienen que poner en funcionamiento en un contexto en el que se garantice el derecho completo a la verdad, la reparación a las víctimas y, en última instancia, que todo ese conjunto de medidas que vienen a limitar la responsabilidad de los victimarios cuente con refrendo popular, es decir, que sean aceptadas por el conjunto de la población mediante una consulta o bien a través de sus representantes elegidos democráticamente (Zalaquett, 1995: 6 y ss.).

De todas maneras, debemos reconocer que la aplicación discrecional de estos criterios por parte de ciertos estados en períodos de transición política normalmente supone una peligrosa puerta abierta para la impunidad, el olvido y la ausencia de un programa integral y efectivo de reparaciones, habiendo ejemplos que, desgraciadamente, vienen a corroborar esta afirmación. Entre las medidas que los estados pueden aplicar y que pueden dar lugar a un mayor o menor grado de impunidad en función de cómo se apliquen y se interpreten se encuentran la institución de la prescripción, la concesión de asilo a responsables de las violaciones, la denegación de su extradición, la obediencia debida, las inmunidades de que gozan los responsables políticos, las leyes sobre “arrepentidos”, la competencia de los tribunales militares... En todos estos casos, el Conjunto de Principios actualizado para la lucha contra la impunidad establece que los estados “incorporarán garantías contra las posibles desviaciones a que pueda dar lugar” su aplicación<sup>14</sup>. Es decir, se trata de limitar en la medida de lo posible que estas instituciones sirvan para eximir a los responsables de determinadas violaciones de los derechos humanos de tener que rendir cuentas ante la justicia.

Estos peligros son los que han llevado a los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y a la jurisprudencia internacional a extremar las precauciones en casos en los que los nuevos Gobiernos surgidos tras un proceso

de transición tratan de “arreglar” las cuentas con el pasado mediante el expediente de aprobar leyes de amnistía que, en aras de la reconciliación nacional, limitan la responsabilidad penal de ciertos responsables de violaciones graves a los derechos humanos. Tan pronto como en 1985, en pleno proceso de recuperación de la democracia en algunos países del Cono Sur en América Latina en el que se iba a plantear con toda su crudeza el tema de las leyes de amnistía, el relator especial de la Comisión de Derechos Humanos para analizar el fenómeno de la impunidad y las leyes de amnistía aseveraba que “tratándose de torturas, desapariciones involuntarias o forzosas, o de ejecuciones extrajudiciales, el atentado a la condición humana es tal que el derecho al olvido amenaza con transformarse en derecho a la impunidad”<sup>15</sup>.

Una posición aún más firme si cabe en contra de las leyes de amnistía y otras medidas que tratan de evitar la persecución penal ha venido de la mano de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, la Corte he dejado sentado que “el Estado debe garantizar que el proceso interno tendente a investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los hechos surta los debidos efectos. Además, deberá abstenerse de recurrir a figuras como la amnistía, la prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad, así como a medidas que pretendan impedir la persecución penal o suprimir los efectos de la sentencia condenatoria”<sup>16</sup>.

Uno de los casos emblemáticos en materia de amnistías es el *Caso Barrios Altos vs. Perú*, en el que los demandantes solicitaban, entre otras cosas, a la Corte que se pronunciara sobre la compatibilidad de las leyes de amnistía n° 26.479 y 26.492 promulgadas por Perú con la Convención Americana de Derechos Humanos. La Corte, en una decisión que no deja lugar a ninguna duda, señala que:

*son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretenden impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos... Las leyes de autoamnistía conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana. Este tipo de leyes impide la identificación de los individuos responsables de violaciones a derechos humanos, ya que obstaculiza la investigación y el acceso a la justicia e impide a las víctimas y a sus familiares conocer la verdad y recibir la reparación correspondiente”<sup>17</sup>.*

Una vez más podemos comprobar la relación indisoluble que existe entre verdad, justicia y reparación. En cuanto uno de estos elementos se intenta limitar los otros sufren irremediablemente. Es por ello que un programa integral de reparaciones, como veremos en el siguiente apartado, no se puede acometer sin una apuesta decidida por el derecho a la verdad y el derecho a la justicia. En este sentido, la jurisprudencia reiterada de la Corte Interamericana en lo que concierne a la verdad, la justicia y la reparación no deja ningún resquicio posible para limitar alguno de ellos en casos de violaciones graves a los derechos humanos.

Esta visión ha sido incluida en el Conjunto de principios actualizado para la lucha contra la impunidad, cuando se establece que “incluso cuando tenga por finalidad crear condiciones propicias para alcanzar un acuerdo de paz o favorecer la reconciliación nacional, la amnistía y demás medidas de clemencia” no se aplicarán a “los autores de delitos graves conforme al derecho internacional” y no afectarán en ningún caso “al derecho de las víctimas a la reparación... y al derecho a saber”<sup>18</sup>. En este sentido, “si una amnistía cumple con la obligación del Estado de promover los derechos humanos tiene que ser juzgado a la luz de su propósito, su alcance y sus formas de implementación”, aunque, como el propio A. O’Shea reconoce, “sienta un peligroso precedente” (O’Shea, 2002: 165).

### El principio de jurisdicción universal

Un aspecto que está evolucionando, aunque no sin dificultades, es la progresiva generalización del principio de *jurisdicción universal*, que puede significar también un importante freno a la impunidad en el complicado y sinuoso camino de la aplicación del derecho a la justicia. Este principio plantea que ciertas violaciones de derechos humanos son tan graves que repugnan la conciencia de la humanidad y, en consecuencia, se pueden perseguir fuera de las fronteras donde ocurrió ese hecho. El Conjunto de Principios y Directrices sobre el derecho a la reparación abogan por la extensión de este principio y por la asunción de compromisos firmes por los estados en este terreno, así como en el de la cooperación necesaria con otros estados y los órganos internacionales de aplicación de la justicia. Como dispone el principio nº 5, “cuando así lo disponga un tratado aplicable o lo exija otra obligación jurídica internacional, los estados incorporarán o aplicarán de otro modo dentro de su derecho interno las disposiciones apropiadas relativas a la jurisdicción universal. Además, cuando así lo disponga un tratado aplicable o lo exija otra obligación jurídica internacional, los estados deberán facilitar la extradición o entrega de los culpables a otros estados y a los órganos judiciales internacionales competentes...”.

Un importante avance del principio de jurisdicción universal se produjo con el intento de enjuiciar en España a Augusto Pinochet por

parte de la Audiencia Nacional por los hechos cometidos durante su férrea dictadura en Chile. A pesar de que finalmente, por razones “humanitarias”, el Ministro británico de Interior Jack Straw denegó su extradición a España, lo cierto es que las decisiones de la Cámara de los Lores avalando su extradición no dejan lugar a duda de lo que este caso ha supuesto para el avance de la jurisdicción universal y del propio Derecho Internacional en la ingente tarea de luchar contra la impunidad (Roht-Arriaza, 2006). Otros casos han seguido la estela abierta por el caso Pinochet y, por poner un ejemplo, la Fundación Rigoberta Menchú sigue buscando justicia ante la Audiencia Nacional por el genocidio, las torturas y el terrorismo de Estado que acontecieron en Guatemala durante los años 80<sup>19</sup>. Otros casos emblemáticos son la decisión del Gobierno mexicano de conceder la extradición de Ricardo Miguel Cavallo para ser juzgado en España por los delitos de genocidio, tortura y terrorismo, presuntamente cometidos durante la dictadura en Argentina o la reciente extradición de Alberto Fujimori por parte de Chile a Perú para enfrentarse a acusaciones de corrupción y violaciones graves de los derechos humanos durante su mandato (Rivera, 2007: 32 y 33). Como podemos comprobar, la globalización también se está aliando con la justicia universal y con la lucha contra la impunidad y ya ha producido sus primeros frutos, frutos que se están comenzando a consolidar

con el comienzo de las actuaciones de la Corte Penal Internacional prevista por el Estatuto de Roma de 1998.

### La Corte Penal Internacional

Debemos reconocer que la actitud de la mayor parte de los estados de América Latina ha sido favorable a la Corte Penal Internacional, a pesar de las presiones sufridas por parte de Estados Unidos. Tal es así, que una abrumadora mayoría de ellos ha ratificado el Estatuto de Roma. El único caso en el que, hasta ahora, se ha planteado la posibilidad de la participación de la Corte Penal en la región es su eventual entrada en escena en el proceso de desmovilización, enjuiciamiento y castigo de los paramilitares en Colombia. Como sabemos, Colombia depositó el instrumento de ratificación del Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional el 5 de agosto de 2002, entrando en vigor a partir del 1 de noviembre de 2002. Ahora bien, el Gobierno colombiano, utilizando la prerrogativa que le concede el artículo 124 del Estatuto de Roma, realizó, al momento de depositar el instrumento de ratificación, una declaración en virtud de la cual “durante un período de siete años contados a partir de la fecha en que el Estatuto entre en vigor para él, no aceptará la competencia de la Corte sobre la categoría de crímenes a que se hace referencia en el artículo 8”. Esto supone que hasta el 1 de noviembre de 2009 la Corte Penal Internacional carecerá de competencia por la comisión de *crímenes de guerra* en su

territorio, una decisión que ha levantado bastantes críticas desde las ONG de derechos humanos, ya que puede abrir la puerta a una todavía mayor impunidad en una Colombia que sigue estando sumida en un conflicto armado interno con altas dosis de degradación. De todas formas, la Corte sí será competente por genocidio (artículo 6 del Estatuto) o por crímenes contra la humanidad (artículo 7) a partir de la entrada en vigor del Estatuto de Roma para Colombia.

Un hecho relevante respecto de la eventual competencia de la Corte Penal Internacional sobre los crímenes cometidos en Colombia se produjo el 2 de marzo de 2005, cuando el Fiscal de la Corte, Luis Moreno Ocampo, envió una comunicación oficial al Gobierno colombiano en la que solicitaba explicaciones sobre cuál había sido la respuesta estatal ante informaciones recibidas acerca de la comisión de numerosos y graves crímenes contra la humanidad a partir de noviembre de 2002, fecha de entrada en vigor en Colombia del Estatuto de Roma. Asimismo, el Fiscal se mostró muy interesado en los diferentes anteproyectos de ley que se estaban discutiendo para encauzar el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, conminando al Gobierno colombiano a que le “(...) mantuviera informado de los avances a este respecto”.

En el fondo, de lo que realmente se trata es de evitar la impunidad en crímenes que repugnan la conciencia de la humanidad y han afec-

tado a miles de víctimas en Colombia. La justicia penal internacional se puede convertir así en una herramienta muy oportuna que sirva para complementar los esfuerzos de una sociedad por hacer justicia y garantizar los derechos a la verdad y a la reparación de las víctimas, evitando así la impunidad.

Por lo tanto, vemos cómo el derecho a la justicia juega un papel clave en los procesos de transición, y tiene que necesariamente formar parte de un proceso integral de reparaciones y de lucha contra la impunidad. De hecho, el acceso a la justicia ocupa un lugar muy relevante en el Conjunto de Principios y Directrices sobre el derecho a la reparación, como hemos visto anteriormente.

### El derecho a la reparación

La reparación a las víctimas de violaciones de los derechos humanos es otro de los elementos centrales de la lucha efectiva contra la impunidad. Debemos reconocer que en este ámbito se han producido avances considerables en los últimos años tanto a nivel universal como, sobre todo, en América Latina, como nos vamos a encargar de demostrar a continuación.

En primer lugar, debemos subrayar que la reparación no es una panacea que va a solucionar todos los problemas relacionados con el pasado a los que se enfrentan las sociedades en transición. Ciertas secuelas de graves violaciones de derechos humanos son irreparables, tanto en su dimensión individual como colecti-

va; en ocasiones, las heridas son de tal naturaleza que a lo máximo a que se puede aspirar es a que las víctimas aprendan a vivir con ese dolor, ya que una total recuperación no es algo a lo que se pueda aspirar realísticamente.

Esta reflexión nos conduce a la necesidad de enfocar las reparaciones como un *proceso* y no como un momento concreto en el que se lleven a cabo determinados actos simbólicos y se entregan a las víctimas algunos beneficios económicos y otro tipo de ayudas. Lo importante no son los objetos que pretenden la reparación de las víctimas sino “los procesos que tienen lugar alrededor de esos objetos” (Hamber, 2005: 9). Es por ello que las medidas simbólicas de reparación, muchas de ellas relacionadas con políticas de memoria, son tan importantes tanto para las víctimas individuales como para el conjunto de la sociedad; la reparación no es un fenómeno exclusivamente económico o material, sino que necesita de todo un conjunto de medidas que tienden a modificar el imaginario político y social en el que se tienen que insertar las víctimas. En el fondo, nos encontramos ante un proceso político que busca la reconstitución de la comunidad política (Martín Beristáin y Páez, 2000), un nuevo equilibrio en la sociedad en el que las víctimas sean reconocidas en su condición de víctimas y pasen a ocupar un nuevo papel en el espacio político y social. En este sentido, la reparación pasa a formar parte del proceso de justicia *reparadora* y *transformadora*, una justicia que lo que pre-

tende, en definitiva, es la plena reparación de las víctimas y la transformación de la sociedad hacia una sociedad más justa en la que las víctimas de las violaciones del pasado ocupen su lugar. Y es que en los casos de graves violaciones de los derechos humanos y violencia extrema no sólo las víctimas individuales resultan dañadas, sino que es toda la sociedad quien acaba siendo traumatizada. Es por ello que el proceso de reparaciones no se tiene que enfocar exclusivamente en las víctimas individuales, sino que también se tiene que dirigir al conjunto de la sociedad, que también necesita de un proceso de reparación social.

Otro de los aspectos fundamentales para que un proceso de reparaciones pueda llegar a buen puerto es una adecuada *identificación* de las víctimas de las violaciones y de los beneficiarios de dichas reparaciones, lo que está íntimamente relacionado con el *reconocimiento* al que aludíamos cuando reflexionábamos sobre el derecho a la verdad. A la hora de identificar a las víctimas es necesario distinguir entre víctimas *directas* e *indirectas* (aquellas que no han sufrido directamente las violaciones pero están vinculadas a las víctimas directas) y víctimas *individuales* y *colectivas*. Estas últimas se producen cuando es un determinado grupo o colectivo unido por determinados lazos como la lengua, la raza o la religión quien sufre la violación. Lo cierto es que todas estas categorías de víctimas aparecen reconocidas en los Principios y Directrices sobre el derecho a la reparación,

que realizan, como ya hemos visto, una definición bastante amplia de lo que hay que entender por víctima<sup>20</sup>. Ahora bien, a pesar de la existencia de esta definición de quién se puede considerar como víctima, debemos reconocer que la decisión de reconocer a dichas víctimas como personas o colectivos susceptibles de participar en un proceso de reparaciones es, en el fondo, una decisión política que, en calidad de tal, inevitablemente conlleva un cierto grado de discrecionalidad. El aspecto más importante a la hora de identificar a las víctimas es que dicha identificación se lleve a cabo sin ningún tipo de discriminación, atendiendo fundamentalmente al sufrimiento de las personas y no a su color político, su credo religioso, su pertenencia étnica o su género. Debemos reconocer que la preocupación por la no discriminación ha estado presente desde los mismos inicios del proceso de elaboración de los Principios y Directrices sobre el derecho a la reparación, concretándose dicha preocupación en el principio 25, que dispone que “la aplicación e interpretación de los presentes principios y directrices se ajustará sin excepción a las normas internacionales de derechos humanos y al derecho internacional humanitario, sin discriminación de ninguna clase ni por ningún motivo”. La rotunda afirmación de este principio de no discriminación nos lleva a que los programas de reparación tienen que ser completos, tienen que responder a un proceso inclusivo y no excluyente. Es decir, estos programas tienen que tratar de responder a las nece-

sidades de todas las víctimas y no exclusivamente las de las que son consideradas como políticamente correctas en ese momento, ya que ello puede acabar convirtiéndose en el caldo de cultivo más apropiado para el odio y el resentimiento que hacen aún más difícil el proceso de reconciliación.

Ahora bien, la no discriminación como referente esencial no significa que todas las víctimas estén en la misma situación y que las reparaciones les correspondan a todas por igual. En este sentido, se ha abogado por una *concepción horizontal de las víctimas*, lo que permite, por un lado, reconocer la especificidad de cada grupo de víctimas, y, por otro, no establecer jerarquías innecesarias entre ellas. Tratando de responder a esta inquietud, los Principios y Directrices sobre el derecho a la reparación introducen acertadamente la *proporcionalidad* como criterio a la hora de fijar el alcance de las reparaciones. Como dispone el principio 18, "... teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva...".

Otro de los ingredientes que no pueden faltar a la hora de condimentar un adecuado proceso de reparaciones es la *integralidad*. Un proceso de reparaciones tiene que ser integral,

tanto en su vertiente externa como interna. A la *integralidad externa* ya hemos hecho referencia cuando hemos analizado las interconexiones entre la verdad, la justicia y la reparación. Un programa de reparaciones no se puede concebir sin, al mismo tiempo, avanzar en el ejercicio del derecho a la verdad y del derecho a la justicia. La reparación no puede convertirse en un mero sustituto de la verdad y la justicia, como en ocasiones se pretende, ya que ello equivaldría a querer comprar el silencio y la injusticia. Por su parte, la *integralidad interna* hace alusión a que las diferentes medidas de reparación a las víctimas y a la sociedad tienen que ser coherentes y apoyarse mutuamente. La reparación no tiene una dimensión meramente económica, sino que se tiene que abordar como un intento omnicompreensivo de reparar el daño causado a las víctimas y de buscar un nuevo equilibrio político y social, proceso en el que las diferentes medidas de reparación pueden jugar papeles distintos pero complementarios.

Debemos reconocer que los Principios y Directrices sobre el derecho a la reparación recientemente aprobados incorporan las dos dimensiones de la integralidad a las que acabamos de hacer mención. Ya hemos visto cómo los Principios no conciben la reparación como algo separado, sino como un proceso enmarcado en políticas de verdad y de justicia. Por otro lado, los Principios mencionan diferentes medidas de reparación a las que pueden acudir los Estados a la hora de diseñar sus programas

de reparación. En este sentido, los Estados pueden acudir, en función de las circunstancias particulares de cada caso y de cada país, a las siguientes formas de reparación: la *restitución*, la *indemnización*, la *rehabilitación*, la *satisfacción* y las *garantías de no repetición*. Ahora bien, no nos encontramos ante una lista *numerus clausus*, sino que los Estados pueden decidir, si las circunstancias se lo exigen, alguna otra forma de reparación individual y social. La *flexibilidad* y la *adaptabilidad* son dos criterios importantes que los Estados tienen que poner en juego cuando están diseñando un programa de reparaciones, ya que cada situación exigirá un programa de reparaciones específico, adecuado a las características étnicas, culturales, lingüísticas... de cada sociedad. Este extremo ha sido destacado en varias ocasiones por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el caso que ya hemos comentado de la *Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, la Corte tuvo muy presente la dimensión cultural a la hora de ordenar las reparaciones tanto a las personas individuales como a las comunidades indígenas afectadas. Los jueces reconocieron que “con la muerte de las mujeres y los ancianos, transmisores orales de la cultura maya achí, sus conocimientos no pudieron ser transmitidos a las nuevas generaciones, lo que ha producido en la actualidad un vacío cultural... Sólo desde la perspectiva colectiva, fundada en la comprensión de los elementos socio-culturales característicos del pueblo

maya como son su cosmovisión, espiritualidad y estructura social comunitaria, y en el reconocimiento de la magnitud de los actos genocidas cometidos en su contra, pueden determinarse las medidas de reparación...”<sup>21</sup>. Por lo tanto, teniendo en cuenta las dimensiones culturales del intento de genocidio contra el pueblo maya, las reparaciones van a tener como uno de sus ejes principales restañar ese intento de “destruir la liga histórica entre las viejas y las nuevas generaciones, por la que transcurre la tradición cultural que es condición y expresión de la identidad de sus miembros, tanto en el plano individual como en el orden colectivo”<sup>22</sup>.

A continuación vamos a hacer un repaso a las diferentes formas de reparación mencionadas por los Principios y Directrices, que suponen un elenco bastante completo de las medidas de reparación de las que pueden hacer uso los estados. En primer lugar, el principio 19 alude a la *restitución* “siempre que sea posible”, ya que ello supone “devolver a la víctima a la situación anterior a la violación”, algo que, en ocasiones, es simplemente imposible. Entre las medidas de restitución los Principios mencionan “el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes”. Como ya hemos señalado, en la medida de lo posible, la restitución pretende devolver a la víctima a la situación anterior, algo que estará siempre

en función de las circunstancias particulares de cada caso.

En segundo lugar, los Principios mencionan la *indemnización*<sup>23</sup> que es una de las formas clásicas y más frecuentes de reparación. La indemnización se tiene que conceder “de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de (las) violaciones...”. Entre los perjuicios que los Principios consideran como susceptibles de ser indemnizados se incluyen los siguientes: “el daño físico o mental; la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; los perjuicios morales; o los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales”. Como podemos comprobar, una amplia gama de perjuicios económicos pueden resultar indemnizables en un programa de reparaciones.

La *rehabilitación* es la tercera forma de reparación a la que se hace referencia en los Principios<sup>24</sup>, incluyendo “la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales”. La rehabilitación es especialmente adecuada cuando las violaciones de derechos humanos han dejado secuelas importantes tanto físicas como psicológicas (pensemos en casos de tortura o en casos de desapariciones de seres queridos durante largos períodos de tiempo).

La cuarta forma de reparación es la *satisfacción*<sup>25</sup>, a la que ya aludimos cuando abordamos la cuestión del reconocimiento de las víctimas en el contexto del derecho a la verdad. Nos encontramos ante uno de los elementos más importantes en todo proceso de reparación, ya que aborda las cuestiones simbólicas que tienen que ver con el imaginario colectivo y con la memoria. Como ya mencionamos en su momento, entre las medidas que pretenden la satisfacción se encuentran “la revelación pública y completa de la verdad...; la búsqueda de las personas desaparecidas...; una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima...; una disculpa pública...; conmemoraciones y homenajes a las víctimas...”, en fin, todo un catálogo de medidas que se pueden utilizar para elaborar una adecuada política de memoria como parte integrante del programa de reparaciones.

La última forma de reparación a la que aluden los Principios son las *garantías de no repetición*<sup>26</sup>, todo aquel conjunto de medidas que lo que pretenden es prevenir que las violaciones de derechos humanos que han tenido lugar vuelvan a ocurrir en el futuro. Entre las medidas que los Estados pueden poner en marcha con este carácter preventivo se encuentran las siguientes: “el ejercicio de un control efectivo de las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad...; el fortalecimiento de la independencia del poder judi-

cial...; la educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad...; la revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan”.

Como hemos podido comprobar, nos encontramos ante un catálogo muy completo y abierto al que los Estados pueden recurrir cuando se encuentren en la tesitura de tener que abordar un proceso integral de reparaciones. En este sentido, los Principios han venido a dar coherencia y sistematicidad a todo este conjunto de formas de reparación.

Finalmente, otro de los elementos que debe estar presente en todo proceso de reparaciones es la *participación de las propias víctimas*. Son ellas las que han experimentado el sufrimiento y las que mejor conocen sus necesidades y sus prioridades en materia de reparación. El participar en el diseño del programa de reparaciones otorga a las víctimas la sensación de que se les reconoce, de que se les tiene en cuenta, lo que contribuye a generar un sentimiento de apropiación (de *ownership*) del proceso. Ello es algo esencial cuando lo que está en juego es la autoestima de las víctimas, víctimas que han sufrido mucho y cuya recuperación psicológica descan-

sa en buena parte en ese sentimiento de reconocimiento público y de participación. Ahora bien, la negociación en torno a un programa de reparaciones no se puede llevar a cabo con todas las víctimas, algo materialmente imposible cuando el alcance de la victimación es amplio. La participación de las víctimas necesita de un cierto grado de organización y estructuración, lo que normalmente vendrá de la mano de la creación de asociaciones de víctimas para representar sus intereses o de organizaciones de la sociedad civil ya existentes (Rombouts, 2004: 59 y ss.). Son estas asociaciones los interlocutores legítimos, aunque no los únicos, ante los responsables políticos a la hora de diseñar el programa concreto de reparación y de participar en su puesta en marcha.

Hay que reconocer que en los últimos tiempos las víctimas y sus representantes han ido ganando terreno en la arena política y social, con algunos éxitos notables en el ejercicio de la presión y el empuje necesarios para la aprobación de adecuados programas de reparación<sup>27</sup>. Ahora bien, la situación está lejos de ser una situación ideal para las víctimas, sobre todo en contextos de subdesarrollo político y social. Las víctimas y sus asociaciones se enfrentan fundamentalmente a dos realidades que limitan de una manera muy seria su capacidad de influir en el proceso de reparaciones: la competencia entre víctimas y su politización. En primer lugar, en la mayor parte de los procesos de reparación se constata que, llegado un determinado

momento, surge rivalidad y competencia entre las diferentes asociaciones de víctimas, lo que limita mucho su capacidad de interlocución y de presentar propuestas más o menos comunes. Cuando de lo que se discute es de beneficios económicos aparejados por un programa de reparación, los contextos de escasez en los que tienen lugar muchos de estos procesos pueden conducir a que los diferentes grupos de víctimas acaben luchando por un pedazo del “pastel del sufrimiento” (Chaumont, 1997: 172). En segundo lugar, la política se aprovecha de esta competencia, y las víctimas y sus asociaciones en ocasiones acaban siendo seducidas por los cantos de sirena de los políticos, que utilizan a las víctimas y a sus demandas como arma arrojadiza en la confrontación política (Teitel, 2000: 135), lo que supone una auténtica traición a la causa de las víctimas y a su sufrimiento.

## II. Conclusiones

Como hemos podido observar, en los últimos años se han producido avances innegables en el campo de la lucha contra la impunidad y en la afirmación de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos. Estos avances han tenido lugar especialmente en un escenario como el latinoamericano, donde la impunidad se había convertido en la regla y no en la excepción. Hoy contamos con un marco

normativo e institucional, tanto interno como internacional, que puede coadyuvar a combatir eficazmente la impunidad si hay la necesaria voluntad política para ello. De todas formas, debemos ser conscientes de los enormes obstáculos que existen para llevar a buen puerto esta tarea. En este sentido, la reciente creación en Guatemala, auténtico paraíso de la impunidad, de una *Comisión Internacional contra la Impunidad*<sup>28</sup> con amplias funciones para apoyar al Estado de Guatemala en la titánica tarea de frenar la impunidad, puede ser un elemento de esperanza para que los derechos humanos y la justicia no sean una utopía sino una verdadera realidad.

## Referencias bibliográficas

- BARAHONA DE BRITO, A. (2001): "Introduction", en BARAHONA DE BRITO, A.; GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, C. and AGUILAR, P. (Eds.): *The Politics of Memory. Transitional Justice in Democratizing Societies*, Oxford University Press, Oxford.
- CEPEDA CASTRO, I. y GIRÓN ORTIZ, C. (2004): "Justicia y Crímenes contra la Humanidad", en SOROETA, J. (Ed.): *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Vol. V, Servicio Editorial de la UPV, Bilbao.
- CHAUMONT, J.-M. (1997): *La concurrence des victimes. Génocide, identité, reconnaissance*, La Découverte, París.
- CHINCHÓN ÁLVAREZ, J. (2007): *Derecho Internacional y transiciones a la democracia y la paz. Hacia un modelo para el castigo de los crímenes pasados a través de la experiencia iberoamericana*, Ediciones Parthenon, Madrid.
- GÓMEZ ISA, F. (Director) (2006): *El derecho a la memoria*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe-Diputación de Guipúzcoa, Alberdania, Zarauz, 2006.
- HAMBER, B. and WILSON, R. (2002): "Symbolic Closure through Memory, Reparation and Revenge in Post-Conflict Societies", *Journal of Human Rights*, Vol. 1, nº 1, (en <http://www.du.edu/humanrights/workingpapers/papers/05-hamber-04-00.pdf>).
- HAMBER, B. (2005): "The Dilemmas of Reparations: In Search of a Process Driven Approach", en *The Right to Reparation for Victims of serious human rights violations*, International Conference, University of Leuven-University of Antwerp, Brussels, 25 February.
- HAYNER, P. (2001): *Unspeakable truths. Confronting state terror and atrocity*, Routledge, Nueva York.
- MACK, H. (2007): "El fenómeno de la impunidad como violación masiva de derechos humanos", Conferencia pronunciada con ocasión del décimo aniversario del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto, 23 de noviembre.
- MARTÍN BERISTÁIN, C. y PÁEZ ROVIRA, D. (2000): *Violencia, apoyo a las víctimas y reconstrucción social*, Editorial Fundamentos, Madrid.
- MÉNDEZ, J. (2004): "Derecho a la verdad frente a las graves violaciones de los derechos humanos", en ABREGU, M. y COURTIS, C. (comp.): *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los Tribunales locales*, Editores del Puerto-CELS, Buenos Aires, pp. 517 y 518.
- O'SHEA, A. (2002): *Amnesty for Crime in International Law and Practice*, Kluwer Law International, The Hague.
- OLIVEIRA, A. y GUEMBE, J. (2004): "La verdad, derecho de la sociedad", en ABREGU, M. y COURTIS, C. (Comp.): *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los Tribunales locales*, Editores del Puerto-CELS, Buenos Aires, pp. 541-558.
- ORENTLICHER, D.F. (1995): "Settling Accounts: the Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime", en KRITZ, N.J. (Ed.): *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., pp. 414 y ss.
- POSADA SÁNCHEZ, A.A. (1995): "La impunidad en las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, necesidad de indemnizar a las víctimas", en *La impunidad en Centroamérica: causas y efectos*, CODEHUCA, San José, pp. 121-132.
- RIVERA, C. (2007): "Caso Fujimori: el inicio del fin", *Revista del Instituto de Defensa Legal*, nº 184, pp. 32-33.
- ROHT-ARRIAZA, N. (1995): *Impunity and Human Rights in International Law and Practice*, Oxford University Press, Oxford.
- ROHT-ARRIAZA, N. (2006): *The Pinochet Effect*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- ROMBOUTS, H. (2004): *Victim Organisations and*

*the Politics of Reparation: A Case Study on Rwanda*, Intersentia, Antwerp-Oxford.

TEITEL, R. (2000): *Transitional Justice*, Oxford University Press, Oxford.

VALENCIA VILLA, HERNANDO (2005): "Colombia ante la Corte Penal Internacional", *Hechos del Callejón*, PNUD, Año 1, n° 4.

VÁZQUEZ SIXTO, F. (2005): "Construyendo el pasado: la memoria como práctica social", en PORTILLO, N.; GABORIT, M. y CRUZ, J.M. (Comp.): *Psicología social en la posguerra: teoría y aplicaciones desde El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 2005, pp. 109-143.

ZALAQUETT, J. (1995): "Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints", en KRITZ, N.J. (Ed.): *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C.

## Notas

- <sup>1</sup> *Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad*, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, p. 6.
- <sup>2</sup> *Declaración y Programa de Acción de Viena*, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993, A/CONF.157/23, de 12 de julio de 1993, para. 91.
- <sup>3</sup> “Conjunto de Principios para la lucha contra la impunidad”, en *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos civiles y políticos. Informe elaborado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión*, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 2 de octubre de 1997.
- <sup>4</sup> “Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, en *Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios...*, *op. cit.*
- <sup>5</sup> Resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005.
- <sup>6</sup> *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos civiles y políticos. Informe elaborado por M. Joinet...*, *op. cit.*, p. 4.
- <sup>7</sup> CEPEDA CASTRO, I. y GIRÓN ORTIZ, C.: “El derecho a la memoria”, en <http://www.desaparecidos.org/colombia/galeria/derechos.html>.
- <sup>8</sup> *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos civiles y políticos. Informe elaborado por M. Joinet...*, *op. cit.*, p. 4.
- <sup>9</sup> *Informe de Diane Orentlicher, Experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de Principios...*, *op. cit.*, principio 14. Véase asimismo los principios 15, 16, 17 y 18, todos ellos relacionados con la relevante cuestión de los archivos.
- <sup>10</sup> Véase al respecto, entre otros, *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia*, *Reparaciones*, Sentencia de 27 de febrero de 2002, Serie C, n° 92, para 100; *Caso Cantoral Benavides vs. Perú*, *Reparaciones*, Sentencia de 3 de diciembre de 2001, Serie C, n° 88, para. 69; *Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, *Reparaciones*, Sentencia de 26 de mayo de 2001, Serie C, n° 77, para. 100; *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, *Reparaciones*, Sentencia de 27 de febrero de 2002, Serie C, n° 92, para. 76.
- <sup>11</sup> *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C, n° 101, para. 274.
- <sup>12</sup> *Ibidem*, para. 274.
- <sup>13</sup> *Ibidem*, para. 275.
- <sup>14</sup> *Informe de Diane Orentlicher, Experta independiente...*, *op. cit.*, principio 22.
- <sup>15</sup> *Estudio sobre las leyes de amnistía y el papel que desempeñan en la salvaguarda y la promoción de los derechos humanos. Informe del relator especial Louis Joinet*, E/CN.4/Sub.2/1985/16, 21 de junio de 1985, para. 72. Otros relatores de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, como el relator contra la tortura, han expresado opiniones que corroboran estas afirmaciones.
- <sup>16</sup> *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, *Reparaciones*, Sentencia de 19 de noviembre de 2004, Serie C, n° 116, para. 99. Véase en la misma línea *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C, n° 110, para. 232, *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*, Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C, n° 109, para. 263.
- <sup>17</sup> *Caso Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú)*, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C, n° 75, paras. 41 y 43. En el ámbito interno, recientemente, el 14 de junio de 2005, la Corte Suprema de Argentina ha declarado nulas las leyes 23.492 y 23.521, aprobadas bajo el Gobierno de Raúl Alfonsín y conocidas como la *Ley de Punto Final* y la *Ley de Obediencia*

*Debida*, respectivamente, estrechando aún más si cabe el cerco contra la impunidad.

<sup>18</sup> *Informe de Diane Orentlicher, Experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de Principios...*, *op. cit.*, principio 24.

<sup>19</sup> Desgraciadamente, el Tribunal Constitucional de Guatemala acaba de anular el 26 de enero de 2008 el proceso judicial en España contra los militares acusados de genocidio.

<sup>20</sup> Véase al respecto la definición de víctima que figura en el principio 8 de los Principios y Directrices.

<sup>21</sup> *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala...*, *op. cit.*, paras. 49.12 y 90 a).

<sup>22</sup> Véase el Voto razonado del Juez Sergio García Ramírez en la sentencia recién mencionada, que subraya la relevancia de la dimensión cultural en el proceso de reparaciones. Un caso en el que los aspectos culturales jugaron un papel fundamental fue el *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, n° 79.

<sup>23</sup> Principio 20.

<sup>24</sup> Principio 21.

<sup>25</sup> Principio 22. En el apartado a) de este principio se mencionan las “medidas eficaces para conseguir la cesación de las violaciones continuadas”. En realidad, ésta no sería una medida de satisfacción, ya que los Estados, como señalamos en su momento, tienen la obligación *primaria* de cumplir con sus compromisos jurídicos tanto nacionales como internacionales. Evidentemente, uno de estos compromisos básicos es el evitar las violaciones de los derechos humanos. Solamente cuando se vulnera esta obligación primaria surge la obligación *secundaria* de reparar el daño causado.

<sup>26</sup> Principio 23.

<sup>27</sup> Los casos de los judíos víctimas del genocidio nazi, de los *Japanese-Americans* internados durante la Segunda Guerra Mundial en Estados Unidos porque eran considerados un riesgo para la seguridad nacional o de algunos pueblos indígenas en Canadá son bastante ilustrati-

vos de algunos “éxitos” conseguidos por víctimas de graves violaciones de los derechos humanos en materia de reparaciones.

<sup>28</sup> “Agreement between the United Nations and the State of Guatemala on the establishment of an International Commission Against Impunity in Guatemala” (CICIG), 12 de diciembre de 2006.



## El desafío del liderazgo civil en seguridad pública<sup>2</sup>

### Resumen:

El objetivo del artículo es presentar un análisis comparado de los principales elementos que caracterizan a las instituciones policiales de América Latina. Se pone especial atención a la presencia del liderazgo civil democrático en el diseño e implementación de las políticas de seguridad pública. Así mismo el texto sistematiza los principales elementos de reforma institucional desarrollados en las últimas décadas así como los desafíos pendientes para consolidar instituciones policiales más profesionales.

### *Palabras clave:*

reforma policial, liderazgo civil, América Latina.

### Abstract:

The article presents a comparative analysis of the main elements that characterized police institutions throughout Latin America. Special attention is given to the presence of democratic civil leadership in the security sector, especially on areas of policy design and implementation. Furthermore, the article presents the main elements of police reform processes occurred in the last decades as well as the challenges that should be faced in order to have more professional police institutions.

### *Key words:*

police reform, civil leadership, Latin America.



Lucía Dammert

FLACSO-Chile

## El desafío del liderazgo civil en seguridad pública

### Introducción

El incremento de la criminalidad ha tenido importantes repercusiones en América Latina desde inicios de los años noventa (Carrillo, 2007; Dammert y Bailey, 2007). Los costos económicos y sociales que ha implicado el incremento sostenido de las tasas de criminalidad y uso de la violencia en prácticamente todos los países de la región son sustanciales (Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2001). Pero esta crisis ha servido también para evidenciar las profundas carencias institucionales de los organismos encargados de enfrentarla: Justicia y Policía (Frühling y Candina, 2001; Ungar, 2002).

En especial las instituciones policiales se han visto enfrentadas a una mayoritaria percepción ciudadana de desconfianza (Dammert y Bailey, 2005; Rico y Chinchilla, 2003; Saín, 2002) basada en los altos niveles de corrupción, uso

innecesario de la fuerza e ineficiencia en el combate de la delincuencia. Adicionalmente, en aquellos países que vivieron procesos de guerra civil en Centro América cuentan con acuerdos de paz que incluyeron cláusulas específicas para un rediseño completo de una institución directamente vinculada con las violaciones de derechos humanos ocurridas en el pasado (Rico y Chinchilla, 2003). En el resto de la región el recuerdo del apoyo a dictaduras militares (Saín, 2002) o de utilización por parte de las elites políticas (Cruz, 2005) hace de la institución policial un organismo muy deslegitimado en la perspectiva ciudadana.

A pesar de esta realidad, los procesos de reforma institucional llevados a cabo en la región han sido limitados y muchas veces infructuosos (Dammert y Bailey, 2005; Rico y Chinchilla, 2002; Ungar, 2002). Más aún, los estudios desarrollados sobre las instituciones

policiales son también escasos y muchas veces con énfasis en los cambios necesarios más que en sus características (Frühling y Candina, 2001). Obviamente, los estudios sistemáticos y comparativos son por ende aún más escasos.

El énfasis colocado principalmente en la reforma de las FF.AA. en la década de los noventa dejó a la policía fuera del radar general de cambio en el sector seguridad (Dammert, 2005). Es así como en la mayoría de países, las instituciones policiales enfrentan problemáticas internas y externas bastante similares vinculadas con altos niveles de autonomía, limitados espacios de liderazgo civil e importantes procesos de deslegitimación social. Desde esta perspectiva, se torna cada vez más relevante el análisis de la policía para entender los procesos de consolidación democrática. En especial conocer la relación que tienen las policías con la autoridad política, tema central del presente documento que propone la necesidad de fortalecer los procesos de mayor liderazgo civil sobre la definición de las políticas de seguridad aumentando por ende su transparencia y efectividad. Así como entregando la responsabilidad de las decisiones técnico-operativas a los miembros de la institución y aquellas de carácter político a los encargados gubernamentales de la temática. Como cualquier otra política pública, la seguridad pública requiere de balances y contrapesos para disminuir los errores y aumentar la efectividad en la prevención y control de la violencia.

## I. Definiciones iniciales

El primer aspecto en el análisis institucional es la dependencia jerárquica de la policía. En América Latina y el Caribe la mayoría de instituciones dependen de la autoridad civil, es decir, el ministerio encargado de la seguridad pública (llamado Ministerio o Secretaría de Interior, de Seguridad, de Gobierno y/o Justicia). Solo en los casos de Colombia y Chile las mismas dependen aún del Ministerio de Defensa. Cabe destacar que en el primer caso esto se explica por la situación de guerra interna por la que atraviesa el país en las últimas décadas. En Chile esta dependencia fue definida durante el gobierno militar y recién en el año 2006 se aprobó la ley que establece su traslado al Ministerio encargado de la seguridad<sup>3</sup>.

Otro aspecto relevante para este análisis es la capacidad de planificación estratégica que tienen las instituciones policiales, que puede estar radicada en una unidad especial de los ministerios, en la policía o en un consejo nacional. La presencia de esta área es central debido a las múltiples decisiones de orden institucional y estratégico que se toman, así como en la definición de horizontes de mediano y largo plazo para la gestión policial. La tendencia encontrada en la región es que las secretarías o ministerios cuentan con una unidad de planificación, en cuyo caso la responsabilidad de la misma es compartida directamente con la autoridad política, ya sea el ministro o el subsecretario. En

Guatemala, por su parte, creó el año 2000 una unidad de planificación en el Ministerio de Gobernación, la cual aún no tiene instalada la capacidad de asumir la planificación estratégica. En cambio, en Buenos Aires asume directamente el Ministro de Seguridad, mientras que en Colombia y Nicaragua es la misma Policía Nacional la responsable de la planificación estratégica. Entre los países que no cuentan con una unidad especializada se encuentran Honduras y Bolivia. También hay casos donde se han creado consejos nacionales encargados de la planificación estratégica, como Ecuador y Panamá. La variedad institucional y en la toma de decisiones sobre la planificación evidencia que ésta no ha tenido el carácter integral y estratégico esperado, sino que se ha reducido a la propuesta y ejecución de planes y programas. Situación que aumenta la capacidad de la institución policial para la toma de decisiones estratégicas y por ende para consolidar importantes grados de autonomía.

Cualquiera sea la fórmula, la tendencia muestra que existe una clara definición de las autoridades responsables de diseñar los lineamientos de la política de seguridad pública, lo que se encuentra normado por ley. Entre los que no lo han hecho cabe mencionar el caso de Colombia, que ha pasado por fórmulas distintas, desde entregarle esta responsabilidad a la Policía Nacional, hasta la emisión directa de lineamientos por parte del Presidente de la República, aunque, en teoría,

ello le corresponde al Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional.

Sin duda, como en cualquier otra política pública, los lineamientos de la política de seguridad son competencia de la autoridad política gubernamental, pudiendo radicar esta función en el ministro del ramo –con asesoría de unidades especializadas– o directamente en el Presidente de la República. Sin embargo, existen casos en que la policía tiene un rol preponderante en la definición de estas materias. Tal es el caso de República Dominicana, donde tal función le compete a la Comisión de Implementación y Seguimiento del Plan de Seguridad (en que participa el Jefe de la Policía), junto con el Consejo Superior Policial.

Otro indicador considerado es la presencia de equipos técnicos asesores de los encargados del diseño e implementación de políticas. Al respecto, la participación de personal civil especializado en la gestión gubernamental es un elemento importante, pero no usual. En Nicaragua, República Dominicana y El Salvador no se encuentra esta estructura en el organigrama institucional. En tanto, en Uruguay y Brasil hay personal policial activo y retirado en los equipos asesores. Además de estos casos concretos, en la mayoría de los países se presentan estructuras de asesoría ocupadas principalmente por personal con estrecha vinculación con la jefatura, es decir, de confianza. En este sentido, la expectativa de equipos permanentes, formados y especializados, no se cumple.

Por último, es evidente que el monitoreo y evaluación de las iniciativas que se desarrollan en el ámbito policial debería ser un elemento necesario para identificar fortalezas, áreas de mejora y desafíos de gestión y acción policial. En la región se observa que la mayoría de países cuenta con una instancia dedicada a la materia, especialmente vinculada con la planificación pero no así en la evaluación. Esta última puede ser desarrollada por comisiones de gobierno, del Legislativo, unidades especializadas destinadas al efecto en el ministerio del ramo, o el Presidente de la República. Hay casos en que el sistema de evaluación está claramente determinado, como ocurre en Colombia, donde la policía debe reportar los resultados de la gestión anualmente a un sistema integrado de evaluación (*SINERGIA*). En Honduras no se evalúan los planes y programas de la policía, dado que éstos se elaboran sin marco de referencia, pues el Consejo Nacional de Seguridad Interior (*CONASIN*), que es legalmente el responsable de dar los lineamientos de la política, no mantiene un funcionamiento permanente. Ecuador tampoco cuenta con un órgano especializado que evalúe el accionar institucional. Se podría decir que uno de los principales déficit encontrados es la carencia de evaluaciones públicas sobre las iniciativas policiales desarrolladas en las últimas décadas. Los programas de policía comunitaria, de descentralización/centralización policial, las fuerzas de tarea, entre otros, han pasado en

muchos casos como iniciativas cuyos resultados aún son desconocidos.

## II. Liderazgo civil democrático

El liderazgo civil es sin duda un elemento central para los procesos de reforma del sector seguridad. La capacidad civil para avanzar en la profesionalización de las fuerzas del orden debe ir de la mano de la defensa del Estado de Derecho. Es por esto que interesa resaltar la característica democrática de este liderazgo, cuyo principal objetivo es la consolidación institucional, dejando de lado antiguas y extensas prácticas de utilización política de las fuerzas de orden y seguridad (Cruz, 2005; Saín, 2002; Ungar, 2002). En este proceso se han identificado cuatro variables que permiten una primera incursión en uno de los temas más importantes y menos estudiados de los procesos de mejora del sector seguridad en América Latina y el Caribe.

Las variables utilizadas para determinar la existencia y grado de liderazgo civil democrático en materia de seguridad son: (i) la presencia y operación de mecanismos de control interno y externo de la actividad policial; (ii) la presencia de asesoría técnica civil en la toma de decisiones; (iii) el nombramiento y funciones de la plana mayor policial; y (iv) el proceso de toma de decisiones al interior de la institución.

### 1. *Mecanismos de control interno y externo*

Con respecto a los mecanismos de fiscalización existentes en el sector, el control interno se vincula casi exclusivamente con aspectos de gestión policial. Prácticamente en todos los países se han creado instancias dedicadas a ello donde se abordan aspectos administrativos en materia de regulación y control interno de la policía<sup>4</sup>. Ciertamente la creación de una unidad especial para el control no implica necesariamente que éste se realice de forma efectiva, pero evidencia una preocupación institucional por la regulación de posibles acciones indebidas de los miembros de la institución.

El control externo puede ser dividido en tres instancias de acuerdo con su origen: el Ejecutivo, el Legislativo o la sociedad civil. En todos los casos se abocan a la revisión de las instituciones policiales y otras entidades del sector. Una buena parte de los países de América Latina cuenta con unidades de este tipo en el Ejecutivo, las cuales ponen énfasis en aspectos de control de gestión y también en la función propiamente policial. En este sentido destaca Colombia, donde un completo sistema de control en el Ejecutivo articula distintos organismos, como el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública. Este último se centra principalmente en la evaluación de la gestión policial. También depende del Ejecutivo la Procuraduría de la

Nación, que ejerce un control de carácter disciplinario en provecho del buen funcionamiento institucional de la policía y el respeto a los derechos humanos. Por lo general, la coordinación intersectorial aumenta los niveles de control de las políticas debido a la especialidad en áreas diversas.

El control externo ejercido por el Legislativo se hace a través de la promulgación de leyes y, sobre todo en la función fiscalizadora que realiza mediante comisiones parlamentarias permanentes y otras de carácter especial. Lamentablemente, en países como Ecuador, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay no se cuenta con comisiones parlamentarias de carácter permanente que aborden la situación de las instituciones policiales y la seguridad pública. Distinta es la situación de la Cámara de Diputados y el Senado de la Provincia de Buenos Aires, México y Chile, entre otros, que tienen la facultad de formular leyes en la materia; en los tres casos mencionados, ambas cámaras tienen designada una comisión que trabaja el tema de seguridad pública de manera explícita.

Pero no sólo el Ejecutivo y el Legislativo tienen capacidad de fiscalización. La sociedad civil tiene una relevancia significativa al ejercer control en los diversos asuntos públicos que la afectan. Múltiples son las organizaciones de la sociedad civil que abordan materias de seguridad pública, y si bien difieren en su carácter institucional y en los aspectos en que focalizan su labor de control, la mayoría busca la

consolidación de mecanismos democráticos en las instituciones de seguridad. En general, estas organizaciones corresponden a tres grandes grupos: (i) aquellas de un marcado carácter académico, como universidades y centros de estudios e investigación; (ii) las organizaciones no gubernamentales, (ONG), especialmente aquellas vinculadas a la defensa de los derechos humanos o temas de derechos ciudadanos; y (iii) las entidades con un interés público, como fundaciones o corporaciones.

La relevancia del control externo radica en el impacto que tiene en el sector seguridad y en sus instituciones, posibilidad que depende de la existencia de mecanismos e instrumentos que permitan auscultar la situación desde diversos frentes. Un ejemplo de la integración de mecanismos de control externo es Brasil, donde la Asamblea Legislativa de Río de Janeiro puede sancionar aspectos relativos a la seguridad pública y la policía, puede fiscalizar y controlar las acciones emprendidas por el Poder Ejecutivo Estadual y, además, cuenta con una comisión permanente de Seguridad Pública y Asuntos de Policías. En cuanto a la acción de la sociedad civil en la materia, se aprecia un rol activo de parte de diversos centros académicos. Por otra parte, en el campo de las organizaciones no gubernamentales, VIVA Río<sup>5</sup>, cumple un rol importante de colaboración y control social sobre las instituciones policiales. Las principales actividades de las organizaciones vinculadas a la sociedad civil en materia de control apuntan

al diagnóstico y problematización de materias relacionadas con ese ámbito, además de cumplir con requerimientos ocasionales de parte del Ejecutivo o Legislativo, llegándose a establecer convenios para la formación y profesionalización del personal policial del Estado.

## **2. Asesoría técnica civil en la toma de decisiones**

Una segunda variable utilizada para caracterizar el liderazgo civil democrático es la presencia o ausencia de asesoría civil. En este punto se verifica una brecha entre el Ejecutivo y el Legislativo, en desmedro de este último en cuanto a la existencia de equipos de asesores especializados en seguridad pública que colaboren en la toma de decisiones o en la formulación de proyectos de ley. Barbados, Belice, Bolivia, Guatemala, México, Perú y República Dominicana cuentan con expertos que apoyan la gestión legislativa, mientras el resto de los países sólo disponen de asesorías en situaciones específicas y de acuerdo con la coyuntura.

La situación difiere bastante a la hora de indagar en el Poder Ejecutivo, ya que diversos gobiernos de la región cuentan con asesores en el tema pero cabe destacar que en todos los casos son especialistas de limitada permanencia en la estructura gubernamental. Entre los países en que el Poder Ejecutivo es asesorado tanto por personal civil como por miembros de la policía y algunos ex funcionarios de la institución se encuentra Ecuador.

### **3. *Nombramiento y funciones de la plana mayor policial***

La tercera variable que da cuenta del liderazgo civil en el sector seguridad está en relación con el nombramiento de la jefatura superior policial y de su plana mayor. De acuerdo con la Constitución y las leyes de los diversos países estudiados, el Presidente de la República —o el gobernador del estado o provincia, en el caso de los países federados— es la máxima autoridad y responsable de la seguridad pública. De este modo, le corresponde como una facultad exclusiva el nombramiento de la máxima autoridad de la institución policial, lo que no obsta para que, en algunos casos, pida consulta al ministro o secretario responsable para respaldar la decisión. Así, el nombramiento depende de la confianza que la autoridad civil deposita en quien ejerce el cargo. La única salvedad dentro de la región la presenta Uruguay, en donde es el propio ministro del Interior quien define y nombra al director de la Policía Nacional.

De igual forma, tanto la remoción como la duración del cargo en el nivel regional difieren caso a caso. En cuanto a la remoción, ella depende de la confianza que el Presidente de la República o la autoridad estadual tenga en la autoridad policial. Algunos países señalan de manera expresa las causales de remoción de la autoridad policial máxima, lo que apunta a la transparencia y limita la politización del cargo. Definiciones de este tipo se aplican en países como Colombia, Costa Rica,

Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana<sup>6</sup>. En lo que respecta a la duración en el cargo, la situación es muy disímil, debido a que responde únicamente a la definición que el marco legal estipula, además de que puede verse interrumpida por la discrecionalidad que está en manos de la primera autoridad del país, basada en la evaluación de la labor desempeñada. Sin embargo, es posible identificar dos claras tendencias en materia de duración en los cargos: la que define plazos para el desempeño de la máxima autoridad policial —que oscilan principalmente entre dos y cuatro años—, y aquella en que prima el carácter discrecional del nombramiento y, por ende, no hay definición respecto al tiempo de duración de la gestión.

La tendencia regional con respecto a los ascensos y bajas de la plana mayor de las instituciones policiales es ponerlos en manos del Poder Ejecutivo. En este sentido, quien toma la decisión en el nombramiento del alto mando policial es el Presidente de la República o la autoridad política responsable de la seguridad pública, según sea el caso.

### **4. *Proceso de toma de decisiones al interior de la institución***

El ejercicio de la función policial requiere de condiciones diversas para enfrentar las tareas de las cuales los servicios respectivos son responsables. Más aún, las condiciones que requiere el logro de los objetivos policiales propuestos pueden variar en el tiempo, situación

que evidencia la necesidad de una adecuación y reorientación institucional. Esto ocurre especialmente en materia de orden público, prevención y control del delito. Así, las instituciones policiales pueden tener mayor o menor autonomía para la toma de decisiones en materias operativas y logísticas, lo que dependerá del marco legal establecido, así como de las autoridades políticas superiores. En este sentido, es posible diferenciar una serie de ámbitos de decisión que, por su importancia estratégica, permiten indagar en el grado de autonomía de las policías y su articulación con el poder civil en materia de seguridad pública. Las diferencias son muy significativas y responden a la particularidad política, institucional y cultural de los países en estudio.

En cuanto a la toma de decisiones, los principales actores son la autoridad civil del sector y de la policía misma. Según sean las diversas áreas de competencia, cada área institucional adquiere relevancia a la hora de definir aspectos de gestión, funciones, infraestructura y orgánica institucional, entre otros. La información disponible muestra que en el ámbito de la distribución territorial de la dotación y los ascensos o bajas, existe una mayor articulación entre el poder civil y la institución policial. Por otro lado, en materia de doctrina y formación del personal la tendencia es más bien de autonomía de la policía.

Sin duda, parte importante de la consolidación de una estructura eficiente en las tareas

que son su responsabilidad principal está la necesaria autonomía profesional. Es decir, el reconocimiento que en materias de acción policial son las estructuras institucionales las encargadas de tomar decisión. Sin embargo, se reconoce cada vez más en la literatura internacional los beneficios de una adecuada articulación con la experiencia extra-institucional en el diseño de currículos de formación.

### III. Reformas y modernización

En materia policial, desde la década de los noventa, los diferentes países de la región han experimentado una serie de reformas en aspectos centrales de su constitución, con el propósito de reorientar la labor policial de acuerdo con el nuevo contexto sociopolítico. Así, las distintas instituciones policiales existentes en América Latina y el Caribe han debido crear o transformar la institucionalidad policial alejándose de la doctrina de seguridad nacional, que dominó durante la década de los setenta y ochenta (Rico y Chinchilla, 2003). Por lo anterior, las reformas y procesos de modernización<sup>7</sup> impulsados en diversos países han buscado principalmente apartarse de prácticas represivas que tuvieron las policías y así lograr un giro en la percepción que la ciudadanía tiene de la institución (UNGAR, 2002). En este sentido, el proceso reformista ha intentado devolver o instalar la confianza en las policías, legitimar su acción y

mejorar su imagen pública. A tal fin, a través de diversas medidas han sentado las bases para avanzar en la construcción de una policía moderna, transparente, eficaz y eficiente, donde prime la protección al ciudadano y se garantice el respeto a las libertades individuales.

En este escenario, las reformas que se han desarrollado en la mayoría de los países cubren un amplio abanico de ámbitos, como el rol constitucional de las policías, su estructura, carta orgánica, formación del personal, dependencia y escalafón (Dammert y Bailey, 2005). Todas las iniciativas reformadoras colaboran al fortalecimiento y consolidación del sistema democrático, reconociendo el carácter civil, apolítico y profesional de las instituciones policiales (Saín, 2002; Frühling y Candina, 2001).

Dada la particularidad de cada proceso nacional, es difícil establecer grandes líneas generales en las reformas de las policías, aunque se pueden observar tendencias a nivel subregional. Por ejemplo, las reformas en las policías centroamericanas se caracterizaron por realizar los cambios en un escenario de instauración del sector seguridad luego de la firma de los tratados de paz, por lo cual el desarrollo de las medidas se inserta en una línea de trabajo planificada a largo plazo, donde el objetivo central apunta a la constitución de nuevas estructuras y renovados cuerpos policiales. Lo anterior se liga a la necesidad de sustraer a la policía del ámbito de influencia de las FF.AA., con las cuales existía una relación de fuerte dependencia. A ello

debe sumarse la cooperación internacional que tuvieron algunos países, como Guatemala y Nicaragua, en materia de planificación, logística y apoyo financiero, lo que les permitió llevar adelante el proceso de reingeniería del sector. Las reformas propuestas responden más bien a aspectos particulares, estando ausente en este proceso una mirada integral al sistema policial. Este déficit obedece a diversos factores, como procesos eleccionarios, rencillas políticas y la misma realidad delictual, que obligaron a introducir reformas específicas que dieran respuesta y resultados rápidos en estas materias. Esta forma y celeridad en el proceso de reformas no resta importancia ni impacto a las medidas impulsadas, sino que enfatiza la falta de planificación para realizarlas.

En general, estas reformas han sido impulsadas desde el poder político y en algunos casos en colaboración con las policías y la sociedad civil. Esto último se puede verificar en algunos países centroamericanos y del Caribe (Nicaragua, Panamá, República Dominicana), ya que en el marco de los tratados de paz se realizaron procesos de reformas con una convocatoria ampliada. La excepción a estas iniciativas de origen político es el caso boliviano, donde fue la misma Policía Nacional la que promovió la reforma implementada a su carta orgánica. Similar ha sido el proceso adoptado en el área de formación, dado que los ministerios de los que dependen las policías han sido los impulsores de las medidas en esta área. Escapan a esta

generalidad el caso ecuatoriano, donde es la Policía Nacional la que ha impulsado la reforma. En México, por su parte, los encargados de la Secretaría de Seguridad Pública han puesto especial énfasis en estos procesos contando con un cuerpo de impulsores principalmente civiles.

También cabe señalar como detonante del proceso de reformas el estallido de escándalos de gran magnitud, ligados a problemas de corrupción y/o violación a los derechos humanos, que pusieron el tema en la agenda pública y obligaron a realizar cambios. Un claro ejemplo de esta situación fue el proceso acaecido a mediados de la década de los noventa en la provincia de Buenos Aires, donde ocurrió el atentado al edificio de la Asociación Mutual Israelita Argentina y el crimen del reportero gráfico José Luis Cabezas. En ambos casos hubo participación de miembros de la policía bonaerense, lo que expuso la necesidad de impulsar severas reformas en la provincia, las que culminaron en 1998 con la promulgación de la Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la disolución de la policía existente y la creación de cuatro cuerpos policiales.

Cabe señalar que el proceso general de reformas en las instituciones policiales ha tenido en algunos países actores relevantes que se han opuesto a las nuevas medidas y han ejercido presión sobre las autoridades competentes (Rico y Chinchilla, 2003). Situaciones de este tipo han variado en intensidad y temporalidad, siendo la presión de grupos del personal policial por un

aumento en sus salarios un elemento común a los procesos donde ha habido oposición a la aprobación de ciertas reformas. También otros actores relevantes en el escenario político-institucional del sector han tomado posturas contrarias a la aprobación de las reformas. Al respecto se puede mencionar lo acontecido durante el proceso de reformas en la Policía Nacional Civil de El Salvador, donde hubo oposición de parte de los militares. Este sector resistió el traslado de las funciones policiales —tradicionalmente a su cargo— al control civil bajo un ministerio, tal como se derivaba del acuerdo de paz y de la reforma constitucional originada por éste.

Un caso de oposición a las reformas por parte de personeros políticos ocurrió en Uruguay, pues, durante el año 2006, legisladores del bloque opositor al gobierno interpellaron al Ministro, presionando por algunos cambios en las medidas relativas a las políticas, estrategias criminales y de seguridad vinculadas a niños y jóvenes infractores de ley. Como muestra de la presión que han ejercido, a fines de 2006 este grupo de parlamentarios convocó al Ministro en más de doce ocasiones al Parlamento —incluida su censura y pedido de remoción—, sin haber conseguido modificaciones en sus peticiones.

Refiriéndose al tipo de reformas implementadas, se puede apreciar en la región que los procesos respectivos se han centrado en la modificación de la estructura y carta orgánica de las instituciones policiales, así como en los

procesos de formación del personal policial. Éstas son señales de las prioridades que han adoptado las instituciones policiales desde la vuelta a la democracia, la firma de tratados de paz o sus hitos históricos en el tema. Muestran así la necesidad de modificar su ley orgánica en el sentido de definir su carácter civil, apolítico y no deliberante, así como el establecimiento o reestructuración de las bases de su funcionamiento y organización.

En tanto, el interés por las áreas de formación da cuenta de una preocupación por el nivel de profesionalización de los cuerpos policiales, caracterizada por la creación o reestructuración de los institutos de formación y cambios en los contenidos impartidos. Junto a la preocupación por la adquisición de habilidades y conocimientos propios de la función policial, se han incorporado áreas relativas al respeto de los derechos humanos y al Estado de derecho. Deben destacarse también los esfuerzos realizados por impulsar el trabajo comunitario a través de policías de proximidad, reforzando el área de prevención y trabajo con la comunidad y buscando establecer un rol cercano a la ciudadanía que le permita generar lazos de confianza con la institución.

La estructura orgánica es otra área que ha experimentado un importante número de reformas en las últimas dos décadas. Los objetivos son modernizar la organización interna de la policía, creando, fusionando o reacomodando direcciones o unidades, de manera acorde

con los objetivos y desafíos planteados por la institución y al nuevo escenario social y político. En relación con lo anterior, se han implementado cambios en el escalafón, a veces motivados por la búsqueda de una mayor horizontalidad al interior de las estructuras policiales. Los actores involucrados en la elaboración de este tipo de reformas son los mismos que los señalados en los casos anteriores, resaltando el proceso jamaicano, donde la Constabulary Force fue la impulsora de las medidas.

En cuanto a las reformas a la función de las policías definida constitucionalmente, los principales cambios se registraron en la subregión centroamericana, donde El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá modificaron su rol, apuntando a la ya comentada finalidad de sustraer a la policía del ámbito de las FF.AA. y, junto con ello, redefinir su papel en el nuevo marco institucional de los países. Para ello subrayan el carácter civil, profesional y apolítico de las instituciones policiales, lo que constituye un punto de inflexión en relación con los anteriores cuerpos de seguridad, que no aseguraban un comportamiento de estricto apego a la Constitución Política ni a la autoridad civil, en el caso que correspondiese.

#### **IV. A modo de conclusión**

Un análisis panorámico de la institucionalidad de la seguridad pública en América Latina y el

Caribe muestra gran dinamismo en las reformas legales en la última década. En general, dichas reformas han tendido a regular su dependencia, escalafón, y estructura orgánica. Se mantiene el carácter militarizado de las mismas y una definición de funciones que tiende a ser amplia, más que focalizada o limitada. Se advierten asimismo, áreas de acción conjunta con las FF.AA. en lo concerniente a narcotráfico y orden público. Situación que se ha visto incrementada en los últimos años debido al aumento del accionar del crimen organizado en países como México y Brasil (Dammert y Bailey, 2007, 2005).

Existen también mecanismos internos de control y *accountability* pero bajos niveles de control externo a la función policial. Es evidente que la sola existencia de estas instancias no asegura la realización de los procesos de vigilancia interna por lo que se requieren de estudios más detallados que permitan afirmar su eficacia<sup>8</sup>. Por su parte, el poder legislativo tiene muy bajos niveles de intervención y fiscalización en el campo de la seguridad pública en la mayoría de los países. Una de las áreas donde más se muestra la autonomía policial es en los temas relativos a presupuesto, funciones operativas, adquisiciones, elaboración de la doctrina institucional, gestión de recursos humanos y ascensos y bajas que dependen de las propias policías en la mayor parte de los casos. De hecho, los presupuestos son elaborados y propuestos por las propias

policías, sin existir mecanismos intermedios a nivel ministerial de definición de objetivos y control de metas presupuestarias.

De esta forma se plantean algunos desafíos centrales que debieran ser enfrentados en el corto plazo para lograr un necesario y significativo avance en el Estado de Derecho en la región así como niveles de eficiencia y efectividad mayores en las tareas de prevención y control del delito.

### *Sistemas de evaluación y control*

Si la profesionalización y el *accountability* son metas permanentes para las instituciones policiales modernas y democráticas, se deben adecuar los criterios de evaluación del desempeño individual en dicha dirección, teniendo como medida la calidad del servicio entregado a la comunidad y la adecuación a la normativa vigente, con el fin de mejorar el prestigio institucional y la confianza pública. En materia de gestión, es necesario redefinir criterios e indicadores de gestión que permitan evaluar resultados, efectividad e impacto en la seguridad pública. En cuanto a los sistemas de control, se requiere establecer con mayor claridad los tipos penales que cubren los actos en que las policías abusan de su poder y vulneran derechos fundamentales de las personas. Hoy en día, muchos países de la región sólo cuentan con las normas contenidas en el código de Justicia Militar, que por su redacción son de difícil prueba. También el Estado tendría que

pensar en proponer mecanismos para regular la posibilidad de reparación en los casos en que se pruebe la violencia innecesaria por parte de los agentes policiales, y el daño ocasionado a los particulares con ocasión del cumplimiento de sus funciones.

### ***Equipos civiles de asesores***

La temática del sector seguridad debe ser analizada y desarrollada desde el mundo civil, particularmente desde las universidades y los centros de investigación. La limitada experticia civil sobre la situación apoya al mantenimiento de un circuito donde el debate del sector queda en manos de los miembros de las FF.AA., policiales o en los servicios de inteligencia. En este sentido, se requiere institucionalizar la presencia de equipos de asesores civiles al interior de los ministerios, con carácter permanente que aporten a la constitución de un conocimiento aplicado en la materia.

### ***Diseñar e implementar sistemas de rendición de cuentas***

Al realizar un análisis por área se muestra que las policías pueden tener altos niveles de autonomía, situación que da pie a la prioridad que debe darse al diseño e implementación de sistemas de rendición de cuentas. Los mismos deberían estar vinculados no sólo con la revisión de los gastos e inversiones realizados, sino también con la efectividad

de las iniciativas desarrolladas. El involucramiento de la sociedad civil es clave para afianzar estos sistemas de rendición de cuentas públicas, reconociendo la necesidad de críticas constructivas y de miradas que permitan avanzar en una agenda conjunta de trabajo.

### ***Fortalecer las capacidades de seguimiento y monitoreo del Poder Legislativo***

La consolidación de equipos de apoyo legislativo, el establecimiento de comisiones específicas para el sector seguridad y el aumento de atribuciones de los Parlamentos para el monitoreo de las acciones y decisiones deben ser prioridades en la agenda. La contratación de personal especializado en la temática para conformar equipos de expertos que asesoren a los diversos parlamentos de la región es un primer paso muy relevante. Sin duda, el poder Legislativo debe asumir mayor protagonismo, utilizando las atribuciones ya existentes y así aumentar los mecanismos de balances necesarios para el funcionamiento del estado de derecho.

## Referencias bibliográficas

- Carrillo-Flórez, F. "Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso". En: *Pensamiento Iberoamericano*. 2007. N° 0. [www.pensamientoiberoamericano.org](http://www.pensamientoiberoamericano.org)
- Cruz, J. M. "Violence, Citizen Insecurity and Elite Maneuvering: Dynamics of Police Reform in El Salvador". En: Bailey, J. y Dammert, L. (edit.). *Public Security and Police Reform in the Americas*. University of Pittsburgh Press. 2005.
- Dammert, L. "Reforma Policial en América Latina" En: *Revista Quórum*. Universidad de Alcalá, España. 2005
- Dammert, L. y Bailey, J. *Seguridad y Reforma Policial en las Américas. Experiencias y Desafíos*. México, D.F.: Siglo XXI. 2005.
- Dammert, L. y Bailey, J. "¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?" En: *Foreign Affairs en Español*, abril-junio 2007.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. *Crimen y violencia en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial. 2001
- FLACSO Chile. *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*. FLACSO. 2007. En: [www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)
- Frühling, H. y A. Candina. *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago: CED. 2001
- Ungar, M. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers. 2002
- Rico, J. M. y L. Chinchilla. *Seguridad Ciudadana en América Latina*. Siglo XXI. México. 2003
- Sain, M. *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 2002
- Varenik, R. *Accountability. Sistema de rendición de cuentas policiales*. Insyde, México. 2005.

## Notas

- <sup>1</sup> Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile.
- <sup>2</sup> Este artículo está basado en el segundo capítulo del “Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe”, FLACSO, 2007. Disponible en el sitio web [www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)
- <sup>3</sup> Cabe destacar que a inicios del año 2008 aún está en discusión la estructura del Ministerio del Interior y Seguridad Pública propuesto por el Gobierno de la Presidenta Bachelet como instancia de la que dependerán ambas instituciones policiales.
- <sup>4</sup> Así por ejemplo en El Salvador la Inspectoría General de la Policía tiene como misión vigilar y controlar los operativos. De ella dependen, además, el Área de Asuntos Internos (para las faltas disciplinarias), la Unidad de Investigación Disciplinaria, la Unidad de Control Interno y la Unidad de Derechos Humanos. A la Inspectoría se le adiciona el Consejo de Ética Policial, encargado de velar por el cumplimiento del marco legal y las regulaciones internas de la institución en lo que respecta a su funcionamiento
- <sup>5</sup> Para mayor información ver [www.vivario.org](http://www.vivario.org)
- <sup>6</sup> En Chile, el General Director de Carabineros es nombrado por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, pero sólo puede llamar a retiro al General Director con decreto fundado informado a la Cámara de Diputados y al Senado.
- <sup>7</sup> Este proceso es definido como el conjunto de iniciativas de carácter operativo que contemple modernización institucional, cambios en modelos de gestión, incorporación de tecnología, compra de equipamientos, cambios en la pirámide institucional y cambios en los años de formación ocurridos en las últimas dos décadas en la región.
- <sup>8</sup> Un estudio comparado realizado en la materia es Varenik (2005).



**Carmen de la Cruz**

Consultora en temas de género e integrante de la red europea WIDE (Women in Development Europe)

## Seguridad de las mujeres en el espacio público: aportes para las políticas públicas

### Resumen:

Este artículo presenta una reflexión en torno a la importancia de profundizar en el diagnóstico de la violencia urbana desde una perspectiva de género para el diseño de intervenciones en materia de seguridad ciudadana. Destaca la necesidad de comprender y hacer visible por qué se sienten inseguras las mujeres, a la vez que da insumos para desentrañar la interrelación de la violencia de género en el espacio privado y público. Asimismo, analiza los enfoques de respuesta a este fenómeno desde las políticas públicas, y revisa las implicaciones de los mismos. Por último, propone algunos elementos para el diseño de políticas públicas desde una perspectiva de género, con el objeto de superar concepciones asistencialistas, y reformular sus prácticas desde un enfoque de derechos y de construcción de ciudadanía

*Palabras clave:*

género, seguridad ciudadana, violencia de género, seguridad de las mujeres, políticas públicas.

### Abstract:

The article proposes a reflexion on the importance to integrate a gender perspective in situational analysis of urban violence in designing interventions on citizen security. It emphasizes the need to understand and make visible why women feel insecure, and gives some inputs to analyse the relation of connexion of gender violence at private and public spaces. At the same time, the article analyses the intervention approaches in public policies towards this phenomenon and looks through their impact. The last part of the article proposes some elements for the design of public policies from a gender perspective, in order to overcome paternalist conceptions and inform its practices from a human rights and citizenship framework.

*Key concepts:*

gender, citizen security, gender violence, women's security, public policies



Carmen de la Cruz

Consultora en temas de género e integrante de la red europea WIDE (Women in Development Europe)

## Seguridad de las mujeres en el espacio público: aportes para las políticas públicas

### Introducción

Sin lugar a dudas, en los últimos años, la violencia urbana ha adquirido un protagonismo sin precedentes en el escenario de las ciudades latinoamericanas. La mayoría de las encuestas y la información producida por los barómetros de la región que identifican las preocupaciones de sus ciudadanas y ciudadanos, señalan que la seguridad de los mismos se destaca como una prioridad, especialmente ligada a la seguridad ciudadana, al incremento de la violencia<sup>1</sup>, de la violencia urbana y al temor ciudadano y su percepción. De allí que para muchos gobiernos de la región, como observa Gomáriz (2003:19), haya pasado a ser un tema prioritario de sus agendas políticas generando en muchos casos, tensiones entre la democratización de la idea de seguridad, y el control de la creciente inseguridad ciudadana.

Como señalan los diversos autores que participan en esta revista, éste es un tema complejo, multicausal, con serios impactos sobre el ejercicio de la ciudadanía y sentido de comunidad, y en torno al cual se han ensayado diferentes enfoques que han resultado en diversas intervenciones tanto a nivel local, nacional como subregional. Sin embargo, investigadores como Carrión (2007:21) sostienen que todavía “su conocimiento es limitado tanto en las causas y características del fenómeno, como de los mecanismos que se ponen en marcha para reducir su identidad y efecto. Hasta ahora los estudios se han restringido a temas específicos, lo que inhibe la transferencia de conocimientos, así como de las prácticas que resultan positivas en la prevención y control de la violencia”.

A pesar de la dificultad del tema, en las últimas décadas ha habido avances innovadores en el análisis del fenómeno. En la segunda

mitad de los años noventa y asociado a los procesos de democratización en América Latina se pasa de un enfoque restrictivo y hegemónico para enfrentar la seguridad como seguridad pública en la región –en el que la violencia es considerada un tema de orden público y policial<sup>2</sup>– a un enfoque que utiliza la noción de seguridad ciudadana, y redefine la relación entre las instituciones gubernamentales y la población. En esta nueva concepción la seguridad ciudadana no aparece sólo como una respuesta al incremento de la violencia sino, principalmente, como un cambio estructural en la relación de la población con el Estado. Se trata de la seguridad de las personas y no de la seguridad del Estado. Mientras la inseguridad va ligada a la desprotección, la seguridad ciudadana se refiere aquí a la existencia de un orden público ciudadano que elimina las amenazas de violencia en la población y permite la convivencia segura. La seguridad ciudadana se obtiene en un Estado social de derecho, y se entiende como un diálogo permanente en el marco del ejercicio democrático ciudadano y de la confianza entre los diversos actores e instituciones. En este proceso tanto los actores institucionales como sociales deben redefinir y asumir nuevas funciones. La seguridad ciudadana es, asimismo, un elemento central de la seguridad humana, y hace referencia a las modalidades específicas de vulnerabilidad –*las ocasionadas por la violencia y el despojo*– y a la protección de

los derechos fundamentales de las personas. Desde esta concepción se entiende por seguridad ciudadana, *la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otro*<sup>3</sup>.

En esta línea de argumentación, es importante resaltar que no se puede abordar el concepto de seguridad ciudadana sin comprender las formas de vulnerabilidad y discriminación presentes en toda sociedad. La ciudad como espacio construido no es neutro desde una perspectiva de género, sino que contiene y expresa las relaciones sociales entre hombres y mujeres que se construyen y transforman a lo largo del tiempo en los mismos, definiendo ideas de “feminidad” y “masculinidad” que se traducen espacialmente, y que generan lugares para lo masculino y lugares para lo femenino, afectando su cotidianidad, sus oportunidades y sus derechos. A esto se añade que los fenómenos de violencia en la vida urbana, objetivos o subjetivos, son vividos de forma diferente según el sexo, la edad, la posición social.

Una búsqueda de respuestas pasaría por reducir esos niveles de vulnerabilidad frente a la violencia y por su capacidad de activar mecanismos de protección y en la participación en el diseño de entorno en el que se desea vivir. Sin duda, otro de los desafíos sería lograr desde un marco democrático un equilibrio entre las medidas preventivas y punitivas, otorgando el

papel que necesariamente debe asumir el Estado y las instituciones públicas (municipios, policía, justicia, servicios sociales, etc.) desde el ámbito de lo nacional y local, para asegurar la tutela de los derechos fundamentales y para garantizar la responsabilidad colectiva. Desde esta óptica y siguiendo los argumentos de Laub (2007: 73), la seguridad ciudadana podría ser concebida como un “bien público”.

Más recientemente, algunos países han comenzado a introducir el concepto de “convivencia y seguridad ciudadana” para ampliar su significado, lo que ha generado reacciones de escepticismo que señalan que el concepto induce a una visión centrada en lo preventivo, con resultados a muy largo plazo. Desde esta perspectiva (Segovia, 2007; Naredo 2003; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD 2004), la noción de *convivencia* —vivir en compañía de otros y otras— concibe a la seguridad ciudadana desde la ausencia de violencia en las relaciones interpersonales y sociales, por lo que la política pública resultante estará orientada a modificar las reglas de comportamiento que regulan dichas relaciones y por lo tanto, disminuir los índices de violencia. Asimismo, considerando que las sociedades contemporáneas están caracterizadas por la heterogeneidad y la multiculturalidad, el concepto de *convivencia* incluye la idea de vivir en la diversidad. En el debate reciente, la participación comunitaria en la prevención del delito está tomando un lugar importante en las políticas públicas, trasladan-

do la responsabilidad del problema de la esfera gubernamental a la pública.

Sin embargo, en gran parte del mundo, el concepto de *seguridad ciudadana* sigue siendo sinónimo de seguridad en el *espacio público*. A pesar de las múltiples investigaciones y estadísticas regionales y locales sobre la gravedad de la violencia de género<sup>4</sup> en el espacio doméstico, y los daños y riesgos que sufren las mujeres en la ciudad en el marco del agravamiento de la violencia social fuertemente marcada por la violencia sexual contra ellas, esta perspectiva reafirma la idea de que es en el espacio público donde está la violencia y la inseguridad, y que el hogar es un lugar seguro, exento de violencia. Esta visión ha tenido implicaciones importantes en las respuestas que han dado las políticas de seguridad ciudadana ante la violencia ejercida contra las mujeres, al ignorar que el hogar es el principal espacio de inseguridad para ellas. Esto significa además, que si la violencia se da mayoritariamente en el espacio privado, constituye un problema ajeno y al margen del debate y la responsabilidad pública y política, desconociendo que los hechos o fenómenos de violencia e inseguridad están entrelazados con las condiciones e imaginarios de la convivencia social en toda su complejidad. Se desconoce la relación de conexión entre la seguridad en el espacio público y la seguridad en el espacio privado, siendo dicha relación esencial para entender la inseguridad de las mujeres.

Asimismo, autoras como Tamayo (2003: 91) señalan que realizar una lectura de género a la seguridad ciudadana nos puede dar pistas sobre ámbitos que no se restringen a la violencia que tradicionalmente han ejercido los hombres hacia las mujeres, también informa sobre cómo ciertas construcciones sociales de género influyen en la adopción de comportamientos violentos, en el desarrollo de prácticas de exposición a dichos comportamientos y cómo se sitúan hombres y mujeres en y frente a la perpetración de los delitos. La integración de la perspectiva de género al concepto de seguridad permitiría también, según Backhaus (1999: 54) hacer visibles cómo los conceptos de masculinidad vigentes son un riesgo para la seguridad de toda la ciudadanía, cómo se pueden generar beneficios para los jóvenes y los hombres con su inclusión, y cómo desarrollar estrategias educativas y preventivas más exitosas.

A la escasa adopción de este planteamiento, se ha añadido el déficit histórico de la participación de las mujeres en el diseño del espacio, desconociendo así su experiencia en temas vividos muy de cerca, tales como la seguridad, el cuidado, la educación, el transporte público, la vivienda, los equipamientos y servicios urbanos<sup>5</sup>. En este sentido, es necesario retomar los avances realizados por los movimientos de mujeres en su acción comunitaria y en la reivindicación de sus derechos, para colocar sus demandas, no sólo en la agenda de la democracia, sino también de la gobernabilidad local.

Los debates y las intervenciones desarrolladas en torno a los argumentos expresados anteriormente han permitido, hasta el momento, avanzar en diagnósticos y acciones innovadoras que articulan género y seguridad ciudadana, generando respuestas más complejas e integradoras sobre este fenómeno.

Tal como planteamos en la introducción, este artículo reflexiona en su apartado II en torno a la importancia de profundizar en el diagnóstico de la violencia urbana desde una perspectiva de género para el diseño de intervenciones en materia de seguridad ciudadana. Destaca la necesidad de comprender y hacer visible por qué se sienten inseguras las mujeres, a la vez que ofrece elementos para desentrañar la interrelación de la violencia de género en el espacio privado y público. Seguidamente, analiza los enfoques de respuesta a este fenómeno desde las políticas públicas, y revisa las implicaciones de los mismos. Por último, propone algunos elementos para el diseño de políticas públicas desde una perspectiva de género, con el objeto de superar concepciones asistencialistas, y reformular sus prácticas desde un enfoque de derechos y de construcción de ciudadanía.

## **La (in)seguridad de las mujeres. Espacio privado, espacio público**

En América Latina y el Caribe, donde la mayoría de los Estados han ratificado la Convención

Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará, 1994), la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y libertades fundamentales, lo cual limita, total o parcialmente, el reconocimiento, goce y ejercicios de tales derechos y libertades de las mismas. Así, los estados están obligados a llevar adelante acciones que van desde la adecuación de la legislación interna, hasta la asignación de recursos técnicos y financieros para garantizar los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia. A pesar de estos avances, en parte debidos al esfuerzo y activismo de las organizaciones sociales y de mujeres; las cifras muestran respuestas y resultados muy limitados constatando una falta de voluntad política para prevenir, investigar y sancionar estos crímenes por parte de algunos gobiernos.

En estudios recientes, diversas autoras (Massolo, 2007: 8-9) citan casos paradigmáticos como el de Ciudad Juárez, México, donde desde 1993 hasta enero de 2006, más de 430 mujeres han sido asesinadas y más de 600 están desaparecidas (presumiblemente asesinadas también), en un escenario donde se concentran un conjunto de factores explosivos como la industrialización fronteriza, la exclusión, la inmigración, el machismo exacerbado, el narcotráfico, la prostitución, la impunidad y la corrupción política y policial. En Guatemala, al igual que en Ciudad Juárez, cerca de dos mil mujeres fueron asesinadas entre 2001 y 2005. Las mayores víc-

timas tienen entre 12 y 25 años y viven en las regiones más pobres del país. Podemos citar también casos en el norte de Brasil, en El Salvador y en Colombia. Los métodos son múltiples e incluyen utilización de armas de fuego y armas punzantes, torturas, violación y posterior asesinato. Este fenómeno, cada vez más extendido en los últimos años, frente a la pasividad y falta de voluntad política de los poderes públicos, se ha denominado feminicidio<sup>6</sup>.

Paralelamente al aumento de estos crímenes, las organizaciones sociales y de mujeres que están trabajando en los casos y denuncian públicamente estas situaciones, están siendo amenazadas.

A esta situación se añade que la violencia de género como problema de seguridad en la ciudad no está reconocido y menos tipificado, siendo una de las limitaciones fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres. Los enfoques que han pretendido dar respuesta a la misma se basan en indicadores que reducen la violencia a tipologías delictivas que por lo general excluye la violencia que se ejerce sobre las mujeres, haciéndolas invisibles y deformando la realidad.

Según Rainiero *et al* (2006: 17) en América Latina se pueden señalar varios factores que contribuyen a la falta de reconocimiento de dicha violencia:

a) En las grandes ciudades latinoamericanas, exceptuando las situaciones de conflicto

armado y criminalidad relacionada con el tráfico de estupefacientes, se percibe una violencia generalizada centrada en los delitos contra la propiedad y la violencia concomitante a ellos.

b) La difusión pública de estadísticas de hechos de violencia hacen especial referencia a delitos contra la propiedad y no contemplan las distintas violencias hacia las mujeres.

c) La escasa denuncia que realizan las mujeres de las agresiones de las que son objeto, no permiten estimar la magnitud real de la violencia hacia ellas. Esta situación es sostenida, por la violencia institucional a la que son sometidas por parte de los organismos encargados de la seguridad y la justicia, como asimismo por la indiferencia y/o a la sanción negativa de la sociedad.

d) La violencia que viven las mujeres, de la que dan cuenta los medios de información o las denuncias de organizaciones de mujeres y feministas, es ocultada a través de los mecanismos, que operan tanto en el ámbito de las y los funcionarios del Estado como en la propia sociedad civil, y por lo tanto la violencia de género no es incorporada en los debates sobre las políticas de seguridad ciudadana, limitando a las mujeres en el ejercicio pleno de sus derechos

Como decíamos anteriormente, en la región se ha avanzado en el reconocimiento, tipificación y penalización de la violencia ejercida en los

espacios privados, por lo que sería necesario avanzar desde la otra perspectiva, la violencia que se ejerce en los espacios públicos, para ampliar la noción de violencia ejercida contra las mujeres. Sin embargo, el carácter privado del fenómeno (por el espacio donde se da) genera tensiones entre la intimidad/privacidad y las responsabilidades públicas del Estado, y la relación entre la seguridad en el espacio privado y la seguridad en el espacio público no es comprendida en su integralidad. Se sigue pensando que la violencia es un problema de la vida pública asociada a la delincuencia y que los espacios del hogar son espacios protegidos, desconociéndose de esta manera, su correlato autoritario en la intimidad. La violencia en el espacio doméstico, a la que se añade la cultura de violencia y sexismo transmitida desde diversos medios e instituciones, especialmente a las y los jóvenes, genera miedos que se trasladan al espacio de lo público. Esta situación va definiendo una concepción de la vida urbana, donde lo público es lo hostil, lo peligroso, lo no vigilado. La respuesta es la consideración de lo privado como lugar de seguridad. Los resultados de la encuesta aplicada en cinco ciudades de América del Sur en el marco del programa "Indicadores Urbanos de Género - Instrumentos para la Gobernabilidad Urbana" (Documentos CISCESA, 2002), señalan en cuatro de ellas que las mujeres perciben la ciudad como más peligrosa que los varones, y cambian sus rutinas cotidianas motivadas por el temor a

transitar a determinadas horas, especialmente por la noche. Tanto la percepción de inseguridad como la socialización temprana respecto al espacio público marcarían también un comportamiento diferenciado de género, afectando, sin duda sus proyectos vitales.

Esta argumentación está permitiendo alcanzar un consenso sobre la necesidad de un tratamiento integral de las violencias que ocurren en los dos espacios, pero requiere primero, según algunas autoras, que sean reconocidas en su especificidad ya que la violencia de género en el espacio público implica también fuertes limitantes para las mujeres en el ejercicio de su ciudadanía. Cualquier situación de violencia sufrida por una mujer, impacta en el colectivo de mujeres como situación a la que

están expuestas por pertenecer al mismo. Si estas situaciones no son abordadas correctamente y se disponen de recursos sociales e institucionales para ello, se multiplicarán las acciones defensivas y de estrategias individuales que implican mayor restricción de movilidad para las mujeres en la ciudad. Por el contrario, las acciones afirmativas de la ciudadanía por los derechos de las mujeres, aportarán a su autonomía y libertad y a construir respuestas basadas en la responsabilidad social (Rainiero et al, 2004)

Asimismo, hay que aclarar que cuando hablamos de violencia, su concepto no cubre un espacio idéntico al de seguridad ciudadana, porque no todas las expresiones de la violencia son relevantes para la misma. La definición de

### Cuadro 1:

#### LA INSEGURIDAD DE LAS MUJERES

- Sólo el 10% aproximadamente de los crímenes de carácter sexual son denunciados a la policía, por lo que la única manera de conocer y documentar la verdadera magnitud del fenómeno es mediante encuestas o sondeos realizados con las mujeres mismas.
- La realidad de las violencias contra las mujeres no queda reflejada en las estadísticas oficiales que emplean las administraciones públicas y los medios para establecer la tasa de criminalidad.
- La inseguridad con la que conviven las mujeres está más bien relacionada con las "cifras ocultas" de la criminalidad, es decir, con todos aquellos actos de violencia que no son objeto de denuncia oficial.
- La condición de las mujeres impacta sobre su sensación de seguridad, tal como la edad, las incapacidades, la orientación sexual, el ser miembro de una minoría étnica, etc. (mayor vulnerabilidad, prejuicios racistas y homofobia, etc.); dependencia económica y pobreza que limitan el poder de decisión de la mujer en cuanto a sus desplazamientos y actividades de desarrollo personal y social; problemas de salud mental, mujeres sin techo, jóvenes de la calle, drogadicción, explotación sexual.
- Ciertos factores físico-espaciales agravan la sensación de inseguridad de la mujer en el entorno urbano:
  - \* Falta de civismo; barrios deteriorados; destrucción de las instalaciones urbanas, conductas agresivas y ruidosas; presencia de individuos percibidos como amenazadores.
  - \* Elementos del entorno urbano: oscuridad, falta de iluminación adecuada, lugares desiertos, rincones, terrenos baldíos, callejones, basura en la calle, ausencia de comercios abiertos hasta tarde.

Fuente: CAFSU, *La Seguridad de las Mujeres. De la Dependencia a la Autonomía. El Juego de Herramientas del CAFSU*. Montreal, 2002.

la OMS (2002) sobre el concepto nos ayuda en este propósito. Dada la amplitud del mismo, nos interesa la violencia interpersonal, que incluye la violencia doméstica y comunitaria infligida de una persona a otra por conocidos o desconocidos y la violencia colectiva, entendida como actos dañinos cometidos por un grupo por motivos políticos, económicos o sociales. Siguiendo este argumento, estaríamos hablando de promover estrategias que hagan visible esta situación y desde un marco de seguridad humana, incluyan la seguridad de las mujeres y las niñas como un elemento clave en toda política de seguridad ciudadana, y considerando la

complejidad del fenómeno, dé respuestas integrales a la misma.

## ¿Cómo ha sido abordado el tema desde las políticas públicas?

Diversas autoras consideran que el análisis de las políticas públicas permite identificar las relaciones que el Estado establece con los distintos actores, en el marco de sociedades cada vez más complejas. De esta manera se constituye en un buen indicador del grado de democratización y modernización

### Cuadro 2:

#### Las consecuencias de la inseguridad de las mujeres

- Miedo de circular libremente a cualquier hora; Restricción de la movilidad
- Obstáculos a la participación en la vida social: actividades físicas y de esparcimiento, estudios, trabajo, activismo social o político
- Dependencia de la protección (de un hombre real o virtual) o de aparatos (alarmas, etc.)
- Falta de confianza en sí, falta de autonomía
- Limitaciones de su libre albedrío (impedimento de realizar actividades de tarde o noche)
- Percepción de un mundo exterior amenazador y peligroso (desconfianza)
- Aislamiento (particularmente de las mujeres de edad)
- Efectos sobre la salud física y psicológica: estrés, consumo de ansiolíticos (mucho más importante en las mujeres)
- Transmisión del sentimiento de inseguridad a las niñas y a otras mujeres de decisión de la mujer en cuanto a sus desplazamientos y actividades de desarrollo personal y social; problemas de salud mental, mujeres sin techo, jóvenes de la calle, drogadicción, explotación sexual
- Desarrollo de estrategias para protegerse o para eludir el peligro que llevan a un mayor aislamiento
- Sentimiento de responsabilidad (¿Acaso acato todas las consignas de seguridad? ¿Cómo vestirme, comportarme? y de culpabilidad ante un incidente (Tenía mi billetera en mi bolso de mano, es culpa mía)
- Percepción de sí misma y de las mujeres como "víctimas"
- Invalidación de su propia experiencia (No debería tener miedo; no soy razonable), lo que conlleva a una falta de confianza en su propio juicio y percepción de las situaciones
- Miedo por los hijos y las hijas; miedo de la violencia en la escuela
- Obstáculo a la realización de todo potencial como persona y como miembro de la colectividad (supervivencia en vez de pleno desarrollo)

Fuente: CAFSU, *La Seguridad de las Mujeres. De la Dependencia a la Autonomía. El Juego de Herramientas del CAFSU*. Montreal, 2002.

alcanzadas. Las políticas públicas de género se definen como el conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre mujeres y hombres (Bustelo, 2006:17) y sin duda son el resultado de procesos complejos tanto técnicos como políticos, que atraviesa concepciones y valores predominantes, calidad del conocimiento producido sobre la temática, múltiples escenarios, esfuerzo y legitimidad del movimiento de mujeres, y tensiones entre prioridades diferentes; donde las demandas de diversos actores devienen en opciones políticas y por lo tanto en objeto de toma de decisión de los poderes públicos. Su origen se encuentra en la idea o el reconocimiento de que el Estado o los poderes públicos pueden y deben hacer algo para paliar las desigualdades de género y la discriminación de la mujer.

Asimismo, hay que señalar que ni el Estado ni las políticas son neutrales sino que reflejan y reproducen valores, normas y sesgos vigentes en la sociedad en la que están inmersas –incluyendo las percepciones acerca de lo femenino y lo masculino. En este sentido, el avance en la inclusión de la perspectiva de género también es el resultado de las tendencias políticas, económicas y sociales de la región y de cómo la agenda de las mujeres ha sido incluida en la agenda de gobernabilidad del país.

Las investigaciones y las evaluaciones de programas en marcha han identificado que si bien numerosas instituciones intervienen en materia de seguridad de las mujeres como resultado de sus políticas públicas, y existen crecientes ejemplos de buenas prácticas en este sentido, no todas las abordan desde un enfoque que promueva su autonomía y que generen procesos de fortalecimiento de ciudadanía tanto para mujeres como para hombres. Se pueden distinguir dos grandes tendencias en los tipos de enfoque de intervención (Comité de Acción Mujeres y Seguridad Urbana - CAFSU, 2002: 4): un enfoque tradicionalista que concibe la seguridad mediante la dependencia y las restricciones; y un enfoque aún en desarrollo, pero creciente en su aplicación, que apuesta por un concepto de seguridad que promueve la autonomía, la libertad, y la convivencia, en un marco de fortalecimiento de la ciudadanía.

Las estrategias propuestas y desarrolladas por el primer enfoque no reconocen las necesidades y demandas de las mujeres en materia de seguridad. Sus defensores transmiten un mensaje contradictorio tratando con frecuencia de convencerlas que su miedo es infundado, a la vez que recomiendan acciones de prevención (no abra la puerta a desconocidos, hágase acompañar cuando salga por la noche, etc.). La responsabilidad de las acciones tomadas para reducir la inseguridad recae sobre las mujeres y las estrategias desplegadas están encaminadas a cambiar el comportamiento y las creencias de

las mismas (control de la víctima). A las mujeres se las sitúa como objeto de intervención y a los agentes como expertos que conocen mejor que ellas el tema de la seguridad. En términos generales se ignora el contexto sociocultural en el que se ha construido su visión de seguridad, se subestima el análisis de género y se ignora la violencia de género (Rainiero et al, 2006: 23).

Con esta visión “se recurre a las limitaciones, a la restricción de la movilidad, a la protección de un hombre real o virtual o a la utilización de sistemas de protección” (CAFSU, 2002: 4).

Rainiero *et al* (2006:24) señalan que se han puesto diversos énfasis en la incorporación de dicho enfoque en las políticas públicas, complementándose en algunos casos:

Concepción	Intervenciones
Asistencialista	Las instituciones y servicios públicos se crean para atender la situación post-violencia, es decir, cuando las mujeres se han convertido en víctimas. Sin embargo, no se construyen y elaboran, en general, estrategias y recursos para la prevención de la violencia, ni para promover los derechos de las mujeres a vivir una ciudad sin violencia.
Victimista	Las mujeres son tratadas solamente como víctimas, y destinatarias de recomendaciones, consejos o sugerencias que en realidad inhiben y limitan sus movimientos en la ciudad e inciden en las elecciones y decisiones respecto a las actividades a desarrollar, los horarios y lugares por donde transitar. Se trata, por el contrario, de considerar a las mujeres como ciudadanas libres para decidir respecto a su seguridad y garantizar desde el Estado condiciones que remuevan las causas de temor e inseguridad en la ciudad.
Delegativa	Si bien se crean organismos específicos y con personal capacitado para atender a las mujeres víctimas de violencia, con el objetivo de una atención adecuada que impida la doble victimización a la que se ven expuestas cuando denuncian, no se aborda la estructura institucional en su conjunto (judicial, policial, servicios sociales, etc.), la cual sigue manteniendo concepciones erróneas acerca de la violencia que viven las mujeres. Esto es, atribuyendo como causal de violencia el propio comportamiento de las mujeres y por lo tanto culpabilizando a las mismas, o aislando la violencia contra las mujeres del contexto cultural en el que tiene origen, propio de una sociedad patriarcal que condiciona las formas de relación entre varones y mujeres y donde la violencia es una de sus expresiones. Es necesario en consecuencia la comprensión de la problemática por parte de todos/as los involucrados en el sistema de prevención y atención.
Enfatiza la violencia intrafamiliar	Los esfuerzos del movimiento de mujeres para que la violencia que se ejerce contra ellas en el ámbito doméstico o privado sea reconocida como una violación a sus derechos humanos, y por lo tanto un problema de responsabilidad social, que trasciende las relaciones interpersonales privadas, ha implicado que los gobiernos destinen recursos y acciones para eliminar y penalizar este tipo de violencia. Esto ha sido un avance sustantivo que ha permitido primero reconocer y luego condenar la violencia intrafamiliar. Sin embargo, actualmente es necesario señalar dos riesgos. Por un lado, la priorización de otros miembros de la familia (abuso de niños/as, entre otras) subestimando una vez más la violencia hacia las mujeres como violencia de género y por otro lado, en el ámbito social, se excluye la violencia que se ejerce contra las mujeres en el espacio público de la ciudad.

Fuente: Rainiero L, Rodigou M, Pérez S. *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*, CISCASA, UNIFEM, AECI, Córdoba, Argentina. 2006

El segundo enfoque se funda en el derecho de las mujeres a la libertad de elección y en su facultad para tomar decisiones y actuar en función de su propia experiencia. La seguridad es entendida de esta manera como uso de libertad por parte de ciudadanas y ciudadanos, y no sólo como protección de las personas y sus bienes. Desde el mismo se proponen herramientas de prevención más bien que sugerencias limitativas, dejando a las mujeres decidir sobre su propia seguridad, sin que se sientan culpables de sus decisiones. Las y los agentes de intervención tienen un papel de apoyo, escucha y acompañamiento de las mujeres. Las recomendaciones en materia de prevención se presentan como opciones y no como imperativos y se les invita a encontrar las soluciones más convenientes. Desde esta perspectiva, la responsabilidad en materia de prevención de las agresiones recae sobre toda la sociedad y no solamente sobre las mujeres.

Este enfoque, basado en el reconocimiento de las desigualdades socioeconómicas existentes entre hombres y mujeres, considera también la violencia hacia las mujeres como una de las más flagrantes manifestaciones de estas desigualdades y reconoce que la inseguridad sentida por las mujeres es producto de esta violencia. Por lo tanto, la responsabilidad de los hombres en el cambio constituye un elemento importante para acabar con este tipo de violencia. Desde esta perspectiva se propone además, entender la seguridad ciudadana como una “pacto de convivencia” en

el que se tomen en cuenta las necesidades y subjetividades de todas y todos, considerando “vital que las mujeres reivindicamos el derecho a definir la seguridad desde nuestras necesidades como ciudadanas, desde nuestras expectativas, rompiendo así la dinámica de ‘víctimas protegidas’ dentro de un modelo de seguridad profundamente masculino”.

Asimismo, en el paso de la conceptualización de la seguridad pública a la seguridad ciudadana se observa una ampliación del marco institucional, en la que los municipios están cobrando una importancia cada vez mayor en cuanto a garantizar la seguridad de las personas. El municipio aparece como un lugar privilegiado donde pueden encontrarse con más facilidad la comunidad, el poder local y la policía para la erradicación y la prevención de la violencia de género. En los últimos años se han venido desarrollando algunas acciones pioneras tanto por parte de algunos municipios latinoamericanos en Argentina, Brasil, Ecuador, Colombia, Costa Rica, México, El Salvador y Perú, entre otros; como de asociaciones de mujeres con apoyo de organismos internacionales como el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), PNUD o la Agencia de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN- Hábitat), a la par que se van consolidando redes de actores que promueven un intercambio de experiencias e información sobre la participación de las mujeres en el desarrollo

de las ciudades y las comunidades, de formación e investigación, y de promoción de buenas prácticas. Un ejemplo de ello es la Segunda conferencia Internacional “Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas, celebrada en noviembre de 2004, en la ciudad de Bogotá<sup>7</sup>, Colombia, cuya declaración final –*La Declaración de Bogotá*– hace el siguiente llamamiento a las autoridades locales:

“Para que implementen políticas municipales de seguridad ciudadana con enfoque de género, que capaciten a quienes tienen bajo su responsabilidad la formulación y puesta en marcha de políticas públicas dirigidas a la protección de los derechos humanos y el fortalecimiento de la responsabilidad cívica, especialmente a la fuerza pública, en temas de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas tanto en el espacio privado como en el público; incrementen el número de mujeres oficiales específicamente dedicadas a la atención de los casos de violencia contra las mujeres y las niñas; programas específicos de prevención para adolescentes y niñas, centros de atención a mujeres maltratadas, infraestructura adecuada, transporte público, iluminación y la promoción de más mujeres en el poder local, incentivar programas de paz y convivencia comunitaria y crear programas especiales para hombres violentos”.

## Algunos aportes para el debate sobre las políticas públicas

Abordar la seguridad de las mujeres desde una perspectiva de políticas públicas requeriría un alto compromiso de la sociedad con la erradicación de la violencia de género, no sólo en el espacio público sino también en el privado, y sin duda una alta voluntad política de los gestores públicos que dé visibilidad a esta problemática a fin de instalarla en la agenda de los problemas que afectan al conjunto de la sociedad. No es posible pensar este fenómeno desde un enfoque urbanístico formal, o “delictivo” puesto que deja de lado la idea que el espacio público es también un espacio de encuentro y minimiza el efecto de las políticas públicas sobre la organización urbana. Esta idea es sintetizada por Laub (2007: 73) cuando dice que “El espacio público es uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía, que permite reconstruir el derecho a la asociación, a la identidad y a la polis, y se inscribe en el respeto al derecho al otro al mismo espacio. No sólo necesitamos un espacio donde encontrarnos sino también donde construir tolerancia y ejercitar –como dice Carrión en la obra citada– una “pedagogía de la alteridad” que nos dé la posibilidad de aprender a convivir con otras y otros de manera pacífica y tolerante”. Asimismo, autoras como Segovia (2007: 9) señalan la necesidad de abordar más global e integralmente las diversas dimensiones de esta

temática. Es decir, se deben diseñar políticas que consideren la coproducción de la seguridad, políticas de seguridad que tengan la capacidad de movilizar y articular a los diversos actores de la sociedad.

Las medidas de intervención que se pongan en marcha deben partir de programas de sensibilización a la población sobre la gravedad del problema, demostrando que la violencia es un intolerable social y debe estar basada en una educación dirigida a abordar las desigualdades y a sancionar las conductas violentas, como otra forma de prevención. Desde esta perspectiva, la contribución a una mayor igualdad y a la prevención de las violencias de género no son sólo temas técnicos sino esencialmente políticos, por lo que su respuesta, requiere de la definición de planes a largo plazo que partan tanto de una participación activa de las mujeres, como de una profunda voluntad política que se traduzca en un mensaje institucional claro. Asimismo, es imprescindible la erradicación de estereotipos y pautas culturales arraigadas tanto en la población como en las y los funcionarios responsables del cumplimiento de las normativas. La ausencia de las mujeres en los espacios de toma de decisión de las políticas públicas, agrega una dificultad más para la inclusión de la violencia de género en las agendas de gestión pública. Por eso es importante que estén presentes en el debate de las políticas de seguridad y se sugiere revisar las políticas de financiación y recursos en el área. La movilización de actores con experiencia de participación

en el tema, puede, asimismo, enriquecer el debate y la formulación de las mismas.

Cualquier respuesta a este fenómeno debería incluir una serie de medidas que nos permitan entender y enfrentar el problema de las violencias de género de una manera integral y de esta manera promover las dos estrategias que requiere la seguridad humana: protección y empoderamiento:

**Asegurar que los derechos de las mujeres establecidos por los instrumentos internacionales sean reconocidos,** y traducidos a la legislación local y que se hayan tomado medidas adecuadas para su observación en las diversas áreas involucradas (salud, justicia, planificación territorial, etc.), enfrentando la impunidad efectiva de los delitos que constituyen violaciones de los derechos de las mujeres.

**Institucionalización:** La perspectiva de género y la violencia contra las mujeres deben ser parte en las políticas municipales en áreas de seguridad urbana, sociales, y de obras públicas, transporte, vivienda y planificación territorial de manera transversal, y ser incorporadas en los presupuestos de manera participativa así como en los Consejos de Presupuestos (Rainiero et al, 2006: 50). Es necesaria la instalación de mecanismos de rendición de cuentas por parte de las instituciones policiales y de

seguridad, tales como dispositivos internos, aplicación efectiva de control parlamentario, o fortalecimiento de instituciones como las Defensorías del Pueblo (Tamayo, 2003:101).

**Educación y sensibilización:** La sensibilización y la educación sobre la especificidad de género que subyace en las violencias contra las mujeres debería ser una cuestión fundamental entre el personal estatal relacionado con la aplicación de justicia. Habría que fomentar el conocimiento, desarrollo y aplicación de instrumentos nacionales e internacionales que conforman el marco jurídico de los distintos países y, fundamentalmente, generar procesos de diálogo, sensibilización y capacitación orientadas especialmente a los varones, y a las y los jóvenes.

**Creación de una infraestructura social y urbana:** en general las distintas instituciones y organizaciones que existen para atender los casos de violencias de género tienen problemas de coordinación y, en numerosas ocasiones, se duplican esfuerzos, por lo que habría que hacer amplios esfuerzos de coordinación a nivel local. Asimismo, los municipios deberían promover iniciativas para revisar sus planes de desarrollo, incluyendo en los mismos una visión de la planeación del territorio y de los servicios provistos más sensible al

género. Sería necesaria, asimismo, una planificación intersectorial con objetivos estratégicos a largo plazo en materia de seguridad ciudadana, con evaluaciones periódicas que incluyan indicadores de género, con financiación de tales planes y procesos que comprometan presupuesto público a fin de asegurar su puesta en práctica efectiva.

**Capacitación de las y los funcionarios políticos y técnicos de los municipios,** que permita comprender la violencia hacia las mujeres, y los mecanismos de socialización de los mismos, y de que manera, la planificación urbana, tanto en su aspecto físico y como social, puede promover ciudades más seguras para mujeres y varones (Rainiero, 2006: 47).

**Conocimiento, Información y medición:** Usar herramientas y marcos específicos para desarrollar un análisis de género y la recogida de información con el objeto de tener una representación más ajustada del contexto donde operan mujeres y varones. Esta responsabilidad no debería recaer únicamente en el trabajo de las organizaciones civiles. Se debería fomentar y apoyar investigaciones, diagnósticos, encuestas y, en general, estudios que ayuden a comprender las violencias contra las mujeres en el espacio público y que mejoren el

diseño y ejecución de políticas públicas que permitan una mejor y mayor socialización de las mujeres en el espacio público, un reconocimiento de sus niveles de vulnerabilidad y victimización, y un mejor análisis de los elementos que conforman su percepción de inseguridad. Para algunas autoras (Dammert 2007:90) las encuestas de victimización no son buenas herramientas para algunos delitos más sensibles como los delitos sexuales o la violencia intrafamiliar. Para detectarla o medirla adecuadamente es necesaria una metodología específica que permita establecer un contacto directo con las víctimas sin la potencial presencia del agresor y que ayuden a dar luz sobre la forma en que la victimización y el temor femenino se presentan. Desde la perspectiva de las políticas públicas, la creación de sistemas nacionales de información centralizados sobre la situación de las mujeres y, sobre todo, específicos del número de mujeres que han muerto violentamente, así como desagregar por sexo estadísticas policiales, judiciales y criminales se convierten en herramientas claves.

**Participación de las redes y organizaciones de mujeres:** La participación organizada de las mujeres en el ámbito local y regional, así como la promoción de su liderazgo, y de mecanismos que favorez-

can el control democrático es fundamental para incluir sus demandas en los planes locales, fiscalizar su implementación y participar de sus programas.

**Desarrollo e identificación de Buenas Prácticas:** Evaluar programas y proyectos y extraer lecciones aprendidas como parte de un proceso. Para avanzar en este ámbito, es necesario identificar y replicar buenas prácticas a nivel regional y local que aporten a la seguridad de las mujeres, jóvenes, niñas y niños. Es decir, hay que identificar aquellos proyectos, programas y planes que presentan algún aspecto innovador, que proponen cambios y acciones positivas que tienen como objetivo la equidad de género, y que entre otras, promuevan mejoras en las condiciones de vida a través de procesos participativos de planificación territorial, que promuevan la convergencia de intereses y acciones entre actores sociales, organizaciones de mujeres y gobiernos locales, que muestren los mecanismos utilizados en cada contexto, intercambien experiencias, y que promuevan la participación y liderazgo de las mujeres. Resumiendo, programas e intervenciones den respuesta a la pregunta: ¿En qué modelo de ciudad nos sentimos seguras las mujeres?

## Referencias bibliográficas

- BACKHAUS, Annette (1999) "Violencia de Género. De problema privado a problema de seguridad Ciudadana», en proyecto GTZ, *Violencia de Género y Estrategias de Cambio*, Managua.
- BUNCH, Charlotte (2004) "A feminist Human Rights Lens on Human Security". Centre for Women's Global Leadership.
- BUSTELO RUESTA, María (2004) *La evaluación de las políticas de género en España*, Madrid, La Catarata.
- Comité de Acción Mujeres y Seguridad Urbana - CAFSU, (2002) *La Seguridad de las Mujeres. De la Dependencia a la Autonomía. El Juego de Herramientas del CAFSU*, Montreal.
- CARRIÓN, Fernando (2005) "La Seguridad en América Latina y en Europa", en "La Seguridad Ciudadana: un reto para la Democracia", *Revista Quórum*, 12, Madrid, otoño 2005.
- DE LA CRUZ, Carmen (2007) "Espacios ciudadanos, violencia de género y seguridad de las mujeres", en *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres*, Ediciones Sur, Santiago De Chile.
- GOMÁRIZ, Enrique y GARCÍA, Ana Isabel (2003) *Género y seguridad democrática*, Fundación Género y Sociedad, San José de Costa Rica.
- Informe Mundial sobre la Violencia en el Mundo (2002) [www.paho.org](http://www.paho.org)
- Informe Nacional de Desarrollo Humano (2005) "Venciendo el Temor: (In) Seguridad Ciudadana y desarrollo Humano en Costa Rica".
- LAUB, Claudia (2007) "Violencia urbana, violencia de género y políticas de seguridad ciudadana", en *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres*, Ediciones Sur, Santiago de Chile.
- MAC DOWELL, Linda (2000) *Género, identidad y lugar*, Ediciones Cátedra, Madrid.
- MASSOLO, Alejandra (2005) "Género y Seguridad Ciudadana: el papel y el reto de los gobiernos locales", Seminario Permanente sobre Violencia, El Salvador, versión electrónica.
- NAREDO, María, "Autonomía de las mujeres y seguridad urbana". En *Colectivo de Mujeres Urbanistas. Dossier Mujer y Ciudad*. [www.nodo50.org/mujeresurbanistas](http://www.nodo50.org/mujeresurbanistas)
- RAINIERO L, RODIGOU M, PÉREZ S. (2006) *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*, CISCASA, UNIFEM, AECI, Córdoba, Argentina.
- RAINIERO L, RODIGOU M, PÉREZ S. (2004) "Cuadernos de Capacitación", *Programa Ciudades Seguras para las Mujeres, Ciudades Seguras para Todos*. CISCASA, Córdoba, Argentina.
- RENAU, M<sup>a</sup>. Dolores, (2005) "Ciudades para convivir", Encuentro Caminar sin miedos, Montevideo, versión electrónica.
- SEGOVIA, Olga (2007) *Resumen de los Talleres de Debate en torno a ciudades mas seguras para tod@s*: "Seguridad y Género: Convivencia social en el espacio público y el espacio privado" Programa Regional "Ciudades Seguras: Violencia contra las mujeres y políticas públicas", Sur, Santiago de Chile. Versión electrónica.
- TAMAYO, Giulia (2003) "Desafíos de la Seguridad Ciudadana", en *Políticas Públicas, Seguridad Democrática*, Tomo II, GTZ.
- VEGA, Pilar, (2006) "Las mujeres de la calle y la calle de las mujeres. La conquista de la calle". En *Colectivo de Mujeres Urbanistas. Dossier Mujer y Ciudad*. [www.nodo50.org/mujeresurbanistas](http://www.nodo50.org/mujeresurbanistas),

## Notas

- 1 La violencia es una acción intencional del uso de la fuerza o el poder, por la cual una o más personas producen daño físico, mental (psicológico), sexual o en su libertad de movimiento o muerte a otras personas, o a sí mismas, con un fin predeterminado. Y que tiene tres componentes básicos: a) la intencionalidad del uso de la fuerza o poder; b) la generación de un daño; c) el fin perseguido, en el que subyace el ejercicio de alguna forma de poder, bien sea en el ámbito del hogar, del público o del grupo.
- 2 Este enfoque ha dado lugar a tres tipos de políticas: de represión o control, de privatización de la seguridad o políticas de prevención
- 3 Tomado del Informe Nacional de Desarrollo Humano, "Venciendo el Temor. (In)Seguridad Ciudadana y desarrollo Humano en Costa Rica", 2005
- 4 Se considera violencia de género a todas aquellas situaciones de violencia que en particular o desproporcionadamente afectan a las personas por ser mujeres u hombres, por razón de su sexo. Este tipo de violencia se basa en las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, desigualdad que coloca en situación de desventaja a las mujeres, lo cual determina que una significativa mayoría de las víctimas sean mujeres. Esto explica que muchas personas utilicen el término violencia de género como un sinónimo de violencia contra las mujeres. También encontramos, aunque en menor número, violencia de género ejercida contra hombres, como la que afecta a hombres homosexuales o el abuso infantil hacia hombres menores, por ejemplo. En función de quién es la víctima mayoritaria o más frecuente de esta violencia se habla de violencia contra las mujeres o de violencia generacional (hacia niñas, niños y adolescentes). La violencia de género se manifiesta en todas las etapas del ciclo vital de las mujeres y en algunas etapas del ciclo vital de los hombres, especialmente niñez y adolescencia.
- 5 Jornadas Urbanismo y Género, Barcelona, 27-29 de abril 2005. [www.urbanismeigenere.net](http://www.urbanismeigenere.net)
- 6 *Femicidio* o *feminicidio* se refiere al asesinato masivo de mujeres, representa una escala de la violencia de género o maltrato de mujeres. Está relacionado con el término **genericidio** creado por Mary Anne Warren en 1985 en su libro *Gendercide: The Implications of Sex Selection (Genericidio: las implicaciones de la selección por sexos)*. Actualmente es parte del bagaje teórico feminista. Sus sintetizadoras son Diana Russell y Jill Radford: "*Femicide. The politics of woman killing*". La feminista mexicana Marcela Lagarde tradujo *femicide* como *feminicidio* y así se ha difundido. En castellano *femicidio* es una voz homóloga a *homicidio* y sólo significa asesinato de mujeres. Para diferenciarlo se eligió la voz *feminicidio* y denominar así al conjunto de hechos de lesa humanidad que contienen los crímenes y las desapariciones de mujeres. Fuente: AWID, tomado de Massolo (2007).
- 7 La ciudad de Bogotá obtuvo el reconocimiento del Premio de la UNESCO "Capitales de la Paz 2002-2003", por su modelo de seguridad ciudadana que potencia en los ciudadanos la libertad frente al temor, al permitir su participación en la construcción de una seguridad que garantice sus libertades y no la victimización, que inhibe el ejercicio de los derechos y deberes por posibles amenazas al entrar en contacto con otros en el escenario público.



---

**Tercera parte**  
**Experiencias y casos de estudios**

---



**Rubem César Fernandes**

Antropólogo, Director de Viva Rio

## Controlar la violencia armada: notas personales sobre la pequeña historia de Viva Rio

### **Resumen:**

Este artículo pretende describir la experiencia, el trabajo y los logros de Viva Rio en Brasil. El autor inicia señalando la forma en que Viva Rio se fue creando, la heterogeneidad del grupo que lo creó y las alianzas estratégicas que lo ayudaron a consolidarse. Seguidamente el artículo explica los ejes estratégicos de la acción de Viva Rio y el proceso mediante el cual se llegó a éstos. Por último, el autor centra su atención en los trabajos que se han realizado en el control de las armas y las municiones; y en el ámbito policial.

### *Palabras clave:*

Viva Rio, violencia, Brasil, policía, Río de Janeiro, control de armas

### **Abstract:**

This article aims to describe the experience, work and achievements that Viva Rio has accomplished in Brazil. The author begins describing how Viva Rio was created, the heterogeneity of the group that created it, and the strategic alliances that helped it consolidate. Then the article explains the strategic lines of action of Viva Rio, and the process by which they were reached. Finally, the author emphasizes in the work that has been done regarding the control of arms and ammunition; and regarding to the police.

### *Key words:*

Viva Rio, violence, Brazil, police, Río de Janeiro, arms control



Rubem César Fernandes

Antropólogo, Director de Viva Rio

## Controlar la violencia armada: notas personales sobre la pequeña historia de Viva Rio<sup>1</sup>

### Marcas de origen

Betinho me llama con su habitual manera juguetona y provocadora tan suya<sup>2</sup>. El asunto, como de costumbre, es pesado: sólo que hoy no se trata de “hambre”, se trata de “violencia en Río”. Walter Mattos Jr, Vice Presidente del diario *O Dia*, le había telefonado proponiéndole una reacción. Candelária, Vigário Geral, Arrastões ... era demasiado<sup>3</sup>. Walter había pretendido impulsar una campaña en su diario, pero había concluido que el problema pedía más que eso, un movimiento social, algo así como la campaña contra el Hambre que Betinho lideraba. Walter lo llamó. Podría haber llamado a un General, pero la intuición le apuntaba hacia una *Acción de la Ciudadanía*.

La conversación se prolonga y Walter propone un encuentro al cual intentaría llevar a sus colegas de concurrencia, João Roberto

Marinho, de las *Organizaciones Globo*, y Kiko Brito, del *Jornal do Brasil*. Es una novedad de las buenas, que Betinho se anima en contarme —“¿Ya pensaste en la fuerza de esta conversación?”. Walter y Betinho se despiden con la misión de reunir a un grupo que se dispusiese a pensar *qué hacer* frente a tanta violencia. Unos días después, unas cuarenta personas se encontraban en el Centro Comercial de Botafogo. Gente expresiva, que provenía de distintos rincones de la sociedad carioca (de Río de Janeiro). Diferente de lo habitual, la mayoría no se conocía. La doble convocatoria mezcló las listas. Había gente de las elites, y también de los movimientos sociales y liderazgos populares. Todos movilizados por los efectos perversos de la violencia, y con diversas historias para contar. Esto tuvo lugar en la primera semana de septiembre de 1993. La conversación dejó ganas de más. Y así, de a

poco, en los encuentros subsecuentes, se conoció a Viva Rio.

De los fundadores resultó el Consejo de Directores, que guardó algunas características originales. Un grupo grande, tal vez demasiado grande para un Consejo. Durante años, fueron 33 personas, que después pasaron a 23, que se reunían todos los meses, en un almuerzo, para conversar sobre lo sucedido y pensar en los próximos pasos. No es común que un Consejo tan grande se reúna tan seguidamente durante tanto tiempo. Son señales del interés por la cosa.

*Parte del secreto, marca de origen, está justamente en la heterogeneidad.* Dirigentes de los medios y líderes sociales no se encuentran todos los días. Presidentes de grandes empresas y de asociaciones de comunidades no comen juntos habitualmente. Personajes de las Zonas Oeste, Norte y Sur de la ciudad raramente se cruzan. La reunión del Consejo ofrecía una oportunidad de encuentro entre personas expresivas de los extremos sociales. Con un objetivo importante y el contexto de un almuerzo relajado, se creaba un ambiente favorable a un intercambio abierto de ideas. En pequeña escala, demostraba que la comunicación constructiva era posible, a pesar de las terribles tensiones que atravesaban la ciudad. Los almuerzos del Consejo señalaban su misión, resumida en el doble mensaje de la integración social para la reducción de la violencia.

Las acciones y las imágenes de Viva Rio se hacían reflejar en la prensa y retornaban al Consejo con fuerza duplicada. La participación

de los dueños de los medios hacía diferencia, seguramente, pero no era eso apenas. A ella se agregaba el compromiso de publicitarios de renombre, como Lula Vieira, Roberto Medina y Adilson Xavier, que en diferentes momentos colocaron su creatividad y sus recursos de relaciones a servicio del movimiento. En una campaña llamada *Reage Rio (Reacciona Río)*, a fines de 1995, llegamos a juntar un plenario de publicitarios que se disponían, voluntariamente, a trabajar la opinión en una misma dirección y cada uno a su modo. Algo parecido sucedió en otra campaña, *Basta! Eu quero Paz (¡Basta! Quiero Paz)*, esta vez en escala nacional. Más tarde, en las luchas por un nuevo marco legal de control de las armas de fuego, llamado el *Estatuto del Desarme*, en 2003, llegamos a ver la trama de la novela de la TV Globo en las marchas de la calle, entrelazando fantasía y realidad en la conciencia colectiva brasileña. No se puede pensar, mientras tanto, que basta tener al dueño del negocio y a un buen publicitario consigo para que la noticia suceda. Es necesario que el evento soporte el tamaño de la noticia<sup>4</sup>. Viva Rio, desde sus primeros pasos, trabaja con la producción de eventos. Al inicio, con la competencia voluntaria de gente como Péricles de Barros y Célia Menezes, y después con las filas propias de la casa<sup>5</sup>. Viva Rio heredó de Betinho el arte de las fiestas de protesta, como la *Navidad Sin Hambre*, las campañas contra la *Dengue* (limpiamos los rieles de tren, de la Central a la distante estación de Deodoro, en

grupos coordinados de voluntarios), o el abrazo a la Laguna Rodrigo de Freitas, en el lado rico de la ciudad, y a la Playa de Ramos, cercada de *favelas* (barrio de chabolas). El abrazo a Ramos resultó en una gran piscina artificial de agua salina, para el ocio de la población pobre, que acabó por incorporarse a la trama de una novela. Es un modo festivo de hacer un movimiento que va bien con el pueblo de Río, pero que, debo alertar, no es infalible. Intentamos aplicarlo en el Referéndum sobre la prohibición de la venta de armas a civiles en Brasil, en 2005, y fuimos derrotados. Perdimos para una campaña sin gracia, no obstante eficaz, que exploraba de modo patético el miedo colectivo.

En contrapunto a la festividad del estilo, también desde el inicio, y por intención expre-

sa de los fundadores, Viva Rio adoptó una postura pragmática frente a su misión. Evitó definiciones doctrinarias y programas globales. No se posicionó en la política partidaria o en definiciones ideológicas. No tendría cómo, dada la heterogeneidad de su Consejo. Prefirió, pues, la postura de la “resolución de problemas”, que mejor se ajusta a una lógica operacional de proyectos. En contraste con la fiesta de los eventos, Viva Rio creció como una organización que realiza proyectos específicos, de largo plazo. *Ésta es, entonces, una segunda marca de origen: la tensión interna entre el evento y el proyecto, el carisma y la organización, la visibilidad en la gran prensa y la presencia continuada en acciones locales.* Ya van desde entonces 14 años de esta dinámica, que acaba

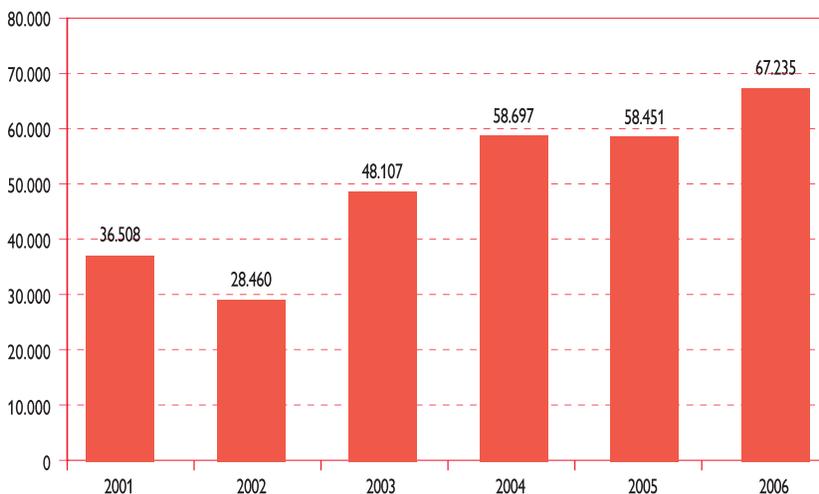
Gráfico 1

Reportajes de Viva Río en televisión (promedio de segundos por día)



Gráfico 2

Número de beneficiarios directos de proyectos de Viva Rio



por constituir un modo de ser. Dos gráficos ilustran estas características polares de Viva Rio: el primero muestra la intensidad de la presencia en la TV a lo largo de los últimos seis años; el segundo dispone la cantidad de personas directamente beneficiadas por proyectos en favelas y periferias pobres.

Otra marca inicial duradera fue la colaboración con ISER, un instituto de investigaciones sociales también ubicado en Río de Janeiro. Ya en 1991, ISER creó un sector de estudios sobre violencia urbana, bajo la coordinación de Luiz Eduardo Soares. Pues en aquel entonces, en sus orígenes, por un año y medio, de diciembre de 1993 a mediados de 1995, Viva Rio ni siquiera tenía identidad jurídica. Era apenas un movimiento puro. Tenía a una única persona contratada, por tiempo parcial, Renata Bernardes, que

se dedicaba a la asesoría de prensa. Para funcionar, Viva Rio contó con ISER y sus recursos. De ISER teníamos el espacio, el teléfono, el télex (casi no había Internet), mi tiempo y el de otros colegas, como Luiz Eduardo, Jaqueline Muniz, Bárbara Soares<sup>6</sup>. Esto significa, más profundamente, que Viva Rio siempre funcionó en diálogo estrecho con el análisis cualificado de las informaciones. Fue así para pensar seguridad pública, relacionarse con los medios y también para desarrollar los proyectos. Por ejemplo, en cuanto al problema de las armas de fuego, ISER y Viva Rio se convirtieron, con el tiempo, en las principales referencias de conocimiento en el país, no sólo en lo referido al impacto humano de la violencia armada, también en los propios aspectos técnicos del registro y del rastreo de armas<sup>7</sup>. Los éxitos de la Campaña del Desarme,

por lo tanto, no resultaron apenas de las campañas publicitarias y de eventos espectaculares (como la destrucción de 100.000 armas en frente al Monumento del Soldado Desconocido, en un parque en el centro de Río), sino de un trabajo de asesoría política (en inglés, “advocacy”), solidamente con base en investigaciones. Encontramos, por lo tanto, *otra polaridad marcada: el activismo de un lado y la investigación académica por otro*. Interaccionan intensamente, pero guardan sus diferencias en cuanto al ritmo de trabajo, el perfil de los protagonistas y los criterios de validación.

Por fin, otra polaridad debe ser mencionada, que creció con el tiempo. Viva Rio vino a

dividirse entre un sector de acciones locales y un otro de amplitud nacional e internacional. *Hace el puente entre lo local y lo global.*

En el nombre y en los proyectos, Viva Rio se sumergió en la sociedad local. A partir de 1996, el movimiento hizo una inmersión en las favelas, que no abandonó más. Habiendo nacido en el lado “Maravilla” de la ciudad, siguió las redes de ciudadanía que se expanden por las periferias, al otro lado de las montañas. Diez años más tarde, en 2006, impulsaba proyectos sociales en 1.024 localidades, distribuidas por 81 municipios. La Tabla 1 muestra esta evolución en número de proyectos. Como es sabido, no se trabaja en estas comunidades violentas

Tabla 1

Acciones locales en el Estado de Río de Janeiro por tipo de local

Área de acción	2006		2005		2004		2003		2002		2001	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Ciudad de Río de Janeiro	369	36%	764	35%	468	41%	393	48%	408	55%	527	67%
Baixada, Niterói, São Gonçalo	226	22%	729	33%	401	35%	197	24%	192	26%	133	17%
Interior	329	32%	406	19%	200	18%	172	21%	141	19%	124	16%
Otros estados	100	10%	294	13%	65	6%	51	6%	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>1.024</b>	<b>100%</b>	<b>2.193</b>	<b>100%</b>	<b>1.134</b>	<b>100%</b>	<b>813</b>	<b>100%</b>	<b>741</b>	<b>100%</b>	<b>784</b>	<b>100%</b>

Acciones locales en la Ciudad de Río de Janeiro por zona

Área de acción	2006		2005		2004		2003		2002		2001	
	Total	%										
Zona Norte	115	31%	392	51%	252	54%	185	47%	151	37%	189	36%
Zona Oeste	151	41%	225	29%	126	27%	125	32%	166	41%	235	45%
Centro y Zona Sur	103	28%	147	19%	90	19%	83	21%	91	22%	97	19%
<b>Total</b>	<b>369</b>	<b>100%</b>	<b>764</b>	<b>100%</b>	<b>468</b>	<b>100%</b>	<b>393</b>	<b>100%</b>	<b>408</b>	<b>100%</b>	<b>521</b>	<b>100%</b>

sin la colaboración de socios locales. Expandiendo la red de proyectos, Viva Rio también amplió el número y el tipo de socios. En los últimos años, los números de colaboraciones operacionales, montadas en torno de proyectos específicos, oscilaron en alrededor de 1.000 entidades locales, de variado tipo, como se puede ver en la Tabla 2.

Por otro lado, el objeto central de las preocupaciones, que puede ser resumido en la expresión *Violencia Armada*, llevó a Viva Rio a actuar en escala nacional y después internacionalmente. Esto tuvo su inicio en 1998 y creció a partir de 1999. Las campañas por el control de las armas de fuego, iniciadas con fuerza en 1999, nos llevaron a Brasilia, capital política del país, y también a Paraguay, entrecruce de ilícitos

frecuentado por muchos brasileños que ganan con el contrabando. El debate que resultó en el *Estatuto del Desarme*, en diciembre de 2003, y en la colecta voluntaria seguida por la destrucción de cerca de 500.000 armas, en 2004/2005, creció en paralelo a una movilización internacional a raíz de las Conferencias de la ONU sobre el tráfico ilícito de armas en 2001 y 2006. Participando de esos procesos, Viva Rio fue cofundador de una red internacional de ONG especializadas en el tema de las armas de fuego, llamada *International Action Network on Small Arms (IANSA)*<sup>8</sup>. Acabó, así, por formar conocimiento y relaciones que resultaron en demandas por consultoría en países de América Latina, el Caribe y la África portuguesa. Del mismo modo, otros temas asociados, como

Tabla 2

Tipos de instituciones sociales

Área de acción	2006	2005	2004	2003	2002
ONG y Sociedad Civil	299	228	246	131	146
Escuelas	157	216	480	135	169
Iglesias católicas	24	215	100	25	29
Organizaciones de Gobierno	20	208	29	10	4
Tv y radios comunitarias	179	163	238	223	113
Iglesias evangélicas	10	100	85	58	28
Asociación de vecinos	65	88	73	52	71
Instituciones militares	45	66	28	44	54
Instituciones culturales	112	52	15	10	6
Otras	22	40	38	20	30
Empresas privadas	50	25	43	11	10
Sindicatos y cooperativas	-	4	4	7	6
Presidios	-	-	1	1	2
<b>Total</b>	<b>983</b>	<b>1405</b>	<b>1379</b>	<b>726</b>	<b>666</b>

la violencia juvenil organizada o la reforma de las instituciones de seguridad, crecen en la región y multiplican las telas de relaciones entre lo local y lo internacional, lo interno y lo externo. Las *Operaciones de Paz* lideradas por la ONU crearon demanda para Viva Rio en Haití, por las presuntas similitudes entre la violencia armada en los barrios pobres de Puerto Príncipe y las favelas cariocas. En realidad, no son muchas las organizaciones capaces de combinar la familiaridad con terrenos afectados por la violencia urbana armada a una competencia en el campo de las investigaciones y de la proposición de políticas públicas. Las marcas de origen, fruto de una pequeña historia local, acabaron por hacer sentido en otras tierras.

## Diagnóstico y estrategia

El foco en la “violencia armada” se fue imponiendo a la medida que Viva Rio concentraba sus acciones en las favelas, donde las armas paralelas predominan. El concepto original, de trabajar por la “integración de la ciudad partida”, se inclinó para el polo más vulnerable, aquel que sobresalía en el libro de Zuenir Ventura. Zuenir describió el nacimiento de Viva Rio en un barrio de la Zona Sur, mientras que episodios decisivos para la ciudad y para el propio movimiento tenían lugar en Vigário Geral, dominio de su personaje, Flávio Negão<sup>9</sup>.

Meses después, a fines de 1995, en respuesta a una serie de secuestros y aun en el espíritu inicial de convocar a las autoridades para un gran esfuerzo en común, fue lanzado *Reage Rio!* (*¡Reacciona Río!*). El movimiento parecía tener la energía necesaria, pero fue frustrado por la respuesta negativa del Gobernador del Estado, Marcelo Alencar. Perdida la esperanza en una “unión de las fuerzas de Río”, el movimiento dio un paso más y se sumergió en las comunidades pobres<sup>10</sup>.

Expuesto a las inseguridades radicales de la violencia armada, Viva Rio hizo algunas opciones importantes para sus futuros pasos. Se alejó del lenguaje militar que caracterizaba la política de seguridad del período, bajo el comando del General Cerqueira, y adoptó un pensamiento inspirado en la epidemiología y en las estrategias de la salud pública. A pesar de las metáforas de la guerra que cercan el fenómeno, prefirió pensar la violencia urbana como una *patología social* que se manifiesta en el plano micro de las interacciones entre individuos y pequeños grupos. La violencia urbana multiplica sus efectos por contagio, como en una epidemia. Privilegió, por lo tanto, la producción y el análisis de las informaciones como una condición necesaria para las acciones racionales. Enfatizó la importancia de las medidas preventivas. Organizó sus trabajos según una metodología pragmática. Elaboró un diagnóstico simple, que pasó a ordenar sus proyectos:

- *Contextos de riesgo*: favelas y periferias pobres, siendo que “pobreza” no se refiere apenas a una carencia relativa a ingresos, pero a un conjunto de condiciones que debilitan los controles sociales sobre los factores de riesgo.
- *Grupo de riesgo*: jóvenes que habitan esas áreas, sobre todo aquellos que salieron de la escuela antes de completar la educación primaria y que se encuentran sin trabajo. La incidencia de unidades familiares débiles, lideradas por madres jóvenes, cuenta también como factor de riesgo relevante. Ambas variables se revelan altamente significativas en investigaciones hechas sobre víctimas y sobre agresores<sup>11</sup>.
- *Principales vectores*: las armas de fuego, que fundamentan los poderes paralelos, y las drogas ilícitas, principal fuente de ingresos de los grupos criminales que dominan las áreas de mayor riesgo.
- *Principales instituciones de control*: policías y el sistema penal.

Hecho el diagnóstico, Viva Rio definió sus prioridades:

- “Integrar la ciudad partida”, expresión fundadora, implica actuar de forma transversal, atravesando la sociedad, pero con el foco de las acciones sobre las áreas de mayor riesgo, amenazadas de quedar al margen de la sociedad, las favelas y las

periferias. La gran mayoría de los proyectos es dirigida hacia estas regiones.

- *El trabajo con jóvenes* gana un foco bien definido, a partir de la inclusión educacional de personas que salieron de la escuela antes de terminar la educación básica. En 1996, Viva Rio examinó en el campo la aplicación del *Telecurso 2000*, recién creado por la Fundación Roberto Marinho con el apoyo de la Federación de Industrias de São Paulo (FIESP). Desde entonces, más de 100.000 jóvenes y adultos pasaron por esta formación, con una metodología de aceleración escolar orientada para el mercado de trabajo. Además de los “jóvenes en riesgo”, esto es, fuera de la escuela y sin trabajo, dos segmentos fueron destacados para un abordaje especial: las madres adolescentes, con el planeamiento familiar y el apoyo mutuo (proyecto *Ana e Maria*) y la movilización, el desarme y la integración de niños y jóvenes involucrados en la violencia armada (proyecto *Rescate*)<sup>12</sup>.
- En cuanto a los vectores, se optó por trabajar sobre *el control de las armas de fuego*. De drogas y armas se habla a todo momento. En los años iniciales, se hablaba más de drogas que de armas. El Consejo de Viva Rio concluyó, sin embargo, que aunque las drogas y las armas estén vinculadas en el menudeo del narcotráfico, se debe, justamente, trabajar

para el divorcio de ambas actividades criminales. Entre las dos, son las armas que hacen la diferencia en el poderío directo de la criminalidad y en la violencia. Se decidió dar prioridad al control de las armas de fuego. A fines de 1994, en el contexto de la *Operación Río*, con las Fuerzas Armadas en las calles y en los cerros de la ciudad, Viva Rio lanzó la campaña *Río Desármese*, dando inicio a una larga serie de acciones que culminaron con la victoria del *Estatuto del Desarme*, en diciembre de 2003, y la derrota del *Referéndum*, en octubre de 2005

- Cabe aquí realzar un punto crítico de la estrategia institucional seguida por Viva Rio. Fue pensado como si fuera un laboratorio donde ciertas ideas serían verificadas. Identificado el problema, se buscaba una solución y se aplicaba en una experiencia práctica. Fue así con la metodología de aceleración escolar, y también con el Micro Crédito Productivo en las favelas (*Viva Cred*) y la introducción de Centros de Acceso a la Internet en conexión inalámbrica en las favelas. Son tres ejemplos del éxito y del espíritu pionero de Viva Rio: la aceleración escolar para jóvenes que abandonaron la escuela se hizo política pública, que aunque todavía esté por debajo de las necesidades, ya ha sido puesta en marcha con un rumbo claro; el microcrédito creció con la adhesión del sis-

tema financiero; el acceso a la internet en las favelas se multiplica rápidamente con las llamadas *Lanhouses*<sup>13</sup>. En resumen, identificado el problema, Viva Rio se propone a verificar las soluciones de tal modo que, cuando son exitosas, pueden ganar escala, sea por la intervención de las políticas públicas, sea por la acción del mercado. Haciendo un ciclo de este tipo, se puede decir que Viva Rio logró cumplir uno de sus objetivos. Fue con esta misma estrategia que Viva Rio se propuso trabajar con las Policías: identificando problemas específicos, haciendo recomendaciones, contribuyendo para que fuesen debidamente verificadas y abogando, por fin, juntamente con los policías, para que se convirtiesen en parte de las políticas del Estado.

## El control de las armas y municiones

En abril de 1999, con Luiz Eduardo Soares en la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Río de Janeiro, Viva Rio obtuvo la autorización formal de contribuir a la informatización de la División de Fiscalización de Armas y Explosivos (DFAE), de la Policía Civil. Sin costos para el Estado, el propio Viva Rio llevo a cabo la inversión inicial de montaje de una pequeña red de diez ordenadores para digitalizar los archivos de la DFAE, hasta entonces registrados en

papel. Con el apoyo de la Policía Federal, ganado en concurso público, Viva Rio montó un servicio de digitación de los más de 700.000 registros de armas legales en circulación en el estado de Río y de los más de 250.000 registros de armas incautadas por la policía tanto por involucramiento en situaciones criminales como para efectos de peritaje. El fruto de este trabajo, por lo tanto, fue una base de datos con casi un millón de entradas sobre las armas en circulación en el estado de Río de Janeiro. Incentivada por la iniciativa, la propia Policía Civil pasó a invertir en la producción de información sobre armas, informatizando la DFAE y capacitando a sus funcionarios. Viva Rio produjo una Guía sobre registro de armas que, debidamente ajustado por la Policía Técnica, pasó a integrar el acervo de capacitación de la institución. Después, el cruce de este sistema con el de registros criminales, permitió integrar la información sobre las armas con la información sobre los registros a ellas asociados. Resulta que el estado de Río de Janeiro en la actualidad es la unidad de la Federación con el mayor acervo de información sobre armas de fuego en el país. Pensando en la estrategia de Viva Río, de comenzar por el problema con el objetivo de masificar la solución, a través de una alianza con el Estado, tenemos aquí, sin duda, un buen ejemplo de éxito.

El análisis de esa información sirve a tres propósitos principales: (i) la regulación de la provisión de armas legales, en tenencia de

individuos o instituciones, (ii) la investigación de crímenes asociados a las armas incautadas y (iii) la producción de información para la elaboración y defensa de políticas públicas. La alianza de Viva Rio con la Policía Civil sirvió a los propósitos dos y tres.

No corresponde a Viva Rio interferir en la investigación del crimen, pero el análisis de los datos añadidos sí que puede servir a la investigación. Se trata del *rastreo* de la primera venta de armas encontradas en el crimen. Hecha la crítica al respecto de la base de datos y al llegar a una información completa y exacta sobre armas incautadas en el crimen, se puede indagar a las fábricas productoras, con pertinencia, a quienes vendieron aquellas armas. Es el primer paso de una investigación y, como se sabe, un buen primer paso representa la mitad del camino andado. El rastreo acostumbra a practicarse por agencias como la INTERPOL como una contribución para la aclaración de crímenes perpetrados con arma de fuego. El arma, en este caso, sirve como evidencia en el juicio. No es ella el objeto de análisis principal. En nuestro caso, sin embargo, cuando el objeto de interés es el propio negocio ilícito de armas, importa tener buena información sobre una cantidad expresiva de armas incautadas. Hecho el rastreo de un gran número, se puede identificar estándares y tendencias, encontrar los caminos de los desvíos.

Como la Policía está habitualmente sobrecargada con los aspectos prácticos de las investigaciones y como el análisis sistémico de datos

todavía no forma parte de la cultura de su día a día, la alianza con Viva Rio permitió sumar las competencias analíticas oriundas de los medios científicos con el conocimiento interno de quien practica la profesión. Resultó una producción sistemática de informes con preguntas de rastreo que se orientaron a los gobiernos de países de Europa, América del Norte, América del Sur y África. Las respuestas obtenidas no correspondieron a las expectativas, pues, por lo increíble que pueda parecer, ni al menos en Europa los órganos competentes estaban preparados para contestar a este tipo de pregunta. Sólo en 2006, por liderazgo del Gobierno de Suiza, se definió en la ONU una serie de normas que deben seguirse por los registros nacionales para que el rastreo de la circulación ilícita de armas pequeñas pueda alcanzar estándares mínimos de alcance y eficacia. Los Estados Unidos de América fueron la excepción en este caso. ATF (Alcohol, Tabacco and Fire Arms), la agencia competente, se interesó por el proceso, visitó Río de Janeiro y Viva Rio diversas veces, ofreciendo colaboración. También en este dominio, todavía lleno de sigilo, y a pesar del lobby armamentista, EEUU es el líder mundial en el acceso abierto a la información que se refiere a los negocios y a la seguridad.

En Brasil, donde se produce la mayoría absoluta de las armas encontradas en el crimen, la resistencia de las empresas fabricantes sólo fue vencida con la llegada de otro personaje: una Comisión Parlamentaria de Averiguación

(CPI) sobre el comercio ilícito de armas que se creó en el Congreso Nacional en 2005/2006. Esta Comisión tenía poderes y empeño para exigir respuestas. Convocó a Viva Rio para darle apoyo técnico, se basó en el acervo de datos producidos por la Policía de Rio de Janeiro, hizo preguntas a las empresas sobre la primera venta de más de 36.000 armas y logró, por fin, respuestas sobre un tercio de las listas enviadas. Es poco, pero es lo suficiente para lanzar luces aclaradoras sobre el negocio del tráfico de armas en Brasil. La CPI tuvo éxito, por lo tanto, no tanto por eventos espectaculares de denuncia de personas, sino por la consolidación de una nueva metodología de averiguación. Se siguió, por ello, la creación de una Comisión Permanente del Congreso Nacional para la investigación del comercio ilícito de armas en Brasil, y se pidió nuevamente que Viva Rio diera asistencia técnica a la Comisión. Un tema antes de dominio exclusivo de los militares entra en la agenda regular del Parlamento; y la producción de datos sobre armas en circulación pasó a exigirse de todos los estados de la Federación. El liderazgo del diputado Raul Jungman fue decisivo para el progreso de esas medidas.

En rigor, la exigencia ya existía. Por la ley de creación del SINARME (Sistema Nacional de Armas) de la Policía Federal, de 1997, ella pro-  
pia un fruto positivo de las campañas en el país, la integración de las informaciones sobre armas es una obligación de todos los estados, en colaboración con la Policía Federal. Pero la

evolución institucional de las Policías de los estados es lenta, y las exigencias de la Comisión Parlamentaria ayudan en la celeridad. Queda todavía recorrer un camino equivalente en el área de control de las municiones. A partir de la ley del Estatuto del Desarme, los fabricantes de munición están obligados a gravar con láser en la base del cartucho un número de lote y la identificación del comprador, cuando se trata de Fuerzas Armadas y Policías. Es medida necesaria para un control efectivo de las provisiones y que facilita la identificación de los desvíos. Hasta hoy, cuatro años después, la ley todavía no se cumple por las empresas, y nuestras policías aún no son capaces de controlar debidamente las provisiones de munición. Considerando el festival de tiros practicado por la criminalidad en las grandes ciudades brasileñas, se entiende bien la urgencia de esta medida gerencial.

## ¿La policía que haremos?

En la fundación de Viva Rio, en diciembre de 1993, oímos del Comandante General de la PMER] [Policía Militar del Estado de Río de Janeiro], Cel. Cerqueira sobre las ventajas de la Vigilancia Comunitaria: relaciones de proximidad con la sociedad, vigilancia de preferencia a pie, siguiendo ruta previamente planificada, orientada a la resolución preventiva de los problemas generadores de inseguridad, pasible

por lo tanto de planificación y de evaluación en las micro dimensiones donde inciden los registros. Fascinados por las ideas y por la forma tranquila y firme del Cel. Cerqueira, establecimos alianza para la realización de un programa de vigilancia comunitaria que cubriese todo el barrio de Copacabana. Movilizó para ello el efectivo del 19º Batallón y logró la participación de las Comisariías del barrio, contando con el incipiente Viva Rio para movilizar las innumerables asociaciones de Copacabana, subdividida en seis regiones. Cerqueira entregó el detalle de este plan osado a un joven capitán, cuyo nombre era Ubiratan Ângelo, que catorce años después llegó a la posición de sucesor de Cerqueira en el Comando General de la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro. La vigilancia comunitaria de Copacabana se implantó con éxito y contribuyó para la reducción de los registros. Aun así, o quizás incluso por esa misma razón, fue desmovilizado por el Gobierno siguiente, de Marcelo Alentar, bajo el Comando de otro Cerqueira, éste un general del Ejército que concebía la policía como una fuerza en un campo de guerra. La discontinuidad de las políticas públicas ha sido razón de muchas frustraciones.

Otros tres proyectos siguieron la estela de aquel primer paso en Copacabana. Fueron ellos, el Curso de Perfeccionamiento de la Práctica Policial Ciudadana, el Comando de Vigilancia en Áreas Especiales (CPAE), y los Planes Municipales de Orden Público. Los dos primeros fueron iniciados en el período del Cel.

Josias Quintal. A pesar de las diferencias biográficas y doctrinarias (Josias venía del interior del Estado y no pertenecía al círculo informal de sucesores del Cel. Cerqueira), mantuvo una posición de respeto y cooperación con Viva Rio. No interrumpió el trabajo ya iniciado en el control de armas de fuego y abrió las puertas para nuevas iniciativas.

El curso de perfeccionamiento está orientado a los que no son oficiales, de soldados a sargentos, y tienen algunas características que merecen que se divulguen. Fue creado en alianza del Instituto de Seguridad Pública (ISP) con Viva Rio, con trabajo hecho a varias manos que incluía el Cel. Santos, especialista en formación policial, técnicos de Viva Rio y una especialista en juegos pedagógicos. El resultado, financiado por el *Unibanco Seguros*, se materializó en catorce vídeos y veinte apostillas, que juntos forman el material pedagógico de un curso de Estudios de Caso. En los vídeos y en las apostillas, son solamente los policías que hablan entre sí, en búsqueda de mejores soluciones para los casos estudiados, no la mejor solución pensable, pero aquellas que los soldados y sargentos son efectivamente capaces de imaginar. El objetivo del curso es abrir la conversación, superar la dicotomía entre la teoría políticamente correcta y la práctica de las calles, crear un espacio legítimo de intercambio de ideas en la base de la jerarquía militar. El curso es ministrado por sargentos instructores, entrenados por Viva Rio, y es seguido por técnicos también de Viva Rio. El

curso es un éxito. Está inscrito en el currículo no sólo de la formación básica, sino también en las instrucciones hechas en el tiempo de trabajo en los Batallones. Sin embargo, somos forzados a amenizar la evaluación de los resultados con una dosis de insatisfacción. Lo que pasa es que la formación no tiene el debido espacio en la estructura de nuestras policías. El curso de perfeccionamiento de las prácticas policiales ciudadanas queda un poco perdido en un conjunto desordenado e inestable de aprendizajes.

El CPAE propone una doctrina y una estrategia de vigilancia en las *favelas* de la ciudad, hoy dominadas por el narcotráfico. La doctrina ha venido de un ajuste de experiencia exitosa llevada a cabo por la Policía de Boston, en EEUU. En 2000, Viva Rio invitó a dos representantes del Comando General de la Policía Militar para que conocieran el programa “Alto el Fuego”, desarrollado por la “Unidad de Pandillas” de la Policía Municipal de Boston, en alianza con una red de instituciones civiles de la ciudad. Fueron con nosotros el entonces capitán Antônio Carlos Carballo Branco y el teniente coronel Hudson de Aguiar, que después se convertiría en comandante general. El programa de Boston fue tan exitoso que recibió un premio del Presidente Clinton en dinero a usarse en su difusión en EEUU. Menciono a seguir algunas lecciones aprendidas y sus aplicaciones en el CPAE:

- Formar una Unidad Especial, a nivel de Comando General, que se especialice en la vigilancia de las áreas dominadas por

pandillas violentas. En Boston se denominaba "*Gang Unit*", aquí la llamaron de "CPAE" en el plan global y "GPAE" para los grupos locales. Cel. Ubiratan Ângelo fue el primer Comandante del CPAE.

- Trabajar de forma coordinada con otras unidades del sistema policial y penal: una fuerza de enfrentamiento, previamente anunciada, entra y domina el territorio. Su objetivo principal no es investigar o prender, sino tomar y controlar el territorio. Al cumplirse este objeto, entra la "*Gang Unit*", para mantener la situación, en un estilo de vigilancia comunitaria. Si vuelve la violencia armada, se le llama la fuerza de enfrentamiento de vuelta, para un nuevo ciclo de ejercicio del dominio armado, que hace viable el estilo comunitario de vigilar. Aquí, en el momento de entrada, la PM contó con el BOPE, de una forma bastante coordinada. Las entradas del CPAE han sido exitosas, conforme el modelo, por un ejercicio de la fuerza que inhibe al revés de estimular el enfrentamiento.
- La "*Gang Unit*" trabajaba en colaboración con el sistema penal, manteniendo una rigurosa supervisión sobre los ex miembros de pandillas liberados de la cárcel. Aquí, esto no ocurrió. Las relaciones entre la policía y el sistema penal son tan precarias que la coordinación sobre los detenidos que salen es nula.
- La "*Gang Unit*" trabajaba en colaboración

con las Secretarías de Desarrollo y de Asistencia Social del Ayuntamiento de Boston, así como con la Asociación Comercial de la Ciudad y con ONG, como la "*Ten Points Coaliton*". Aquí, en la inauguración, en *favelas* denominadas Cantagalo y Pavão Pavãozinho, ocurrió algo similar. El Gobierno Garotinho invirtió en proyectos orientados a la juventud de la *favela* ("*Todos Por la Paz*", FAETEC), con una participación directa del GPAE; y Viva Rio, en alianza con TV Globo, captó para la comunidad del Cantagalo el proyecto *Espacio Criança Esperança* [Niño Esperanza], con artes, deportes, refuerzo escolar y apoyo para la entrada en el mercado de trabajo. "*Todos Por la Paz*" *acabó, como acostumbra ocurrir con proyectos sociales en el cambio de un gobierno al otro, pero el Criança Esperança* [Niño Esperanza] *sigue en el lugar, y crece, en números y calidad*. Ya son 7 años desde su creación. Es tiempo suficiente para un estudio que evalúe su impacto en la nueva generación de aquella comunidad. Todas las señales sugieren un cuadro local de esperanzas infantiles que la ciudad ignora. Los GPAES siguientes, sin embargo, no tuvieron la misma suerte. En las comunidades de Formiga y Casa Branca, prácticamente no se hizo inversión social alguna. En Vila Cruzeiro sí se hizo un Centro Deportivo, hoy gestionado por la ONG IBISS.

En Cavalão, en Niteroi, Viva Rio y una ONG local, Gente Brasil, luchan para llevar proyectos sociales que interactúen con la presencia policial.

- La “*Gang Unit*” adoptó una doctrina osada. Separó drogas y armas, y estableció prioridad clara a la represión del arma de fuego. En resumen, como decía su jefeatura: “Si vas a vender droga, véndela bien, pues está prohibido y si te veo te atrapo. Ahora, si das un disparo, ¡las cosas se van a poner difíciles! Les atacaré con toda la fuerza. No voy a comprar, ni vender, ni pensar en el negocio. Sólo van a correr, hasta que se les atrape...”. Este discurso fue ampliamente difundido en la Ciudad de Boston por el Jefe de la Policía. Yo mismo lo escuché a la policía pronunciándolo en reuniones con miembros de pandillas en el barrio de Rochester. El resultado fue una inhibición generalizada en el uso del arma de fuego. Una ciudad que estaba entre las más violentas del país, con tasas de 38 homicidios por 100.000 mil habitantes (cerca al estándar de Río de Janeiro, por lo tanto) llegó a tener cero homicidios juveniles por varios años seguidos en la década de los 1990. Por ello, conquistaron el premio. Aquí, bajo el comando del Mayor Carballo, se aplicó una doctrina similar. Las reglas del GPAE se divulgaron ampliamente en la *favela*, con un periódico tabloide colorido,

impreso gratuitamente por el Consejero y Fundador de Viva Rio, Walter Mattos Jr. El periódico, que se distribuyó por los policías en todas las entradas y salidas de la comunidad, decía lo siguiente, en resumen:

- No se admite disparo en la *favela*. Disparó, ¡ya lo perdió!
- No se admite abuso y corrupción policial. Y de hecho, en los primeros meses de GPAE en el Cantagalo, de los cien policías en servicio, más de cuarenta fueron alejados por desvío de conducta.
- No se admite niños vendiendo drogas. Es decir, el negocio tiene límites. Niño en el tráfico es demasiado. Con relación a la venta por adultos, el GPAE siguió prendiéndolos en situaciones de flagrante, como manda la ley, e incluso más que antes, ya que mantenía una presencia permanente. Pero, con seguridad, dejó claro el mensaje de que la prioridad estaba en el control de las armas y que, en este requisito, quien mandaba en la comunidad era la policía. En resumen, aplicó en la comunidad el principio clásico del monopolio del Estado sobre la violencia armada.

Por dos años consecutivos, bajo el Comando de Carballo, no se oyó un disparo en Cantagalo. Ahora, en otra *favela*, en Cavalão, ya son cuatro años sin tiroteo. Otros momentos de la comunidad de Cantagalo y otros GPAE no fueron tan felices.

- La *Gang Unit* fue monitoreada de cerca por una unidad del departamento de sociología de la Universidad de Harvard, con la participación de investigadores como David Kennedy. Aquí, el CPAE contó con el apoyo de Viva Rio y de ISER para investigaciones en diversas ocasiones. En una de ellas, se realizó una evaluación participativa de los diversos GPAE. El proceso fue interesante y propositivo, pero las sugerencias hechas para su desarrollo todavía no han llegado a implementarse. Entre ellas:

Encuadrar el servicio en el GPAE como una alternativa de formación práctica para los nuevos reclutas. Algo así como ocurre con los médicos en la residencia o con los marineros en el navío escuela. Al terminar su curso, los nuevos reclutas tendrían la opción de seguir su formación haciendo prácticas en el GPAE. Esta medida traería diversos beneficios: (i) asegurar una renovación constante del efectivo, reduciendo las posibilidades del vicio que puede advenir del arraigo en un ambiente cercado de oportunidades de ganancias ilícitas; (ii) resaltar el carácter todavía innovador y experimental del GPAE, como un lugar de estudio de las nuevas doctrinas de vigilancia, (iii) valorar la planificación y la evaluación como actividades distintivas del GPAE, (iv) abrir la posibilidad de una gratificación, bajo la forma de

una “beca de estudios”, como ocurre con los policías civiles en un programa denominado “Comisaría Legal.”

- La *Gang Unit* fue muy valorada por la Corporación, el Gobierno y la Sociedad de Boston. El CPAE se destacó al inicio, pero fue perdiendo brillo con el tiempo. Se puede incluso decir que hoy está mal visto por una gran parte de la corporación. La continuidad de los enfrentamientos sin fin, en la lógica del tiroteo, sin perspectivas de superación, reducen las posibilidades de que el CPAE crezca en el imaginario colectivo. Si el BOPE (unidad especializada en enfrentamientos, como una “SWAT”) y el CPAE fuesen pensados como dos brazos de una política de seguridad frente al narcotráfico en las *favelas* de Rio, tendría con el BOPE, un brazo super dimensionado, y el otro, con el CPAE, en condición raquítica. Figura mal hecha.

Con las Municipalidades, se abre otro capítulo. Aproximación de la seguridad a las realidades locales. Tendencia montante. Los ayuntamientos ya llevan buena parte de la responsabilidad que se puede denominar “preventiva” —urbanismo, educación, salud, deportes, cultura—. Como en Brasil, según la Constitución, el Estado es el encargado de la policía represiva, se reproduce la dicotomía entre prevención y corrección, que raramente se encuentran o se coordinan. Sobre todo, el

desorden urbano, la confusión, se hace de pequeños delitos, que se acumulan y a todos afectan. La agenda del orden urbano es grande —en el tránsito, en los espacios públicos, en el ocio, en el medio ambiente—. Viva Rio ha trabajado con ayuntamientos de mediano porte, en la elaboración y en el seguimiento de planes municipales de seguridad pública. Lo hizo en Resende, Quatis, Niterói, Barra Mansa, con buenos resultados. Las ciudades de tamaño mediano cuentan con una unidad de cada institución relevante: batallón o compañía de la Policía Militar, comisaría de la Policía Civil, investigativa, un puesto de la Policía de Carreteras, cuando están localizadas al borde de las carreteras federales, Magistratura, Fiscalía. Es viable integrar los esfuerzos en tales condiciones. Montar “Gabinetes Integrados de Seguridad Pública”, que sean capaces de coordinar entre sí y con la sociedad local, incluso hasta el ámbito de los barrios. Es una tendencia importante, dirigida a transformar el cuadro institucional de la seguridad pública en el país. Pero es iniciante y todavía carece de continuidad en las acciones. Cambió el alcalde, cambia o acaba el plan. Ocurrió de ese modo en Resende, donde una primera experiencia daba frutos excelentes, según los datos y según la opinión generalizada en la ciudad. Sin embargo, a pesar de los fuertes apoyos locales, se dejó el plan de lado con el cambio del Alcalde. El Plan municipal de seguridad pública es todavía una novedad, carece de los medios que le garantizan un

tiempo continuo. El orden urbano es asunto para largo plazo, no se lleva a cabo en cuatro años. La discontinuidad de las políticas públicas, repito, ha sido un problema...

Continuidad, por otra parte, es lo que no le falta a la Policía Militar. Bajo el comando del Cel. Hudson Aguiar, hombre también de acuerdo con la memoria del Cel. Cerqueira, ocurrió una curiosa iniciativa transformadora. Sin hacer alarde, en rebeldía al entonces Secretario de Seguridad, Marcelo Itagiba, el Cel. Hudson y el Cel. Claudeci Ribeiro da Silva (éste Jefe del Estado Mayor) invitaron a Viva Rio para formar un grupo de trabajo para repensar la estructura de la Policía Militar. Lo hicimos en las instalaciones del Cuartel General, con un grupo mixto de oficiales y de técnicos de Viva Rio, bajo la coordinación de un empresario voluntario, Cristian Nacht, hombre experto en procesos de revisión institucional. Queríamos tener al frente alguien que mirase la corporación con la inteligencia ingenua de un neófito, a quien se le permite el extrañamiento de cada paso. El GT se reunió semanalmente en 2005, en consulta con los distintos Comandos, Jefaturas Sectoriales, Policías subalternos y Organizaciones de la Sociedad. Produjo un diagnóstico institucional y recogió propuestas de cambio. Se orientaba por un documento notable, de 1982, producido por el Cel. Cerqueira, bajo el nombre de *Plan Director*. Era ésta, en resumen, la encomienda: actualizar el Plan Director de Cerqueira, elaborado cuando Brasil todavía salía de la dictadura militar y

daba los primeros pasos en la democracia a inicios de los años ochenta.

Pasado el mes de abril de 2006, cuando el Secretario de Seguridad Itagiba dejó el puesto para dedicarse a su campaña electoral, el comandante Hudson se sintió a gusto para dar secuencia a los trabajos. Convocó una pequeña Comisión, bajo el comando del Cel. Ubiratan Ângelo, para dar continuidad a la propuesta de actualización del Plan Director de Cerqueira. El Cel. Ubiratan lo hizo aún mejor. Tomó el Plan y el Diagnóstico como insumos para un amplio proceso de consulta, interna y externa, sobre “La Policía Que Queremos”. La Comisión dirigida por Ubiratan ordenó a todas las unidades y a todos los niveles jerárquicos que respondieran a una serie de preguntas concernientes a cambios en la estructura y en el funcionamiento de la corporación. Cosa sin precedente. Entre mayo y julio de 2006, la pregunta sobre la “Policía Que Queremos” pasó por todos los niveles de la Policía Militar, regresando al comando bajo la forma de proposiciones específicas. En contrapartida, Viva Rio puso un sitio en Internet, donde la población también podría presentar sus sugerencias “Sobre la Policía Que Queremos”. En asociación con las Organizaciones Globo, se produjeron *spots* para radio y TV, convocando a la población a participar. Se recogieron más de 5.000 propuestas de cambio en el Sitio, ordenadas según una gran temática definida por la Comisión Coordinadora. La campaña culminó en una Conferencia del 18 al 20 de julio de 2006, con cerca de 600

participantes, policías, militares de todos los sectores y miembros de la sociedad civil.

La Conferencia aprobó más de 300 propuestas, que se resumieron en un documento divulgado en la sección denominada “La Policía que Queremos”, en el sitio producido por Viva Rio, [www.comunidadesequera.org](http://www.comunidadesequera.org). Las propuestas preparatorias y los Grupos de Trabajo de la Conferencia enfocaron los temas siguientes:

### 1. *Personal*

#### 1.1 *Reclutamiento*

#### 1.2 *Formación*

#### 1.3 *Remuneración*

#### 1.4 *Progresión*

#### 1.5 *Salud*

### 2. *Operacional*

#### 2.1 *Vigilancia*

#### 2.2 *Áreas de Riesgo*

#### 2.3 *Inteligencia*

#### 2.4 *Comunicación*

#### 2.5 *Control Interno*

### 3. *Gestión*

#### 3.1 *Autonomía técnica de la Policía Militar*

#### 3.2 *Planificación estratégica*

#### 3.3 *Control presupuestario y del flujo de caja*

#### 3.4 *Informatización*

#### 3.5 *Valoración del Policía Militar*

El documento que resume la Conferencia es heterogéneo, naturalmente. Más de 600 perso-

nas, reunidas en 14 GT, discutiendo temas tan delicados y polémicos, no podrían dejar de tener sus contradicciones. Impresiona, sin embargo, que la gran mayoría de las propuestas tiene un sentido convergente. Indican una misma dirección, que puede resumirse por la confluencia de tres ejes: (i) modernización de los mecanismos de gestión, (ii) valorización del personal, (iii) acercamiento con la sociedad. Es una tendencia inteligente, que contrasta con el ambiente de crisis permanentes que componen la imagen de la policía en los medios de comunicación de Río de Janeiro.

La dinámica de “La Policía Que Queremos” creó las condiciones internas para cambios transformadores, desde hace mucho necesarios, como nos lo testimonió el Plan Director de Cerqueira, a inicios de los años ochenta. La necesidad y la oportunidad se dieron. Sólo falta hacer. Es cambiar en movimiento, en medio a los conflictos y a sus repercusiones. No es fácil hacer. Pero la disposición existe, que es la primera condición. En una reunión reciente, todos los comandantes y coroneles fueron convocados para un final de semana para pensar juntos las “reformas que queremos”. Lo hicieron bajo la coordinación técnica, aún del mismo empresario voluntario, Cristian Nacht, quien supo pasar la difícil criba crítica de los coroneles. Al final de los trabajos, siempre participativos, como suele hacer, Cristian pidió al grupo una expresión que resumiese el sentido de lo que allí se produjera. Tras algunos debates

vacilantes, como es lo normal, un oficial pidió la palabra y lanzó la propuesta que se aceptó, con aplausos unánimes de reconocimiento. El nombre de los trabajos debería ser no más una expresión del querer; debería ir más allá, para decir: *¡LA POLICÍA QUE HAREMOS!* Que así sea, diría yo en oración, pero fácil, sabemos, no lo será. Dos meses después, en medio de protestas públicas de los policías reformadores, entusiasmados por sus buenas razones, y por lo tanto excesivos en sus gestos, ¡toda esta cúpula esclarecida de la policía militar fue dimitida! Una generación que cruzó el mar, para morir en la playa. Morir, por lo menos, para los movimientos internos de cambio. Quizás sobrevivan como técnicos de seguridad, gente capaz de influenciar el pensamiento público —se convertirán en consultores, quizás, orientando las policías de otros Estados o incluso las municipalidades que empiezan a ocuparse del asunto—. Saben mucho y todavía son jóvenes. En la policía brasileña, se jubilan bastante temprano, a los cincuenta años. Es una pena que no lo hayan sabido hacer desde adentro. Ojála ayuden a hacerlo desde fuera.

Así vamos, entre victorias y derrotas, intentando acercar voluntad y pensamiento, con el placer que se encuentra en las márgenes y en el riesgo.

## Notas

- <sup>1</sup> Edición revisada del texto escrito para el Grupo de Río.
- <sup>2</sup> Betinho, Herbert de Souza, ya fallecido, es un gran y querido personaje de las luchas sociales en Brasil.
- <sup>3</sup> En julio de 1993, un grupo de policías asesinan, por la madrugada, a ocho niños de la calle que dormían en la vereda junto a la iglesia de la Candelária en el centro de Río. Un mes después, nuevamente policías, nuevamente por la madrugada, matan a 21 personas en Vigário Geral, *favela* (chabola) de la Zona Norte de Río, en un ataque aleatorio, por venganza. Los *arrastões*, por su vez, tuvieron lugar en la playa de Copacabana, con decenas de jóvenes asaltando a los bañistas, corriendo en masa y provocando un gran pánico de cuerpos semidesnudos.
- <sup>4</sup> Sobre estos primeros tiempos de Viva Rio y su estrategia mediática, véase Soares, Luiz Eduardo. *O Mágico de Oz. Relume Dumara*, 1995
- <sup>5</sup> Péricles de Barros, hoy fallecido, era productor de eventos de las Organizaciones Globo y su amiga, Célia Menezes, hacía lo mismo para el diario *O DIA*. Hoy, aún bien viva, Célia trabaja en Lapa, barrio bohemio de Río.
- <sup>6</sup> Luiz Eduardo, Jaqueline y Bárbara son personajes e investigadores reconocidos en Brasil, expertos en asuntos de violencia urbana y de seguridad pública.
- <sup>7</sup> Véase Fernandes, Rubem César (org). *Brasil – As Vítimas e as Armas*, 7 Letras, Río de Janeiro, 2005. Véase los trabajos de Pablo Dreyfus, Antonio Rangel Bandeira, Luciana Phebo, Patrícia Rivero, Benjamin Lessing, Carolina loody, Rebeca Perez.
- <sup>8</sup> Véase [www.iansa.org](http://www.iansa.org)
- <sup>9</sup> Zuenir Ventura. *A Cidade Partida*. Companhia das Letras, São Paulo, 1994
- <sup>10</sup> El *slogan* asertivo de Reage Rio era “Un millón de personas en la calle, por un billón de reales para reducir la violencia en Río”. La realización de esta meta suponía una unión de esfuerzos entre los Gobiernos Federal, Estadual y Municipal, así como de la sociedad civil y del empresariado. El Federal y el Municipal concordaron, pero la corriente fue deshecha por la reacción negativa del Gobernador del Estado a la proposición de Reage Rio. Se sintió cuestionado y amenazado por ella.
- <sup>11</sup> Véase Fernandes, Rubem César y Nascimento de Souza, Marcelo. “Mapping the Divide: Fire Arm Violence and Urbanization in Brazil”. En: *Small Arms Survey 2007 – Guns and the City*. Cambridge University Press, UK, 2007
- <sup>12</sup> Véase Fernandes, Rubem César: “Segurança para viver: propostas para uma política de redução da violência entre adolescentes e jovens”. En: Orgs Regina Novaes y Paulo Vannuchi. *Juventude e Sociedade*. Instituto Cidadania, Editora Fundação, São Paulo, 2004
- <sup>13</sup> Véase Sorj, Bernardo. *Brasil Povo. Com*. Unesco, Brasília, 2004.

**Alejo Vargas Velásquez**

Universidad Nacional de Colombia

**Viviana García Pinzón**

Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa

## Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007

### Resumen:

La violencia y delincuencia en contextos urbanos constituyen una seria amenaza para la seguridad y la convivencia en las ciudades latinoamericanas. En el caso colombiano, además de los índices de violencia que implica el conflicto armado y el narcotráfico, la violencia urbana y sus diversas manifestaciones han emergido como una grave problemática en las ciudades del país, instalándose en el centro de la agenda pública local. Este artículo presenta los casos de las ciudades colombianas de Bogotá y Medellín. En las dos se está frente a grandes centros urbanos. Bogotá como la capital de Colombia y Medellín considerada la segunda ciudad del país en virtud de su desarrollo económico y número de habitantes, donde el significativo incremento en sus índices de violencia llevó a que el tema de la seguridad dejara el común tratamiento marginal y fragmentado para convertirse en una problemática prioritaria para las autoridades, razón por la que ambas ciudades han sido escenario de la formulación y ejecución de políticas públicas en materia de seguridad basadas en concepciones amplias de la misma, es decir, con medidas y estrategias provenientes de la perspectiva de la seguridad ciudadana, que han arrojado resultados satisfactorios. A lo largo del texto se analizarán los contextos donde surgen dichas políticas, los aspectos principales, resultados y desafíos.

*Palabras clave:*

violencia, delincuencia, seguridad ciudadana, Colombia, Bogotá, Medellín.

**Abstract:**

Violence and crime in urban context are a serious threat to security and coexistence in Latin-American cities. In Colombia, in addition to the rates of violence due to the armed conflict and drug trafficking, urban violence and its manifestations have emerge as a serious problem throughout the country, becoming the centre of the local public agenda. This paper presents the cases of Bogotá and Medellín. In both cases is about major urban centres, Bogotá as Colombia's capital, and Medellín considered the second city of the country due to its economic development and its population number, where the significant increase of its violence rates led to the point that the issue of security stop being the common marginal and fragmentized treatment to become a priority issue for the authorities. That's way both cities had been the place for the formulation and implementation of public policies regarding security based in more wide conceptions, that is, with actions and strategies from human security perspective, which have thrown satisfactory results. Throughout this text the context where these policies emerge, its principal characteristics, results, and challenges, will be analyse.

*Keywords:*

violence, crime, citizen's security, Colombia, Bogotá, Medellín

Alejo Vargas Velásquez

Universidad Nacional de Colombia

Viviana García Pinzón

Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa

## Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007

### Introducción

El aumento de la violencia y la delincuencia en las ciudades latinoamericanas se ha convertido en un fenómeno que preocupa a la ciudadanía y las autoridades, razón por la cual se ha instalado como aspecto prioritario en la agenda pública tanto en el ámbito nacional como en el local.

En general, en los países de la región las respuestas a dicha problemática han privilegiado el enfoque convencional del problema de la inseguridad ciudadana por lo que el núcleo de las estrategias se ha basado en el endurecimiento de las medidas de control, las cuales privilegian la represión en desmedro de la prevención, incrementando las acciones a través de la policía y los juzgados (Arriagada y Godoy, 2001: 27). Si bien dichas medidas arrojan disminuciones en el número de ciertos delitos en

el corto plazo, no implican resultados sostenibles a mediano o largo plazo y tampoco ofrecen un tratamiento integral que aborde la multidimensionalidad de factores que están asociados a los fenómenos de violencia urbana: "La violencia delictual como fenómeno multidimensional requiere de estrategias integrales. Entender y transformar la violencia enunciando a lo meramente sintomático y a la reacción simple, para reconocerla como un hecho psicosocial, político y cultural, frente al cual las medidas aisladas sólo tienen efectos marginales" (Arriagada y Godoy, 2001: 28).

Frente a esta necesidad de entender y asumir la seguridad más allá de lo meramente militar o policial, es decir, represivo, han surgido conceptos como la seguridad ciudadana, el cual propende por una concepción de seguridad en términos más amplios, donde además de medidas de control frente a la violencia, se

incluyan medidas de prevención y rehabilitación. Sin embargo, la seguridad ciudadana no remite solamente a las estrategias para la prevención y contención del delito, este enfoque se define, de una manera amplia como la preocupación por aspectos como la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales<sup>1</sup>. De esta manera la seguridad como tema de la agenda pública deja de ser un aspecto marginal, objeto de medidas fragmentadas u ocasionales, para hacer parte de una política más amplia e integral donde se consideran aspectos, que sin ser una amenaza en sentido estricto, son factores que *potencian* las amenazas a la seguridad y la convivencia y que inciden en el aumento de la violencia urbana.

En la región hay algunas experiencias municipales de tratamiento de la violencia y la delincuencia a partir de medidas basadas en el enfoque de la seguridad ciudadana. En unos casos la experiencia remite a la puesta en marcha de programas o iniciativas que tienen como objetivo un mayor acercamiento entre la policía y las comunidades o la reducción del índice de violencia en ciertas zonas críticas del municipio, mientras que en otras, las medidas hacen parte de una política que abarca más frentes o temáticas, lo que inspira toda una serie de programas y medidas de diversa envergadura con cierta continuidad y sostenibilidad, al menos en el mediano plazo. El presente artículo analiza dos de dichas

experiencias: las de las ciudades colombianas de Bogotá y Medellín, que luego de tener altos índices de violencia y delincuencia han logrado exitosos resultados en su reducción gracias a factores de diverso orden: la puesta en marcha de políticas de seguridad desde enfoques amplios e integrales en el ámbito local, las políticas nacionales de seguridad y las tendencias nacionales en la reducción de los índices de violencia.

Además de aportar en la comprensión de la violencia urbana en América Latina y sus posibles soluciones y vislumbrar algunas de las lecciones que arrojan las políticas implementadas, lo cual es de utilidad para futuras experiencias en otras municipalidades, el análisis de este tipo de experiencias evidencia la importancia del papel de los gobiernos locales en materia de seguridad, especialmente cuando hay un liderazgo personal e institucional de cara al tema y se logran ciertos consensos que garanticen la continuidad de las medidas. Si bien, en términos generales, los gobiernos locales enfrentan importantes limitaciones por su competencia y funciones respecto al nivel nacional para el desarrollo de estrategias de control, ocurre lo contrario con la prevención. Al respecto Dammert (2007), señala que el involucramiento del gobierno local tiene el potencial de enfatizar la importancia de la prevención al constituir “el actor preventivo por excelencia, porque es el único que puede articular las medidas orientadas a mejorar la

calidad de vida urbana (iluminación, espacios públicos, transporte) con aquellas directamente vinculadas a la criminalidad (prevención del consumo de drogas y alcohol y violencia doméstica, entre otros)”.  
 El artículo está compuesto por tres partes. La primera, analiza el contexto general del país y de las dos ciudades objeto de estudio, respecto a la emergencia de la violencia urbana como problemática socialmente relevante. La segunda, presenta las políticas y medidas puestas en marcha por las autoridades municipales en materia de seguridad durante los últimos quince años. En la parte final, se presentan como conclusiones, algunos de los aspectos críticos de estas experiencias y las lecciones que arrojan para la implementación de políticas públicas similares para otros municipios de la región.

## I. Violencia urbana en Colombia

A partir de los años ochenta la violencia y criminalidad en Colombia presentan un crecimiento significativo. La tasa de homicidios, que aumenta durante finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, alcanza la cifra pico, en el año 1992, con una tasa de 79 homicidios por cada 100.000 habitantes (hpcmh), año a partir del cual se ha presentado un descenso sostenido con un incremento entre 1999 (58,6 hpcmh) y 2002 (65,8 hpcmh), para volver a presentar una gran disminución en el año 2003, con 51,5 hpcmh; es decir 23.523 homicidios respecto a 27.837 en el año 2002 (Véase gráfico 1). A pesar de la disminución, los indicadores siguen siendo alarmantes, por lo cual Colombia es considerada uno de los países más violentos en América Latina y el mundo.

Gráfico 1

Evolución de homicidios en Colombia 1988-2007



Fuente: Elaborada con base en datos de la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa para el año 2007, en este año la cifra de homicidios que se presenta es para el periodo enero-noviembre de 2007.

Como es de esperarse, por su condición de centros urbanos y el número de población que albergan, buena parte de la cifra de los homicidios y demás delitos tienen como escenario las ciudades colombianas, “en su conjunto las tres grandes ciudades colombianas (Bogotá, Medellín y Cali) han concentrado alrededor de una tercera parte de los homicidios cometidos en el país durante la década de los noventa” (Llorente, Escobedo et al. 2002: 172).

De este modo, la violencia urbana es una seria problemática que demanda la atención de las autoridades y la ciudadanía para la puesta en marcha de medidas y políticas efectivas que den respuesta a los factores que la producen, los cuales, como en el caso de Bogotá, no siempre están relacionados con la violencia política y el narcotráfico. Si bien, los casos que analizaremos se pueden considerar *exitosos* en la medida en que han logrado la reducción en los índices de violencia, especialmente en lo relacionado con delitos de alto impacto, hay amenazas emergentes y aspectos que aún no han sido atendidos de manera apropiada por la política pública en la materia, en este sentido, la garantía de seguridad en las ciudades es un continuo desafío para las autoridades y la ciudadanía.

### **Contexto de la violencia en Bogotá y Medellín**

Bogotá y Medellín comparten la característica de ser grandes centros urbanos: Bogotá como

la capital de Colombia y Medellín considerada la segunda ciudad del país, que han crecido como producto del éxodo masivo de campesinos atraídos por la posibilidad de mejores condiciones de vida o expulsados por la violencia rural (Ceballos, 2000: 384).

Estos procesos migratorios —acelerados y desordenados— implicaron el crecimiento demográfico y físico de las ciudades y rebasaron la capacidad de las autoridades para orientarlo, por lo que durante las décadas de crecimiento de la ciudad no se encuentra, para ninguno de los dos casos, un modelo que oriente y ordene el crecimiento de la misma, su configuración como centro urbano y la formas de inclusión de sus nuevos habitantes. Es por esto, que es válido afirmar que Bogotá y Medellín constituyen un ejemplo de “metrópolis del subdesarrollo” (Ceballos, 2000: 383), con agudos problemas de pobreza, marginación y desigualdad a los que se suman problemas de inseguridad y temor.

Dichos problemas de inseguridad tienen una naturaleza diversa, en la medida en que los factores que dan origen a la violencia y delincuencia en Bogotá son distintos a los que tienen lugar en Medellín. En la primera, los análisis evidencian que si bien no ha sido ajena a la acción de los grupos armados ilegales, actores de la violencia política, y el narcotráfico, la problemática involucra otras redes de criminalidad organizada y también de delincuencia común; así mismo, los patrones

de disminución de la violencia y las políticas implementadas con este fin no están directamente correlacionados con las políticas de seguridad nacionales y tampoco con el comportamiento de los indicadores de violencia y delincuencia del país, especialmente con las cifras nacionales del segundo lustro de la década de los noventa, ya que “mientras Bogotá mantiene la tendencia a la baja desde 1994, el país, Medellín y Cali entre 1997 y 1998 volvieron a aumentar sus índices de violencia” (Acero, 2003: 32). Así, Bogotá ha mantenido una tasa de homicidios relativamente baja, respecto al nivel nacional, y mucho menor que varias de las capitales de Departamento del país (Llorente, Escobedo et al., 2000: 173). Respecto a la tendencia nacional de disminución de los homicidios en Colombia y su impacto en la reducción de la violencia en Bogotá hay un amplio debate, donde algunos estudios como los de Beltrán, Isaac y Gaitán (2000) y Dupuy y González (2005) señalan que la reducción en la tasa de homicidios en Bogotá es consecuencia de una reducción nacional, la cual, según Beltrán, Isaac y Gaitán, es producto de la mejora del sistema de justicia y policía de toda la nación, mientras que para Dupuy y González responden a un retorno a los comportamientos históricos de las tasas que se presentaron entre 1960 y 1984 tanto en la ciudad como a nivel nacional. Entre tanto los análisis de Acero (2003), Llorente y Rivas (2004), Llorente, Escobedo, Echandía y

Rubio (2000 y 2001) señalan la importancia de las políticas distritales de seguridad para la reducción de la violencia y la delincuencia. Si bien, a partir de 1992 y especialmente luego de 2003 Colombia ha presentado una ostensible reducción en el número de homicidios que han tenido cierto impacto en las cifras de las ciudades. En Bogotá se encuentra la reducción no sólo del índice de homicidios, sino también de las cifras de delitos de alto impacto y delitos menores, lo cual evidencia que más allá de una tendencia nacional hay un impacto de las políticas distritales puestas en marcha desde la mitad de los noventa que han implicado una mejoría notable en términos de seguridad y convivencia. Especialmente, cuando, como en nuestro caso, se asume una concepción *amplia* de seguridad que no se limita a la no comisión o represión del delito.

En el caso de Medellín, es claro el impacto de la urbanización del conflicto armado y el narcotráfico, de modo que los períodos de escalamiento del conflicto armado o de la ofensiva narcoterrorista coinciden con los patrones de aumento en los homicidios. De la misma manera, los descensos más pronunciados en la tasa de homicidios tienen como precisos puntos de partida los acuerdos de paz de 1990, la desarticulación del Cartel de Medellín y la muerte de Pablo Escobar, en diciembre de 1993, la Operación Orión, en la Comuna 13, en octubre del 2002, y la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara, diciembre del 2003,

ambas decisiones de los respectivos gobiernos nacionales (Giraldo, 2007: 4). Por lo tanto, a diferencia de Bogotá, en Medellín se encuentra una correlación entre indicadores y políticas de seguridad en el ámbito nacional y los resultados en el nivel local, no obstante, como veremos, esto no implica que las políticas municipales y la acción de la sociedad civil no hayan sido, y no sean, fundamentales en la mejoría en materia de seguridad.

## II. Disminución de la violencia y la delincuencia: actores, políticas y resultados

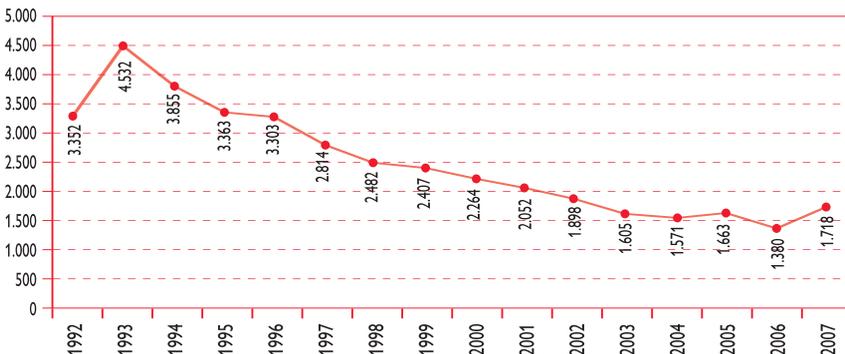
### 1. El caso de Bogotá:

de la cultura ciudadana a la inclusión social  
Hasta mitad de la década de los ochenta el promedio de la tasa de homicidios en Bogotá es de

25 hpcmh, desde 1984 dicha tasa empieza a experimentar un crecimiento sostenido que alcanzará su punto más alto en el año 1993 cuando la tasa de homicidios que se registra es de 72 hpcmh, con un total de homicidios de 4,532 (Véase gráfica 2).

Otros indicadores, como la tasa de lesiones personales, presentan un incremento a comienzos de los noventa, de este modo en 1991 hay un pico de 130 lesiones por cada cien mil habitantes. Respecto a los delitos contra la propiedad hay un espectacular incremento entre 1990 y 1991, según datos de la Policía Nacional, se pasa de 27.457 hechos a 40.396, lo cual constituye un aumento de más del 67%. Si bien el punto más alto en materia de delitos contra la propiedad se presenta en 1997, con 53.619 hechos, a comienzos de los noventa es evidente el dramático incremento de este tipo de actividad delictiva.

Gráfico 2  
Homicidios en Bogotá 1992-2007



Así, para finales de la década de los ochenta y principios de los noventa Bogotá era considerada una ciudad *caótica e insegura*, donde cobraban escenas de diversidad de violencias, desde los atentados terroristas por cuenta del narcotráfico hasta los más variados hechos del delito común. Si bien entre la ciudadanía y las autoridades aumentaba la preocupación y alarma por dicha situación, la ausencia de una política pública coherente para promover la seguridad ciudadana era clara.

A partir de 1994, Bogotá ha presentado una disminución sostenida en el número de homicidios, año a partir del cual hay un cambio de fondo en la forma de abordar el tema de la seguridad, algunas hipótesis señalan el impacto de la muerte de Pablo Escobar en 1993. A partir de 1995, la ciudad será espacio de la puesta en marcha de políticas de seguridad y convivencia donde hay un fuerte componente de fortalecimiento institucional que evidencia la importancia del papel de gobiernos locales para el desarrollo de políticas públicas exitosas en materia de violencia y delincuencia en contextos urbanos. Cabe destacar que dichas políticas no sólo han traído cambios en las dinámicas de violencia, también en los indicadores socio económicos (Llorente y Rivas, 2004: 312).

### ***Enfoques de política, programas y medidas (1995-2003)***

Desde 1995, en Bogotá hay un cambio significativo en el tratamiento de la seguridad; deja

de ser un aspecto marginal para hacer parte integral de las políticas públicas distritales. A partir de ese año en la ciudad se llevarán a cabo una serie de programas y medidas de diversa índole que contribuirán al aumento en los niveles de seguridad y convivencia. Dichas medidas están atravesadas por aspectos centrales tales como el fortalecimiento institucional, especialmente el liderazgo de las autoridades distritales en el tema, en cabeza del alcalde<sup>2</sup>; la creación de consensos que garantizan la continuidad del enfoque y de la política pública; el aumento en recursos destinados a la seguridad, la reestructuración de la gestión administrativa y las reformas policiales; los programas de prevención y la participación ciudadana; de modo que “la seguridad aparece como un tema que lejos de ser exclusivo de la policía o de requerir tratamiento meramente policial, compete a diversas instancias de la administración local y demanda el uso tanto de enfoques como iniciativas integrales” (Rivas, 2005:130).

En 1995, en el Plan de Desarrollo “Formar Ciudad”, el alcalde Antanas Mockus (1995-1997) estableció la cultura ciudadana como eje transversal, y la definió, como “el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y el reconocimiento de derechos y deberes ciudadanos” (Martín y Ceballos, 2004: 149). Se afirmaba la existencia en Bogotá y Colombia de un divorcio entre cul-

tura, ley y moral, que daba cuenta de la existencia de una violencia y alto grado de conflictividad generalizadas, por lo que, a partir del enfoque de la cultura ciudadana se buscaba modificar el comportamiento de los bogotanos introduciendo formas de regulación individual y colectiva a través de la pedagogía y la comunicación (Llorente y Rivas, 2004: 312).

Así, a lo largo de su administración, Mockus hizo uso de fundamentos pedagógicos y simbólicos para modificar el comportamiento de los ciudadanos y su percepción respecto a la violencia y la importancia de las normas de convivencia. En este sentido, se destacan iniciativas como las jornadas de vacunación contra la violencia, jornadas de resistencia civil y el uso de mimos para concienciar a los ciudadanos respecto a la importancia de respetar el espacio público.

Además del uso de estas manifestaciones simbólicas dirigidas a cambiar el imaginario del ciudadano bogotano respecto a la convivencia, enfatizando en la importancia de la vida como derecho y la importancia de su protección; a partir, del análisis epidemiológico de las muertes violentas en la ciudad se impusieron controles al porte de armas de fuego y el consumo de alcohol.

De este modo, en 1995, se imponen restricciones al porte de armas los fines de semana y días festivos, a la vez que se llevan a cabo jornadas de desarme en las dos administraciones de Mockus (1995-1997 y 2000-2003). Por

ejemplo, en la navidad de 1996 se realizó la campaña “Regalos por armas”, que contó con el apoyo de la Iglesia y la empresa privada. Durante esta campaña se realizaron tres jornadas de desarme, se adoptaron medidas de prevención como incautar armas de fuego (por haberse declarado la ciudad en espectáculo público), se aplicó la hora zanahoria (cierre de establecimientos públicos a la 1:00 a.m.), se realizaron operativos de requisa y control policial y se hicieron campañas de restricción al consumo de alcohol. Los resultados fueron contundentes. Por primera vez se presentó una reducción sustancial de los índices de homicidios totales en la ciudad durante la época navideña (26,7% menos que en 1995), y de manera particular los homicidios con armas de fuego que se redujeron en un 31,36% con respecto al diciembre anterior”. (Acerro, Hugo, 2003). Igualmente, se incrementaron los operativos de requisas por parte de la policía, los cuales arrojaron un aumento considerable en decomisos de armas de fuego, de tal forma que en 1995 fueron incautadas 6.000 armas (Llorente y Rivas, 2004).

Respecto al consumo de alcohol, se establecieron medidas como la *hora zanahoria* y la *hora optimista*. La primera, fue establecida en 1995 y consistía en el cierre de establecimientos públicos y de venta de bebidas alcohólicas a la 1:00 a.m. En el 2002, se extendió el horario hasta las 3:00 a.m. y se denominó *La hora optimista*. De la misma manera, se

implementaron programas de educación sobre el uso responsable del alcohol —con los estudiantes de últimos grados de secundaria se aplicó la Cátedra de Alcohol en los colegios de Bogotá—.

En cuanto al desarrollo institucional, el liderazgo que asume la administración local sobre la política de seguridad ciudadana se materializa en una serie de instituciones y espacios de coordinación y creación de consensos sobre las políticas en la materia. La virtud de dichos escenarios es que convocan a diferentes sectores de la administración nacional y municipal y a sectores de la sociedad civil y permiten superar la fragmentación y dispersión que tienden a caracterizar los programas de seguridad en muchos de los casos municipales, de modo tal que constituye “un factor que ha contribuido significativamente al éxito de las políticas de prevención en temas de seguridad y convivencia en Bogotá” (Martin y Ceballos, 2004; 192).

#### *Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana*

Creada en 1997 como parte de la estructura de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, la Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana se encarga del diseño, ejecución y seguimiento de la política pública de seguridad y convivencia. Está conformada por la Dirección de Seguridad, la Dirección de Derechos Humanos y la Dirección de la Cárcel Distrital.

#### *Consejo Distrital de Seguridad*

Los Consejos de Seguridad fueron creados mediante el Decreto 2615, de 1991, son reuniones mensuales o extraordinarias presididas por el alcalde que cuentan con la asistencia de los comandantes de Policía y demás Fuerzas Armadas, organismos de justicia y de derechos humanos. El objetivo es analizar la violencia y la delincuencia y coordinar los esfuerzos institucionales de cara a las medidas que sean establecidas.

Si bien, la figura existe desde 1991, los consejos en Bogotá se empezaron a realizar de manera regular y con operatividad desde 1995.

#### *Información sobre Violencia y Delincuencia*

El tema de la información sobre Violencia y Delincuencia es sensible y complejo, en la medida en que por falta de mecanismos adecuados de información hay un desconocimiento profundo sobre las dimensiones de la violencia urbana, lo cual impide tomar decisiones al respecto y poner en marcha políticas efectivas de cara al fenómeno (Rubio, Mauricio: 1998)

En la década de los noventa fue creado en Bogotá el Observatorio de Violencia y Delincuencia, el cual fue incorporado dentro de la estructura de la Secretaría de Gobierno y fue fortalecido mediante la creación del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD). En la creación de este Sistema participaron, además de la administración de la ciudad, la Policía Metropolitana y el

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. El SUIVD genera reportes semanales y mensuales con información consolidada y, dependiendo de las circunstancias, genera información detallada, en datos y en mapas (Acero 2003; 53). El Observatorio de Violencia cuenta también con dos dependencias más: Investigación y Comunicaciones.

*Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa*

Creado en 1995, el Comité se reúne de manera semanal para analizar la dinámica de la violencia y tomar medidas al respecto.

Finalmente, otro importante factor fue la Reforma Policial y los programas implementados. La Policía Nacional es una institución de carácter nacional, por lo que el gobierno municipal no tiene por función o competencia la puesta en marcha de procesos de reforma. No obstante, dentro de la dinámica generada en Bogotá a partir de la mitad de los noventa hay una mayor coordinación institucional que lleva a formas de cooperación y puesta en marcha de iniciativas conjuntas.

El primer aspecto a mencionar es el proceso de reforma policial en el ámbito nacional que se da a partir de 1993, con el objetivo de enfrentar la corrupción y desprestigio que afectaban la institución. “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 carrera profesional, nuevos reglamentos de disciplina, ética, evaluación y clasificación, y con un organismo descentralizado responsable del bienestar y la seguridad social del personal” (Serrano, 2000: 243).

En el ámbito municipal, el gobierno de Bogotá incrementó significativamente los recursos destinados al fortalecimiento de la Policía Metropolitana de Bogotá, dicha inversión fue destinada a la renovación y ampliación del parque automotor, la modernización del sistema de comunicaciones para la recepción de llamadas ciudadanas y despacho de patrullas. Otro componente de la inversión fue la infraestructura con la reforma a los Centros de Atención Inmediata (CAI).

En este período también fue creada la Policía Comunitaria, la cual, desde un enfoque preventivo, pretende acercar la policía a la

ciudadanía y reducir el crimen. “Los miembros de la policía comunitaria en Bogotá entienden que si bien el esquema que han adoptado no implica un cambio en la meta última de servicio –reducir el crimen–, significa que se le debe prestar mayor atención a los medios alternativos o estrategias indirectas para conseguirlo” (Llorente, 2004: 74) En el marco de esta iniciativa han sido implementados los Frentes Locales de Seguridad (FSL) en 1996, los cuales promueven la participación de la ciudadanía en la prevención del delito bajo un principio de corresponsabilidad. Los Frentes “son un instrumento apropiado para fortalecer seguridad y confianza en un núcleo de casas; permite contar con un instrumento a partir del cual se crean y estimulan relaciones entre policía –en primera instancia policía comunitaria– y la comunidad, mientras que también permite alguna asociatividad entre vecinos que no existía anteriormente (Martin y Ceballos, 2004: 376). Entre 1996 y 1998 fueron creados 2.000 FSL y para 2003 eran 6.600. Otro instrumento de la Policía Comunitaria para estrechar lazos con la comunidad son las Escuelas de Seguridad Ciudadana, creadas en 1996, las cuales capacitan a la comunidad en materia de seguridad a partir de acciones preventivas. Por último, cabe señalar la capacitación brindada por el gobierno municipal a oficiales y suboficiales de la Policía Metropolitana en distintas universidades, con un total de 17.400 policías capacitados.

Enrique Peñalosa (1997-2000), Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que queremos”, basó su modelo de políticas públicas para la ciudad argumentando la necesidad de un modelo igualitario de ciudad, con un mayor énfasis en las condiciones externas a favor de los ciudadanos, mediante la defensa del espacio público y la recuperación de entornos urbanos deteriorados, a fin de generar “espacios de orden” (Llorente y Rivas, 2004: 314). El manejo de la seguridad se caracterizó por la adopción de la *teoría de la ventana rota* y el principio de *cero tolerancia*. Respecto a la *teoría de la ventana rota*, ésta da cuenta de la importancia que fue atribuida al espacio público y sus implicaciones para los ciudadanos, su entorno y seguridad. Según dicha teoría, “si alguien rompe una ventana en un edificio y el daño no se repara rápidamente, pronto romperán otras; luego comenzarán a arrojar basura; enseguida personas dedicadas a actividades no lícitas se ubicarán allí y el lugar terminará volviéndose de alta criminalidad” (Martin y Ceballos, 2004: 159).

La administración Peñalosa dio continuidad a las políticas de Mockus y generó espacios institucionales y programas que arrojaron resultados positivos en materia de seguridad, a saber: Consejos Locales de Seguridad, creados en 2000, fueron un espacio donde las autoridades civiles y de policía de 19 de las 20 localidades que componen la ciudad se reunían para analizar la violencia y la delincuencia y coordinar acciones.

El programa *Zonas Seguras*, que tiene como objetivo garantizar la presencia de la Policía en zonas de mayor confluencia y actividad urbana. Este programa contó con la participación de la Cámara de Comercio de Bogotá, la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana. “Cada zona (cuadrante) cuenta con una unidad móvil de denuncia y contravención, dos patrullas y una motocicleta (...) Luego de 7 meses de funcionamiento en las zonas en que funciona el programa se presentó una reducción del 10% en los delitos” (Martin y Ceballos, 2004: 381).

Con el objetivo de integrar a la comunidad en acciones de recuperación del orden social y físico fue creado el programa *Misión Bogotá*, el cual gira en torno a tres ideas: vigilancia comunitaria, generación de espacios de orden y programas de convivencia (Llorente y Rivas 2004; 314). A su vez, el programa constituye una oportunidad de empleo, al contratar a población proveniente de grupos vulnerables.

En su segunda administración, Antanas Mockus (2000-2003), mediante el Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, continuó con el enfoque de la cultura ciudadana y la defensa del espacio público. En materia de seguridad, bajo el lema “La vida es Sagrada” y la creación de la Consejería para la Vida Sagrada mantuvo y creó programas de prevención en materia de seguridad ciudadana.

Igualmente, se destinaron recursos hacia el fortalecimiento de la investigación criminal y se integró el Comité de Política Criminal para dise-

ñar de manera interinstitucional las medidas a aplicar en la ciudad (Llorente y Rivas, 2004: 315).

Otras medidas que caracterizan esta década son el impulso a los mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, mediante las Unidades de Conciliación y Mediación y las Inspecciones de Policía. Así mismo, el énfasis en las acciones preventivas contra la violencia intrafamiliar como las jornadas de vacunación contra el maltrato infantil y las comisarías de familia.

En el ciclo Mockus-Peñalosa-Mockus hay una continuidad en materia de política pública de seguridad, donde a partir de la cultura ciudadana, la prevención del delito y la defensa del espacio público fueron configuradas medidas y programas que permitieron la reducción en los índices de violencia y delincuencia en la ciudad. No obstante, dicha reducción en las cifras no puede llevar al desconocimiento de problemáticas que persisten y que dan cuenta del número de homicidios que continúan y que están relacionadas con la existencia de estructuras criminales en la ciudad (Llorente, Escobedo, Et. Al. 2000).

#### ***Cambio de diagnóstico y política (2004-2007)***

A partir de la elección de Luis Eduardo Garzón, como alcalde de Bogotá para el período 2004-2007, hay expectativa respecto al tratamiento del tema de la seguridad y la política pública en este sentido, en buena medida explicado por el origen político de izquierda de Garzón. En este

sentido, hay un cambio en el diagnóstico de la seguridad, donde se deja de lado el marcado énfasis en la cultura ciudadana y donde sobresalen dos aspectos:

- Visión de la violencia como fenómeno multicausal que demanda atención integral y donde aspectos como la pobreza y la desigualdad cobran importancia capital. Por lo que en el discurso se enfatiza en la inclusión social como requisito básico de la seguridad integral, definida como el goce pleno de las libertades individuales y colectivas (Alcaldía Mayor de Bogotá 2007).
- Importancia del impacto del conflicto en la ciudad, el cual se refleja en las acciones de los actores armados, pero también en la seria crisis humanitaria, en la que el número de desplazados por la violencia que llega diariamente a la ciudad es el hecho más evidente y preocupante.

A partir de estos supuestos, la Administración de Lucho Garzón enfatiza en el modelo de seguridad acciones de participación ciudadana, políticas sociales, asistencia a víctimas de la violencia y fortalecimiento de las medidas de seguridad en el ámbito de las localidades de la ciudad. (Cárdenas, 2005: 2-3). En los últimos años se ha impulsado una política integral de Derechos Humanos con programas de educación con ciudadanos,

policía y funcionarios. Así mismo, se han fortalecido las acciones de atención a la población vulnerable.

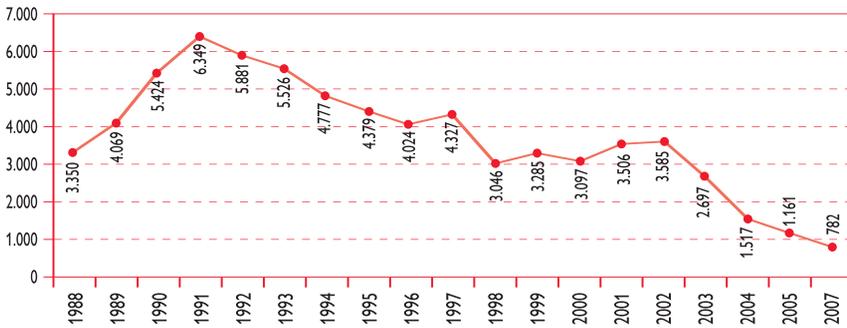
Cabe señalar que el cambio en el énfasis y enfoque de la política no implicó una ruptura con las medidas establecidas a partir de 1995, de modo que continuaron los programas de desarme y resolución alternativa de conflictos.

Los resultados arrojados en materia de seguridad en los últimos años muestran una reducción en materia de muertes violentas. En 2003 hubo 2.488 y en 2007 2.059, —hubo un aumento respecto a 2006 cuando fueron 1.960 las muertes violentas—. La tasa de homicidios presenta una reducción de 5,5% en el período, de 23,4 hpcmh en 2003 se redujo a 17,9 hpcmh en 2007.

No obstante, delitos como el hurto a personas han aumentado, de 6.134 en 2003 a 10.137 en 2007 y otros como lesiones comunes y el hurto a residencias mantienen una tendencia estable, sin mayores disminuciones.

De este modo, Bogotá ha mejorado sus índices de violencia en los últimos 15 años, no obstante persisten serios retos y problemáticas convencionales y emergentes que afectan la seguridad ciudadana. Las autoridades no deben caer en el riesgo de centrar su atención tan sólo en la reducción de la tasa de homicidios, sino que deben considerar los aspectos que contribuyen en el incremento de los demás delitos a partir de una visión de la seguridad amplia y multicausal de la violencia.

Gráfico 3  
Homicidios en Medellín 1988-2006



**Medellín: acciones y avatares en un contexto de conflicto armado urbano**

En el año 2002, el artículo de un periódico local se titulaba “Violencia en Medellín equivale a borrar del mapa un municipio”<sup>3</sup>, el texto en cuestión señalaba la caracterización de Medellín como la ciudad *campeona mundial en violencia*.

Dicho artículo refleja fielmente la imagen que tanto los pobladores como los colombianos en general, tenían de Medellín, ciudad afectada por las más diversas formas de violencia, organizada y difusa. Desde finales de la década de los ochenta, la tasa de homicidios ha estado por encima del promedio nacional, alcanzando su nivel más alto en 1992 con 355,4 hpcmh. A partir del año 2002, esta tasa ha tenido un descenso importante; que en el 2006 registró la cifra de 33,79 hpcmh. Estas cifras evidencian la reducción significativa de la violencia en Medellín, la cual se explica tanto por

las políticas nacionales de seguridad como por las medidas implementadas por el gobierno local. “En el período 2002-2005 la acción articulada e integral del Estado central y local, permitió el desescalamiento del conflicto armado urbano y la profunda mejoría en los indicadores de seguridad y violencia homicida” (Giraldo, 2007: 1).

**Violencia en Medellín: actores y dinámicas**

Medellín experimentó un proceso de apaciguamiento y retiro del Estado que dio lugar a la aparición de órdenes facticos paralelos a lo estatal, en cabeza de actores armados irregulares, bandas y pandillas, todo esto en el marco del conflicto armado y el narcotráfico.

En el decenio de los ochenta confluyen el auge del narcotráfico con la creciente urbanización del conflicto y la crisis de la industria textil, corazón de la economía de la ciudad, lo cual genera una grave crisis de desempleo, estos

factores explican el dramático incremento de la violencia y la delincuencia. Posteriormente, la desarticulación del Cartel de Medellín a partir de la muerte de Pablo Escobar en 1993, no implica el cambio en la situación de violencia, en la medida en que el Estado no hace presencia efectiva en la ciudad y no retoma el monopolio de la fuerza.

La del ochenta será entonces una década “en la cual se perfilan muy diversas formas de violencia, expresadas en grupos de justicia privada, bandas del crimen organizado, el sicariato, las milicias populares, la violencia contra la propiedad y desde la propiedad, que hace pensar a muchos sectores, no solamente en la existencia de una generación sin futuro, sino la de una ciudad sin futuro” (Granda y Ramírez, 1).

A lo largo de los noventa, la ciudad se perfiló como un escenario de confrontación política armada entre guerrillas y paramilitares, de modo tal “que se difuminan las fronteras entre organizaciones criminales vinculadas a la economía ilegal, grupos armados de orden societal en los barrios y unidades jerarquizadas de guerrillas y autodefensas” (Giraldo, 2007: 8).

Entre el año 2000 y 2002, la disputa por la hegemonía entre los paramilitares y la guerrilla se agudiza, de modo tal que el 81% de los homicidios y 70% de los secuestros ocurridos en el 2002 en el Departamento de Antioquia, habían tenido como escenario a Medellín, capital de dicho Departamento, de manera que a

pesar de ser un centro urbano la ciudad experimentó dinámicas de guerra propias de escenarios rurales (Giraldo, 2007: 4).

### ***Políticas nacionales y municipales***

Como se mencionó anteriormente, a diferencia de Bogotá, en el caso de Medellín hay una correlación directa entre las medidas del ámbito nacional y el impacto en la disminución de violencia. A dichas medidas se suman la política pública puesta en marcha por las autoridades municipales y la participación cada vez más activa de la sociedad civil.

A partir de la década de los noventa, el tema de la violencia en Medellín comienza a ser observado con preocupación tanto por la comunidad nacional como internacional. Por ello se crea la Consejería Presidencial para Medellín, programa de orden nacional, que tenía por objetivo el acercamiento del Estado a las comunidades.

En 1993, durante la alcaldía de Luis Alfredo Ramos fue creada la Oficina de Paz y Convivencia, la cual fue una entidad asesora adjunta a la Alcaldía que tenía como objeto facilitar la convivencia, los diálogos y las negociaciones con bandas barriales y con las milicias que actuaban en la ciudad”. A partir de 1994, con el establecimiento del proceso de negociación con las milicias se encargó de apoyar los diálogos y las negociaciones.

Esta oficina también comenzó un proceso de intervención en las zonas más conflictivas de la

ciudad, incluyendo las cárceles. Posteriormente, esta dependencia pasó a estar adscrita a la Secretaría de Gobierno. Aunque su creación trató de darle un impulso a una mayor centralidad en el tema y una mayor coordinación la acción de la Oficina quedo empañada por su carácter marginal (Angarita, 2007: 15).

En general para este período la política municipal para el tratamiento de la problemática de la violencia se estructuró a partir de pactos con los actores locales del conflicto armado: 57 pactos de no agresión con bandas o milicias en 71 barrios; y, 28 mesas barriales. Estas medidas no fueron efectivas, ya que en el período de 1992 a 1998 sólo hubo una reducción del 9% en la tasa de homicidios.

Será a partir de 2002, con las medidas en el marco de la Política de Seguridad Democrática y el proceso de negociación y desmovilización de los grupos paramilitares cuando comenzará una reducción significativa en los índices de violencia en la ciudad.

La primera acción en este sentido, fue la Operación Orión, la cual fue una operación conjunta de las fuerzas del Estado: Policía, Ejército, Fuerza Aérea, DAS y Fiscalía General de la Nación, en la Comuna 13, entre el 16 y 18 de octubre de 2002. La Comuna 13 fue conocida por ser una de las zonas más violentas de Medellín, territorio de dominio guerrillero.

La otra acción significativa en el descenso de la violencia en Medellín fue la desmovilización de 874 miembros del Bloque Cacique

Nutibara de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el 25 de diciembre de 2003. “Se puede afirmar que la disminución del número de grupos armados inciden en el proceso global de disminución de la tasa de homicidios de la ciudad para el período 2003-2005. En los tres años considerados el total de miembros de grupos armados desciende de 7.000 a 4.150, mientras la tasa anual de homicidios lo hace de 98,66 hpcmh en 2003 a 37,39 hpcmh en el 2005” (Giraldo 2007; 12).

En el ámbito municipal, durante la alcaldía de Sergio Fajardo será implementada una política de seguridad inspirada en el modelo de Bogotá y que retoma aspectos como la cultura ciudadana y la promoción de medidas preventivas.

En el plan de Desarrollo “Medellín, un compromiso de toda la ciudadanía 2004-2007”, la seguridad y convivencia constituyen uno de los ejes principales de la línea del programa de gobierno llamada “Medellín gobernable y participativa”. En el diagnóstico de las problemáticas de la ciudad la violencia es señalada como una de las más serias por lo que se proponen programas de prevención de la violencia, manejo del espacio público para la convivencia, transformación y modernización de organismos de seguridad y justicia, atención a la población carcelaria infractora y teniendo en cuenta el serio impacto del conflicto armado en la ciudad, un programa de paz y reconciliación que estimula los procesos de desmoviliza-

ción de miembros de grupos armados ilegales y su reincorporación a la sociedad. Es importante señalar que el eje de seguridad y convivencia hace parte de una línea del programa de gobierno que incluye además la cultura ciudadana, la participación ciudadana y la transparencia y desarrollo institucional.

Se destacan programas como Jóvenes con Futuro, Metrojuventud, Observatorio de la Juventud, Programa Víctimas del Conflicto Armado y Red de Prevención de la Agresión. En general, el conjunto de programas y medidas puestas en marcha han arrojado satisfactorios resultados en la reducción de delitos que más alarman a la ciudadanía, como los homicidios, el robo de automotores y en general, delitos de alto impacto. No obstante, preocupan aspectos como las quejas por violación de derechos humanos por parte de los desmovilizados de los grupos armados, el incremento en las cifras de violencia sexual, las cuales han presentado un aumento en los últimos cuatro años alcanzando el mayor número en el 2006; la violencia intrafamiliar y la crisis humanitaria por cuenta del desplazamiento forzado.

## Algunas conclusiones

Los casos de Bogotá y Medellín ilustran la positiva experiencia del involucramiento activo de las autoridades municipales a partir de enfoques amplios de política de seguridad y convi-

vencia donde se considere la importancia del aspecto preventivo de la seguridad. Los resultados en las dos ciudades evidencian la reducción en los índices de violencia y delincuencia, a pesar del impacto de la dinámica de la violencia en el ámbito nacional, por cuenta del conflicto armado. Debe destacarse en el caso de Bogotá, la continuidad en las políticas públicas de seguridad ciudadana.

No obstante, persisten problemáticas de vieja data y desafíos por cuenta de nuevos actores que influyen en el aumento de la violencia. En este sentido cabe destacar el impacto de las condiciones socioeconómicas, especialmente la desigualdad, y las formas emergentes de delincuencia surgidas a partir de la existencia de economías de mercado abiertas y globalmente relacionadas. Frente a este contexto es imperativa la promoción de políticas de seguridad integrales que garanticen medidas contra el delito, pero también las condiciones de vida digna para los ciudadanos.

## Referencias bibliográficas

- ACERO, Hugo (2003). *Violencia y delincuencia en contextos urbanos*. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá. 119 p.
- Alcaldía de Medellín, Plan de Desarrollo: *Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*, Medellín, 2004.
- ANGARITA, Pablo (2007). "Convivencia, participación y democracia en el Medellín rural, metropolitano y urbano", Mesa sobre *Convivencia, participación ciudadana y democracia*, 4º Congreso de ciudad, Medellín, Octubre 1 y 2 de 2007.
- ARRIAGADA, Irma (2001). *Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina*. Ponencia presentada a LASA 2001 XXIII International Congress Session LAW 12, Washington 6-8 Septiembre 2001.
- ARRIAGADA Irma y GODOY, Laura (2001). *Seguridad y Violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa*, Santiago de Chile, 55 p.
- CÁRDENAS, Miguel (2005). *Política de Seguridad Ciudadana en Bogotá*. Documento de trabajo, FESCOL, 4 p.
- CASAS Dupuy, Pablo y GONZÁLEZ, Paola. (2005) *Políticas de Seguridad y reducción del homicidio en Bogotá: mito y realidad*, Fundación Seguridad y Democracia. Disponible en línea: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/seguridadUrbana/FSD%20Libro%20Seguridad%20Urbana%20y%20Polic%C3%ADa%20en%20Colombia%2020Cap%204%20Pablo%20Casas.pdf>
- CEBALLOS, Ramiro (2000) "Violencia reciente en Medellín: una mirada a los actores" en *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, Tomo 29, Número 3, Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, Lima, Perú, 381-401.
- DAMMERT, Lucía (2007) "Seguridad Pública en América Latina ¿Qué pueden hacer los gobiernos locales?" En *Revista Nueva Sociedad* 212, Noviembre-Diciembre 2007.
- GIRALDO, Jorge (2007). "Conflicto Armado y Violencia Homicida. El caso de Medellín". Disponible en línea: <http://www.banrep.gov.co/documentos/conferencias/medellin/2007/Confl-urb-hom.pdf>.
- GRANDA, Ramírez y RAMÍREZ, Iván. "Contexto general de la violencia en Medellín". Disponible en línea: [http://www.comfama.com/contenidos/servicios/venezuela/Nuestros%20Cl%20y%20sus%20servicios/Documentos%20para%20j%C3%B3venes/Link%20CONTEXTO\\_GRAL\\_violencia.pdf](http://www.comfama.com/contenidos/servicios/venezuela/Nuestros%20Cl%20y%20sus%20servicios/Documentos%20para%20j%C3%B3venes/Link%20CONTEXTO_GRAL_violencia.pdf).
- LLORENTE, M. V., R. ESCOBEDO, Et Al. (2001). *Violencia Homicida en Bogotá: Más que intolerancia*. Bogotá, CEDE Universidad de Los Andes.
- LLORENTE, M.V., R. ESCOBEDO, C. ECHANDÍA C. y RUBIO, M. (2002) "Violencia Homicida y Estructuras Criminales en Bogotá en *Sociologías*, Año 4, Número 8, Porto Alegre, 172-205 p.
- LLORENTE, María Victoria y RIVAS, Angela. (2004). "La Caída del Crimen en Bogotá: Una década de Políticas de Seguridad Ciudadana" En *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*.
- DAMERT, L. y PAULSE, G. Valparaiso, Red-URBAL: 311-341. Disponible en línea: [http://www.urbalvalparaiso.cl/p4\\_urbalred14/site/artistic/20031119/pags/libro.html](http://www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/artistic/20031119/pags/libro.html).
- LLORENTE, María Victoria (2004). "La experiencia de Bogotá: contexto y balance" En *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Pp. 65-106.
- MARTIN, Gerard y CEBALLOS, Miguel. (2004). Bogotá: *Anatomía de una transformación*, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 722 p.
- RIVAS, Ángela (2005) "Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia" En *Seguridad Urbana y Policía en Colombia*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, Pp. 81-166. Disponible en línea:

<http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/seguridadUrbana/FSD%20Libro%20Seguridad%20Urbana%20y%20Polic%3a%20en%20Colombia%20Cap%202%20Angela%20Rivas.pdf>.

RUBIO, Mauricio (1998). "Crimen con Misterio. La calidad de la información sobre criminalidad y violencia en Colombia" en *Coyuntura Social* 18, Mayo de 1998, Fedesarrollo.

SERRANO, Rosso José (200) "La reforma de la Policía en Colombia, en el marco de la convivencia y la seguridad ciudadana" en *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*, El Salvador, pp. 239-253.

## Notas

- <sup>1</sup> Para una discusión más amplia sobre la seguridad ciudadana y otros términos como seguridad pública y violencia urbana véase: Arriagada, Irma y Laura Godoy (2001) y Rivas, Ángela (2005).
- <sup>2</sup> “Es importante señalar que el liderazgo ejercido desde la primera administración de Mockus por el alcalde en los asuntos de seguridad de la ciudad, se enmarca dentro de un proceso nacional que se inicia a principios de los noventa, en el cual se redefine el papel de los civiles en el manejo de los temas de seguridad y se realizan cambios institucionales y normativos concordantes”. Llorente, María Victoria y Ángela Rivas (2004), “La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana”. *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*. L. Damert and G. Paulse. Valparaiso, Red-URBAL, Pp. 313.
- <sup>3</sup> Periódico *El Colombiano*. 6 de mayo de 2002, pp. 10A.

## Memoria, identidad y justicia. Desafíos para la rehabilitación del tejido social

### Resumen:

Este artículo reflexiona sobre las posibilidades que ofrece de rehabilitación psicosocial en el trabajo sobre la memoria, la identidad y la justicia como herramientas para reparar las necesidades de los grupos y colectivos afectados por la violencia política del pasado. En este análisis se replantean algunas trampas, dilemas y desafíos abiertos en el trabajo de la memoria colectiva con relación a la búsqueda de la verdad y de las responsabilidades históricas de la violencia, así como sus conexiones con la identidad social de los grupos y la búsqueda de la justicia.

### *Palabras clave:*

memoria colectiva, identidad social, justicia, reparación y rehabilitación psicosocial.

### Abstract:

This article reflects the possibilities of psychosocial rehabilitation that has to work memory, identity and justice as a duty to repair the needs of groups affected by the political violence of the past. In the discussion they argue some dilemmas and open challenges due to the work of memory in the search of the historic truth and responsibility of violence as well as the connection of social identity of groups and the search of justice.

### *Key words:*

collective memory, social identity, justice, repairing and psychosocial rehabilitation



Luisa Cabrera

Consultora internacional en salud mental y derechos humanos

## Memoria, identidad y justicia. Desafíos para la rehabilitación del tejido social<sup>1</sup>

Transcurridos 11 años desde la finalización del conflicto armado interno en Guatemala, muchas personas involucradas en construir la paz sin apelar a la amnesia histórica hallamos en la memoria colectiva una herramienta imprescindible y vinculante entre el conocimiento del pasado, las necesidades del presente y las expectativas de futuro.

Este artículo explora algunos aspectos de las necesidades del presente, en los grupos y colectivos afectados por la violencia política del pasado. También busca respuestas que expliquen el aporte del trabajo sobre la memoria, la identidad y la justicia, a la reparación psicosocial. En este análisis sobre lo que se puede reparar y cómo hacerlo, se replantean algunos dilemas y desafíos abiertos por el trabajo sobre la memoria colectiva, con relación a la búsqueda de la verdad y de las responsabilidades históricas de la violen-

cia, así como sus conexiones con la identidad social de los grupos y la búsqueda de justicia.

### I. Memoria y reconstrucción de una identidad social amenazada

Las contribuciones teóricas de M. Halbwachs (1925-1950) y F. Bartlett (1932-1973) (en Páez y Basabé; 1993;14-16) demostraron que la memoria colectiva tiene un carácter social debido a los esfuerzos que se hacen por institucionalizar la influencia del pasado sobre el presente, de acuerdo con los valores y los intereses del grupo. Para Halbwachs, la memoria colectiva asegura el valor y la identidad de un grupo, cuando los hechos que se recuerdan forman parte de la vida de todo el grupo y son compartidos por sus miembros. Las personas inscriben sus recuerdos en marcos sociales de referencia

(clase social, familia, género, identidad política, entre otros) que les permiten explicar los acontecimientos vividos. La memoria no existe sin el lenguaje y ésta recoge las experiencias que cambian la vida de un grupo, es decir, que conserva del pasado, solamente aquello que permanece vivo en las mentes de un grupo (Silvana de Rosa, Mormino; 2000;454-55). De esta manera podemos entender que la memoria contribuye a construir o revalorizar la identidad de un grupo excluido porque “le dice a las personas quiénes son, permitiéndoles así construir sus identidades, actuar en consecuencia y comprender sus acciones” (Lyons; 1993 en Silvana, 2000: 455). Si lo que se recuerda tiene que ver con aquello que afecta la vida del grupo, entonces la experiencia de haber sufrido violencia política queda inscrita como huella y como cambio en la memoria del grupo. Estas dos ideas nos sirven para explicar de qué manera la memoria colectiva puede contribuir a reparar la identidad quebrada y la impunidad de la violencia del Estado. Además también crea conciencia colectiva al expresarse como rituales de recuerdo y de reivindicación política que refuerzan la cohesión y la movilización social (C. Martín Beristain, González y Páez;1999;87)

Hay diversidad de memorias colectivas como también de identidades sociales. Por eso, entre memoria e identidad puede darse una relación de batalla entre vencedores y vencidos. Disputa construida a partir de las representaciones sociales que elaboran los acontecimientos

sucedidos y le atribuyen significados simbólicos. Estas representaciones responden a nuestras creencias y valores. La identidad contribuye a seleccionar los hechos históricos que se quieren recordar y los que se quieren olvidar. Una investigación reciente sobre los recuerdos de la Guerra Civil española confirma que la gente de izquierdas tiene más recuerdos de luchas y sucesos emblemáticos relacionados con la dictadura que la gente de derechas (Páez, et. al 2000; 406-409). Pero esta relación entre identidad y memoria es un proceso de doble vía con influencias recíprocas. También lo que recordamos y el modo en que lo hacemos influye en la construcción de identidades, dando un sentido a los eventos presentes. Esto abre una perspectiva de reconstrucción social para las identidades marginadas, tomando en cuenta que hay pluralidad de memorias colectivas que reconstruyen diferentes posiciones y experiencias históricas, tanto por el lado de los vencedores como de los vencidos.

## II. Identidades fugitivas

Para el contexto de Guatemala esto es central, puesto que la identidad de los grupos excluidos destruida por efecto de la violencia genocida se está reconstruyendo sobre la base de negar la participación política activa como sujetos históricos en el pasado reciente. De algún modo, esto no es una elección voluntaria, sino la con-

secuencia de políticas de olvido institucionales que se imponen en el presente, borrando el pasado (rechazándolo, negándolo, distorsionándolo o ignorándolo). Esto se combina con otra política, la del reparto de responsabilidades, que evade las mismas bajo la idea de que si todos fuimos responsables nadie lo es en particular. Un ejemplo de esta imposición del olvido desde el poder es que las propias víctimas tienen que renunciar a su pasado organizativo para evitar el estigma social, que señala y criminaliza las trayectorias políticas de los grupos subordinados y excluidos. Es decir, aquellas luchas en las cuales se involucraron muchos indígenas y no indígenas, tratando de cambiar la situación en el país. El reparto o ausencia de responsabilidades trastoca valores e invierte responsabilidades, de tal manera que las víctimas pierden su lugar en la historia y los victimarios resultan ser victimizados.

En el juicio de Xaman (1999), las propias víctimas sufrieron el acoso de verse continuamente señaladas por el hecho de ser retornados. Como si en el imaginario social estuviera plenamente justificado el hecho de que merecían una masacre por el simple hecho de presuonerlos “subversivos”. De los testigos, especialmente los más afectados por la masacre, reconocían la necesidad de ocultar su lucha por la justicia y contra la impunidad para evitar el estigma de ser señalados negativamente con estereotipos que destacaban su supuesta beligerancia. Esto no quiere decir que no luchan ni

se comprometan socialmente, sino que no lo reivindican públicamente por el temor a las represalias sociales, entre ellas el estigma que justifica frases como “algo habrán hecho para merecer lo que les pasó” o la criminalización de sentirse percibidos bajo sospecha (ex guerrilleros). Teniendo entonces que redoblar los esfuerzos para que sus testimonios judiciales resultaran creíbles al Tribunal.

Esto es lo que impone una política de olvido, cuya expresión más sofisticada es precisamente, aparentar que responde a un consenso social cuando en realidad responde a un chantaje propio de las transiciones. Paz a cambio de Olvido.

### III. Lo que la memoria se resiste a olvidar

Para las víctimas, la recuperación del pasado parte de hechos incuestionables que han sido negados y que en consecuencia, luchan por tener su lugar en la historia. Por eso es importante el reconocimiento social de que once muertos son once muertos. Muertes sin sentido que se representan en la memoria de las víctimas “como hechos que poseen fuerza en sí mismos, no importando lo que inventen quienes ejercen el poder” (Arendt, 1968 en Manz; 1999;4).

Difícilmente la memoria de las atrocidades puede ser inventada. Así lo refleja este testimo-

nio de REMHI revalorizado poéticamente por Castellanos Moya (2005;149) al registrar como recuerdo una dimensión del pasado que es traída al presente por el dolor de revivirlo: “Para mí recordar, siento yo que estoy viviendo otra vez”. Lo que sí ocurre es que la memoria tiene sesgos que se definen de acuerdo a intereses, valores y creencias compartidos por los grupos humanos: ¿qué podemos recordar y qué queremos olvidar? De esta manera los recuerdos pueden resultar imprecisos, idealizados o minimizados, magnificados o simplificados, embellecidos o descontextualizados. Hay muchas formas, de acuerdo con los intereses de poder o contrapoder que manejan los grupos o colectividades. Por ello hay memorias convencionalizadas y memorias de resistencia.

Cuando se trata de eventos históricos y el sufrimiento de la violencia ocurrió por unas políticas y un contexto determinado, la memoria de la gente nos habla de los hechos que les impactaron, pero es la historia quien debe explicar por qué y cómo ocurrieron esos hechos. No para negar la memoria, sino para apoyarla con el rigor y la veracidad que ofrece la investigación histórica.

De esta manera los hechos adquieren sentido, que es una primera necesidad de reparación para las víctimas. En consecuencia y para un trabajo de salud mental, la memoria histórica contribuye a restablecer la relación de sentido que la destrucción quebró. Esta posibilidad de reconstrucción es una forma de reparación

frente a la deuda social causada por la violencia. Restablecer la relación de sentido no sólo implica comprender lo sucedido, sino en consecuencia señalar las responsabilidades ¿A causa de qué o de quiénes? La memoria entonces ya no es cómoda, puede representar una lucha de resistencia de los grupos oprimidos o puede representar una forma de falsear el pasado de acuerdo con los intereses de poder.

En consecuencia, al plantear que la memoria del horror no puede ser inventada, dos elementos sobresalen como posibilidad reparadora: reconocimiento de la verdad y de la dignidad de las víctimas. Dos necesidades humanas que no se pueden borrar ni intercambiar, por eso los muertos o desaparecidos jamás podrán ser resarcidos, sólo pueden compensarse en parte los problemas generados por las pérdidas (derecho de compensación). Si estas dos necesidades no se cumplen, los recuerdos traumáticos se vuelven invasivos, obsesivos, interfiriendo en las posibilidades de rehacer la vida y el futuro. Con el porqué golpeando por la falta de explicaciones. Reconocer la verdad de lo sucedido devuelve la dignidad de vidas y trayectorias arrebatadas. Confirmar la veracidad, completar la causalidad y contextualizar el hecho son los aportes necesarios de una memoria histórica, porque no estamos creando un pasado, sino sacándolo de la oscuridad del silencio, de la negación y el olvido.

“Créame, nos trataron peor que a los animales...”: la deshumanización como otra dimen-

sión del sinsentido es elocuente en este testimonio de REMHI (ODHAG,1998) que expresa cómo la identidad social ha sido negada, cuestionada, excluida. Es decir, no los reconocieron como personas, ni los trataron como iguales. Por eso fueron violentados y arrasados impunemente. Las heridas persisten, en parte porque la sociedad no ha terminado de reconocer y de asimilar lo que pasó. Esto es consecuencia de una política de olvido, cuyo mejor aliado es la indiferencia, la confusión y la ambigüedad social. Pero también el estigma del pasado que se construye criminalizando a todos aquellos que lucharon por cambiar la situación. Lucha de participación política o de movilización social, ambas opciones que hoy deben ser ignoradas o negadas para sobrevivir al reconocimiento como víctimas. En esta lógica advertimos como trampa tener que ocultar el derecho a reivindicar la identidad política y cultural para poder ser resarcidos por los daños sufridos.

En el trabajo de salud mental consideramos que la identidad es un valor que define a las personas y cohesionan a los grupos. Tener que ocultar la identidad política del pasado, como activista, militante, simpatizante o simplemente descontento con el sistema, restringe las libertades y el derecho de expresión. Por lo tanto, la memoria puede contribuir a reconstruir esa identidad herida por la violencia genocida.

Los afectados y testigos que participaron en el juicio Xaman, reconocieron que hubo discriminación étnica en el juicio por el hecho de ser cam-

pesinos mayas y retornados. Con su testimonio y con las respuestas a los interrogatorios judiciales, pudieron reivindicar aspectos de la identidad como mayas que eran despreciados y agredidos por el discurso legal de los abogados defensores y tribunal. Además, esta lucha por la justicia reforzó la identidad como grupo subordinado y excluido, siendo la justicia un espacio donde han podido demostrar que la identidad cohesionan y moviliza las reivindicaciones colectivas.

En suma, para que la memoria colectiva asuma un papel preventivo como instrumento de reconstrucción social, debe responder de acuerdo con Páez, Pennebaker y Rime 1996 (en C. M. Beristain 2006;72) a los siguientes criterios:

- Recordar los hechos de forma compartida y pública (rituales y monumentos son expresiones de memoria conmemorativa).
- La memoria de los hechos debe insertarse en el pasado y futuro del grupo, es decir, por qué estos hechos fueron importantes o afectaron la identidad del grupo.
- Las explicaciones deben clarificar y contextualizar lo sucedido (acudir a la historia).
- La memoria permite extraer lecciones para el presente. Tiene un carácter normativo.
- La reconstrucción de la memoria debe hacer hincapié en los aspectos positivos de la identidad social.
- La memoria debe evitar la fijación, la repetición obsesiva o la estigmatización de las víctimas.

#### IV. Reinterpretando el pasado

El conocimiento del pasado y la construcción de la memoria colectiva dependen en gran medida de la posibilidad de hablar y de compartir sobre el pasado (Páez, et. al. 2000;409). Contar lo que pasó es una necesidad psicosocial porque son recuerdos traumáticos que para ser asimilados precisan ser reinterpretados con explicaciones que den sentido a los hechos vividos. Pero además, al ser compartidos se legitima esa realidad como creíble “eso que me pasó fue verdad” y como una política sistemática y generalizada “no sólo a mí me pasó”. De la necesidad de hablar surge el deber de recordar. Esta relación de deuda explica en parte cómo la memoria puede facilitar la reparación al permitir hablar de la verdad, que se manifiesta en forma de testimonio y restaurar la necesidad de justicia, que se produce en forma de múltiples luchas sociales (lucha por la justicia, la identidad, la participación política).

Las memorias de la violencia implican un trabajo de reconstrucción histórica porque enfrentan una disputa en la búsqueda de la verdad y en el papel político y económico que desempeña. Foucault (1991;189) advierte que no se trata de liberar la verdad de todo sistema de poder, pues la verdad en sí misma es poder, sino de separar el poder de la verdad de las formas de hegemonía sociales, económicas, políticas y culturales. Por ello, exigir el

reconocimiento de la verdad supone reconocer que se cumplió la amenaza más poderosa que se puede ejercer en una sociedad al materializar el poder de dar muerte, ejercido por las autoridades políticas. Esto llevó a quebrar los cimientos del Estado de derecho, transgrediendo sistemáticamente las normas que regulaban la convivencia humana (Lira y Castillo; 1993;7).

La memoria, entonces, se convierte en una herramienta para que el pasado sea superado (Ricoeur, 2003) y tiene la función reparadora al permitir un conocimiento crítico del pasado que exige asumir responsabilidades. Lo que pasó se debió a una política que tiene autores que la diseñaron y responde a unos objetivos concretos. La reapropiación de este conocimiento permite la rehabilitación de las poblaciones dañadas porque su lugar ya no queda fuera de la historia, y revierte el riesgo de desaparecer como protagonistas sociales a causa del silencio o la distorsión del pasado.

El gran drama de Guatemala es que se ha avanzado muy poco, en la asunción de las responsabilidades históricas. Esto hace que se boicotee el pasado, se intente cambiar las investigadas realizadas o se pretenda cerrar esta página de la historia. A veces la memoria sirve para señalar las culpabilidades, pero cuando las culpas se reparten tanto no queda nadie a quien responsabilizar. De ahí, la importancia de la pregunta que plantea Manz (1999) para explorar la memoria de los desplazados

acerca de las causas de la violencia ¿ha logrado el Ejército redefinir los recuerdos del pasado? De acuerdo con su análisis, el éxito del trabajo de reeducación ideológica que realizó el Ejército con las poblaciones reintegradas (repartriados, desplazados...) estuvo en que rompió la cadena jerárquica en cuanto a las responsabilidades de lo sucedido. El Ejército se anticipó a las demandas de reparación de las víctimas, descomponiendo y exonerando así la cadena de mando en las responsabilidades institucionales. Esto ha impedido el enjuiciamiento y el castigo de los responsables y llegar más allá de los autores materiales.

Esta realidad ha creado nuevas reinterpretaciones sobre el alcance de la responsabilidad de los victimarios locales con relación a la violencia del pasado. El discurso del Ejército invertía las responsabilidades, al mostrar una situación en la que parecía que los militares intervenían, para salvar a la población de una guerrilla que manipulaba y engañaba a la gente, provocando una situación tal que obligó a los militares a actuar como lo hicieron (Manz, 1999;13). Así se justificó la aplicación del terror, como una forma de legítima defensa y como el cumplimiento del deber de limpieza social del enemigo interno, que se había enquistado en las comunidades. Esto fue asumido por los victimarios (ex PAC) más por una especie de responsabilidad social compartida que de obediencia debida a la autoridad.

Estas justificaciones han dejado visiones confusas y ambiguas en el presente. Algunas de ellas cuestionan la injusticia de condenar a los responsables materiales directos cuando las jerarquías se han protegido tan impunemente. Todo lo cual implica una serie de desafíos complejos para la rehabilitación de las víctimas y sobrevivientes que vincula las necesidades de verdad y dignidad con la satisfacción de las demandas de reparación, memoria y justicia.

Estas disputas originadas por la relación entre memoria colectiva, representaciones sociales e identidad grupal y nacional se construyen porque hay fuertes vínculos entre los aspectos históricos, políticos y psicosociológicos, de manera que no podemos entender las representaciones sociales que hay en la memoria, si no tomamos en cuenta una perspectiva histórica que explique los eventos recordados u olvidados.

En Guatemala, el informe REMHI explica cómo la violencia supuso una agresión a la identidad de los grupos excluidos, mientras que el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) ofrece argumentos históricos y políticos para entender por qué la violencia se centró en destruir la identidad de esos grupos. Ambos informes representan aportes complementarios de memoria histórica al unir lo que pasó, cómo pasó y por qué pasó, intentando evitar los riesgos de fijación de las memorias colectivas que no “dejan que el pasado pase” (Ricoeur, 2003).

## V. Memorias de resistencia en los juicios sin justicia

El juicio es un escenario privilegiado para la construcción social del recuerdo de la violencia. Jodelet (1993;70-1) habla de una memoria de masas al revisar el lado afectivo y moral de los sucesos históricos como los juicios contra criminales nazis en Francia. La memoria se desarrolla en red creando un efecto de conciencia colectiva. El símbolo de esa red es precisamente, cómo los crímenes de Estado representan la máxima expresión del sinsentido.

La memoria en los procesos de justicia reconstruye la relación de sentido, ligada a esa disputa por la verdad que enfrenta legalmente las necesidades y derechos de reparación de las víctimas con las necesidades de rehabilitación de los victimarios. Así lo entendieron y argumentaron los sobrevivientes de la masacre de Xaman. “Yo pienso que tienen su derecho de pronunciarse los soldados, ellos son personas iguales que yo, pero nosotros también tenemos derecho de pronunciar en contra de su versión... Tenemos que pronunciar la verdad para evitar que la opinión pública nos vea como culpables, si nosotros callamos pensarán que los soldados dicen la verdad y esto no es justo, porque mataron a 11 personas e hirieron a 27 que no teníamos delito alguno” (Cabrera 2006:303).

En esta investigación se analizan algunas formas por las cuales la memoria contenida en

los testimonios judiciales tiene efectos de reparación para las víctimas aún cuando no se logre justicia, es decir, en el contexto de participar en juicios sin justicia. Como hemos analizado, la verdad y la responsabilidad son reclamaciones que se inscriben en las versiones de lo que cada grupo defiende sobre lo sucedido. Esto es otro ejemplo más de que la memoria expresa antagonismos sociales. Por eso no puede ser neutral y representa conciencia e ideología. Luchar por la justicia ayuda a reconstruir la identidad quebrada, en la cual convergen emociones de sufrimiento y creencias de injusticia e impunidad. Si no creyéramos en un sentido innato de justicia no lucharíamos por obtener justicia en contextos legales decepcionantes e imposibles.

En la investigación del caso Xaman (Cabrera, 2006), se muestra el coste del sufrimiento prolongado, y aumentado por el dolor de la impunidad, después de batallar durante casi diez años para lograr un poco de justicia. Para las víctimas hacer justicia contribuye a resarcir parte del daño y a reconstruir su confianza en el futuro “Con esta sentencia ellos pagan algo del daño que nos hicieron” “Ahora tengo más esperanza, la justicia puede que empiece a caminar” (Cabrera; 2006:302).

Por último, esta experiencia no permite reflexionar sobre cuatro cuestiones generales, que vinculan las necesidades de reparación con las demandas de justicia, memoria y los deberes de responsabilidad del Estado.

*¿Para qué sirve participar en juicios sin justicia?*

Los resultados de la investigación confirmaron que los afectados sufrían mayores repercusiones negativas por participar en el juicio. Esto es debido a que el daño sufrido los hizo más vulnerables frente al estigma social de quienes luchan contra la impunidad en Guatemala (con mayores trastornos y creencias alteradas que aumentan el sufrimiento emocional), mientras que para los testigos que no sufrieron daños directos el juicio tuvo esencialmente repercusiones positivas, pudiendo reivindicar la injusticia del hecho con menor coste emocional. Para los afectados, el olvido es una forma de protegerse contra el estigma social. El silencio sirve para evitar el señalamiento en contextos de amenaza. Sin embargo, este clima social aumenta la inhibición para participar activamente en procesos de cambio social.

La experiencia de los grupos y colectivos involucrados en procesos judiciales en Guatemala les lleva a concebir la lucha contra la impunidad como un proceso sin tiempo, metáfora referida a “una larga duración” que impide planificar metas y confiar en logros a corto plazo. Ello contribuye a valorar la participación en juicios políticos como experiencias de resistencia social. Esto significa además, que a pesar de que la injusticia prolonga el sufrimiento postraumático de las víctimas, se mantienen las creencias de cambio y de resistencia sobre el mundo social. El escepticismo, más que el fatalismo, es

lo que moviliza esas luchas de resistencia.

*¿Puede la memoria reparar la injusticia?*

En general, las víctimas mayas que hemos entrevistado comparten una visión positiva, luchadora y de resistencia activa en el mundo. La experiencia de impunidad produce creencias ambivalentes que reconcilian la falta de justicia en el presente junto a la posibilidad de justicia en el futuro. Por eso, tienden a reconstruir la confianza en que habrá justicia algún día participando en interminables procesos de búsqueda de justicia y asumiendo los efectos negativos en la salud mental.

Con el trabajo de la memoria, las víctimas logran legitimar el sufrimiento social de la violencia y la injusticia de la impunidad. Esto supone una contribución al esclarecimiento de la verdad de la violencia política, cuestionando el impacto social de las políticas de olvido y de reparto de responsabilidades en torno al conocimiento del pasado. Además, habiendo demostrado que las víctimas no quieren ni pueden olvidar, la memoria colectiva asediada contribuye a una reapropiación colectiva crítica y ética del pasado, que sirve como prevención de la violencia en el futuro.

*¿Qué moviliza la lucha de las víctimas por buscar justicia en un sistema legal injusto?*

El paradigma del cambio social puede ofrecer una explicación integradora tanto del coste de sufrimiento emocional que causa la impunidad como de la dinámica sostenida de buscar justicia a pesar de no encontrarla.

Simplificando los resultados, podemos decir que si la impunidad aumenta la tristeza y el miedo original causado por el hecho de la violencia, es este mismo sufrimiento el que empuja a buscar justicia hasta encontrarla.

*¿Cuál es la responsabilidad del estado ante este sufrimiento colectivo?*

El Estado evade su responsabilidad ante un presente que olvida el pasado, pero éste no perdona, volviendo una y otra vez. Paul Ricoeur dice que sólo se puede perdonar allí donde se puede castigar (2003;609). Sin embargo, el autor duda que el perdón sea posible en ausencia de castigo y aun cuando llegara a darse la sanción penal, no hay voluntad capaz de torcer la resistencia de las víctimas a perdonar los hechos imperdonables. Es decir, el perdón parece muy emparentado con la voluntad individual y mucho menos con las exigencias de una reconciliación social impuesta, más ligada a políticas de olvido que de justicia.

Si el perdón implica no castigar allí donde se puede y se debe castigar, entonces el perdón crea impunidad, que es una gran injusticia (Ricoeur, 2003;610). Por lo tanto, la reparación permite a la memoria reivindicar la culpabilidad moral y política del Estado, contribuyendo para que las víctimas puedan recuperar su lugar en la historia. Además, al reivindicar un suceso negado o distorsionado, se convierte en expresión de resistencia al olvido y de recuerdo crítico del pasado. Por

ello decimos que la memoria tiene efectos positivos de reconstrucción y de reparación social.

## Referencias bibliográficas

- CABRERA PÉREZ ARMIÑAN, María Luisa. (2006). *Violencia e Impunidad en Comunidades Mayas de Guatemala*. F y G Editores. Guatemala.
- CASTELLANOS MOYA, Horacio. (2004) *Insensatez*. Tusquets Editores. México.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica del Poder*. (1991) La Piqueta (3ª. Ed.) Madrid.
- JODELET, Denise. (1993) "El lado moral y afectivo de la historia. Un ejemplo de memoria de masas: el proceso a K. Barbie (Carnicero de Lyon)" *Psicología Política* 6 Valencia 41-60
- LIRA, Elisabeth. CASTILLO, María Isabel. *Consecuencias de las violaciones de derechos humanos: miedo y amenaza política*. Instituto Latinoamericano de Salud Mental y Derechos Humanos (ILAS). Chile, 1993
- MANZ, Beatriz. 1999. "La importancia del contexto en la memoria" en *de la Memoria a la Reconstrucción Histórica*. Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala.
- MARTÍN BERISTAIN, Carlos (2006) "Reconciliación y Democratización en América Latina; un análisis regional" en *Verdad, Justicia y Reparación: desafíos para la democracia y la convivencia social*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH); 53-84
- MARTÍN BERISTAIN, Carlos; GONZÁLEZ José Luis y PÁEZ, Darío (1999). "Memoria colectiva y genocidio político en Guatemala. Antecedentes y efectos de los procesos de la memoria colectiva". *Psicología Política* 18; 77-99.
- PÁEZ, Darío, BASABE Nekane (1993) "Trauma Político y Memoria Colectiva". *Psicología Política* 6;7-34
- PÁEZ, Darío; VALENCIA, José; BASABÉ, Nekane; HERRANZ K GONZÁLEZ, José Luis. (2000). "Identidad, comunicación y memoria colectiva" en *Memoria colectiva e identidad nacional*. Rosa, Bellelli y Bukhurst Eds. Biblioteca Nueva S.L. Madrid.
- RICOUER, Paul (2003). *Memoria, Historia y Olvido*. Ed. Trotta, Madrid.
- SILVANA DE ROSA, Ana María; MORMINO Claudia. (2000) "Memoria social, identidad nacional y representaciones sociales: ¿son constructos convergentes? Un estudio sobre la Unión Europea y sus estados miembros con una mirada hacia el pasado," En *Memoria Colectiva e Identidad Nacional*. Rosa, Bellelli y Bakhurst Eds.; Biblioteca Nueva, Madrid.; 451-471.
- TARACENA ARRIOLA, Arturo. (2005) *Historia, Memoria, Olvido, Conflicto Armado y violación de Derechos Humanos. Los avatares de la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala*. AHILA, Guatemala, mayo.

## Notas

- <sup>1</sup> A Rosa Torras, Arturo Taracena, Pepe García Noval, Rodolfo Kepfer, mi agradecimiento por esas discusiones compartidas sobre los dilemas sociales de la naturaleza humana frente a la memoria colectiva. Una versión preliminar de este artículo se presentó como ponencia no publicada en el Foro “En la guerra perdimos todos”, organizado por el Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica y el Centro Internacional de Formación de AECI, el 30 de marzo 2005 en Antigua-Guatemala.





**Embassy of Sweden in Guatemala: *Sida Regional Report 2006: Central America*. Edita Communication (2007); 52 págs.**

**Oficina para la Droga y el Delito de Naciones Unidas: *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*. United Nations Publications, Slovakia (2007); 109 págs.**

Centroamérica es una región altamente vulnerable en la actualidad. A lo largo de los siglos, incluso mucho antes de la colonización, sus tierras han sufrido no sólo las inclemencias climáticas y geológicas, sino también conflictos y guerras civiles que han abierto amplias brechas entre sus poblaciones. Hoy en día, existen diferencias en el grado de desarrollo humano de los distintos países que conforman la región; diferencias internas entre la población rural y la población urbana; amplias brechas entre grupos sociales: ricos y pobres, hombres y mujeres, indígenas, afrodescendientes, etc. Y todas estas desigualdades generan una amplia pobreza y excluyen a las mayorías del acceso a los bienes básicos.

En los últimos veinte años Centroamérica ha pasado de regímenes dictatoriales a regímenes democráticos, todavía en proceso de consolidación y caracterizados en algunos casos por una gran debilidad institucional. Los conflictos

internos en la región, y la aplicación de las políticas neoliberales del denominado “Consenso de Washington” dieron paso a un modelo de desarrollo que, si bien permitió recuperar tasas positivas de crecimiento y restableció los equilibrios macroeconómicos, ha polarizado a las sociedades y ha impedido llevar a cabo las políticas necesarias para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad. La región centroamericana ha recibido un especial seguimiento de las distintas agencias de Naciones Unidas, así como de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Existe un cierto consenso sobre la necesidad de trabajar junto a los estados para constituir una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, que se sustente en el respeto, la tutela y la promoción de los derechos humanos.

En este contexto, es especialmente relevante la publicación de dos informes sobre la violencia

en la región. Por una parte, el informe de la Oficina para la Droga y el Delito de Naciones Unidas (ONUDD), que aborda las causas del incremento del crimen y la violencia en Centroamérica; y por otro lado, el informe anual de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA, por sus siglas en inglés), que ofrece, entre otras cuestiones, una visión global de los progresos realizados desde la cooperación al desarrollo en el ámbito económico y social desde una perspectiva regional.

El informe de la ONUDD plantea la pregunta de por qué Centroamérica es vulnerable al crimen. En primer lugar, la región se encuentra, dada su ubicación geográfica, en una “encrucijada”. Su situación entre los países productores de drogas y los consumidores -convirtiéndose en la zona de tránsito por la que circula el 88% de la cocaína que se destina a los Estados Unidos- no le beneficia puesto que ha facilitado la aparición de un gran negocio en torno al tráfico de drogas y el lavado de dinero, fomentando a su vez la corrupción.

En segundo lugar, el informe establece vínculos entre la exclusión y la delincuencia, y afirma que la desigual distribución de la riqueza en Centroamérica es, junto a la pobreza extrema, la principal causa de los altos niveles de violencia. A ello se le añade otro importante componente: el alto grado de desempleo, sobre todo entre jóvenes de las zonas urbanas, se relaciona con la alta tasa de delitos callejeros perpetrados en su mayoría por

hombres jóvenes cuyas edades oscilan entre los 15 y los 24 años.

Es especialmente relevante la mención a la limitada capacidad de la justicia penal en la región. Centroamérica vive en un clima de impunidad por la falta de recursos destinados en la mejora de los sistemas judiciales, las condiciones de las cárceles y el sistema policial corrupto que no goza de la confianza de la ciudadanía. El informe ofrece diversos casos de estudios, encuestas y datos estadísticos que ilustran cómo la creciente violencia en la región supone una amenaza a la gobernabilidad de la región.

Centroamérica ha sido fuertemente azotada durante el siglo XX por guerras civiles de larga duración: Guatemala (1960-1996), El Salvador (1980-1992), o Nicaragua (1972-1991). A pesar de haberse superado el conflicto, éste ha dejado secuelas importantes. La población ha quedado marcada por un verdadero trauma psicosocial y ha generado una cultura de la violencia que se manifiesta en el ámbito doméstico y social y que ha supuesto el incremento de los delitos y la criminalidad. El Estado ha perdido legitimidad al no ser capaz de ofrecer una respuesta adecuada a esta situación y las armas circulan sin ningún tipo de regulación. Asimismo, la ineficacia de la policía y su participación en operaciones conjuntas con los militares son algunos de los problemas de seguridad a los que se enfrenta la región.

El informe de ONUDD también muestra cómo una de las consecuencias de la guerra,

unido a la falta de expectativas económicas, fue el desplazamiento de un importante número de población a otros países, como Estados Unidos, donde se agruparon en barrios marginales de las grandes ciudades. De esta manera, con el sentido de organizarse en comunidades, nacieron las *maras* o pandillas juveniles. La deportación de muchos de sus miembros a sus países de origen, propició el surgimiento de estas pandillas en Centroamérica; en la actualidad, se calcula que existen unos 70.000 miembros en los siete países que conforman la región, siendo los más afectados Honduras, El Salvador y Guatemala<sup>1</sup>. Aún así, el texto también señala cómo “la violencia juvenil es un hecho real que exige atención, pero constituye un síntoma y no una causa del problema subyacente de violencia y droga”. Pero, en este sentido, difiere la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que vincula, en su informe anual, a las *maras* con los altos niveles de homicidios y las califica como bandas callejeras organizadas y extremadamente violentas.

Centroamérica, pues, se ve afectada por altos índices de criminalidad destacando el tráfico de drogas, los secuestros, el lavado de dinero, el tráfico de armas de fuego, entre otros. En este marco, cabe subrayar que son las muertes intencionales y violentas de mujeres, por el hecho de ser mujeres, las que están adquiriendo mayores dimensiones cada día en las sociedades centroamericanas. El problema conocido como “feminicidio” está afectando a los países

centroamericanos sin que se esté desplegando una acción organizada eficiente para detener su escalada.

De esta manera, se confirma que el crimen y la violencia es verdaderamente un problema para la región y que conlleva una serie de consecuencias, puesto que destruye el capital social y humano, debilita al gobierno, e influye negativamente en el desarrollo de los negocios.

La situación económica de la región es ilustrado, en este sentido, por el informe de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (SIDA), que analiza, en primer lugar la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto en los países gracias a las remesas, y en segundo lugar, de manera más pormenorizada, la firma con Estados Unidos del Tratado de Libre Comercio para la República Dominicana y Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés), destacando las consecuencias negativas para todas las partes, sobre todo en el sector textil. De la misma forma, se estudian las posibilidades para alcanzar un acuerdo de asociación con la Unión Europea, cuestión poco probable dada la disminución en los últimos años del interés político de Europa hacia la región. Partiendo de esta introducción, SIDA realiza una presentación exhaustiva de sus principales programas temáticos regionales. Se ofrece información acerca de las contrapartes y de los proyectos financiados por la agencia sueca, lo que puede ser de gran utilidad para otras agencias de desarrollo u organizaciones

de la sociedad civil. La ONUDD, por su parte, elabora un importante diagnóstico acerca de la situación del crimen en Centroamérica, aunque se echa en falta la aportación de medidas concretas para acabar con ello.

Ambos textos se complementan y nos permiten concluir que va a ser necesario un compromiso por parte de la comunidad internacional para acompañar a los países centroamericanos en la lucha contra el problema de la violencia.

## Notas

- <sup>1</sup> Cabe resaltar la distinción que SIDA realiza al hablar en su informe de “dos Centroaméricas”, una constituida por Guatemala, Honduras y El Salvador, países claramente violentos y peligrosos, frente a Nicaragua, Costa Rica y Panamá.



***Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean. Informe conjunto de la Oficina en Latinoamérica y Caribe del Banco Mundial y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)***

Este informe publicado por el Banco Mundial y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) pretende ofrecer “una herramienta para involucrar a los líderes de opinión —gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos y socios internacionales— en un diálogo serio sobre crimen y violencia, basado en pruebas y en buenas prácticas llevadas a cabo dentro y fuera de la región”. Aunque no deja de subrayar las deficiencias en cuanto al registro y al análisis de datos al respecto en la región, el presente documento pone sobre la mesa dos tesis fundamentales con base en las estadísticas:

- El crimen y la violencia suponen un problema para el desarrollo en la región. Este extremo es apoyado en la apertura del informe por las declaraciones de varios gobernantes de la zona que insisten en los nefastos efectos de la delincuencia en la vida de su países.
- El factor de riesgo que mejor explica la gravedad de este fenómeno es el narcotráfico.  
Los autores relacionan en dos sentidos el protagonismo del crimen y la violencia en el Caribe con el desarrollo. Por un lado, el informe desestima que el nivel de desarrollo sea una causa de este fenómeno, pues es una de las regiones del mundo que más sufre el crimen, y la proporción de robos y asesinatos es mucho mayor que en otros países con el mismo nivel de desarrollo. Por otro lado, los autores consideran que la delincuencia y la violencia suponen un problema de desarrollo en la región, puesto que, debido a su proliferación, el crecimiento de los países caribeños se ve frenado. Según estimaciones citadas en el informe, si Haití y Jamaica redujeran su tasa de homicidios al nivel de Costa Rica, cada país vería crecer su economía un 5,4% per capita al año. Cabe señalar que esta hipótesis muestra una concepción

de desarrollo muy limitada, alejándose de consideraciones más completas y cercanas a la situación real de la sociedad como el desarrollo humano, que no sólo tiene en cuenta el crecimiento del PIB per capita, sino también la situación en cuanto a la prestación de servicios sociales básicos, como la educación y la salud. Aparte de considerar los costes de la delincuencia en términos económicos, el Banco Mundial y la UNODOC reflejan el coste social del terror que infligen la delincuencia y la violencia entre los habitantes del Caribe.

En el informe se estudian las causas (aquí denominadas “factores de riesgo”, para evitar, el determinismo) del crimen y la violencia en la zona. Se relaciona este fenómeno con diferentes indicadores, como la tasa de robos y asesinatos en función de la población, el crecimiento del PIB per capita, el índice Gini —que mide el grado de desigualdad de la renta entre la población de un país—, la cantidad de hogares en los que la mujer es cabeza de familia —fenómeno que hace referencia a la desestructuración de los lazos sociales, según los autores del informe—, la proporción de hombres jóvenes y el nivel educativo medio de la población medido en años de escolarización. El documento revela que algunos indicadores son relevantes en un país y no en otro. No obstante, se puede concluir que los países o poblaciones ricos sufren más robos que asesinatos, la desigualdad social no puede considerarse un factor explicativo de la violencia, a

mayor proporción de población masculina joven mayor es la incidencia de los asesinatos y cuantos más años dure la educación media, menor es el protagonismo de la violencia en la vida del país. Sin embargo, al analizar estas variables en el ámbito de cada país (en este caso, los autores sólo recogen datos de Jamaica, República Dominicana y Haití) la relación entre crimen y violencia de un lado y estos factores de riesgo por otro, no puede considerarse causal. Por eso, los autores concluyen una idea que será un hilo conductor del informe: el protagonismo de la violencia y el crimen en la vida de la región no se explica por la pobreza, el subdesarrollo ni ningún factor socioeconómico. Según el informe, los países caribeños, cada uno de ellos caracterizado por una situación social y económica diferente, tienen en común el ser lugares de tránsito de la droga del sur al norte. Y este papel en el narcotráfico explica la elevada presencia de armas en la zona, la debilidad de la economía formal, la tendencia de los jóvenes a buscar su futuro en el mundo de la droga y el crimen, la normalización del comportamiento ilegal, el fomento de los robos para satisfacer el coste de la droga en el caso de los drogadictos y la corrupción de las instituciones y estructuras sociales. La importancia del narcotráfico en estos países es mayúscula: el valor en el mercado de la droga que transita por ellos es mucho mayor que el valor total de la economía legal del Caribe.

Los autores recogen varios estudios de casos (la violencia juvenil en República Dominicana, el papel de los deportados jamaicanos —la mayoría de ellos ajenos al mundo de la delincuencia—, la proliferación de armas en Trinidad y Tobago, el narcotráfico en las Antillas holandesas y la situación de los sistemas de justicia en República Dominicana y Jamaica). Los autores concluyen varias recomendaciones importantes, cuyo punto de partida es la necesidad de un mejor diagnóstico y análisis de la información sobre el tema. Además, el Banco Mundial y la ONUDD consideran que debería superarse el enfoque excesivamente centrado en la justicia penal para hacer frente al problema. El esfuerzo por la prevención, emprendido hasta ahora por organizaciones de la sociedad civil, debería incorporarse a la lucha contra la delincuencia. Precisamente la importancia de la prevención, especialmente mediante la oferta de mejores perspectivas de futuro a los jóvenes, se considera útil para tratar de poner freno a la proliferación de armas.

Pero si una demanda imperiosa surge de este informe es la de una mayor coordinación de todos los estados y la implicación de los donantes para enfrentar el crimen asociado al narcotráfico, pues se trata de un fenómeno globalizado. Políticas como las de Holanda, que confisca la droga proveniente de las Antillas y deporta a los que intentan introducirlas, y un mayor protagonismo de los donantes en programas de prevención del crimen en el Caribe y

de reducción de la demanda de droga en el Norte, son las principales apuestas de los autores para hacer frente a este problema en un mundo cada vez más interdependiente.



## ¡Ni una más!<sup>1</sup>

Con motivo del Día internacional de la Mujer de este 2008, el Secretario General de las Naciones Unidas ha llamado a la comunidad internacional a sumarse a su campaña para eliminar la violencia contra la mujer en todo el mundo. Un estudio previo<sup>2</sup> muestra la gravedad de este crimen cuyas dimensiones culturales, económicas, sociales y políticas forman parte del sistema patriarcal que caracteriza a todas las sociedades independientemente de su régimen político o económico. En América Latina y el Caribe, según el informe *¡NI UNA MÁS! EL DERECHO A VIVIR UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE* (CEPAL, 2007), la violencia amenaza a todas las mujeres, independientemente de su origen social, racial y étnico. Ciertamente, algunos grupos son más vulnerables y enfrentan mayores obstáculos para acceder a la protección del estado y a la justicia<sup>3</sup>, debiendo afron-

tar una forma adicional de violencia que resulta de la no aplicación de las normas: la violencia institucional.

A pesar de que la mayoría de los países viven bajo regímenes democráticos, la igualdad de género no ha entrado en la agenda política. Ni los notables esfuerzos de las organizaciones de mujeres y los mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres —ésta es la única región con una Convención que ha permitido la adopción de legislación y políticas<sup>4</sup>— han logrado convencer a sus propias élites políticas acerca de la gravedad de la desigualdad y la subsecuente violencia que sufren las mujeres.

La violencia convive con discriminaciones de todo tipo que la sustentan. Como botón de muestra: cerca de cuarenta y sesenta por ciento de las mujeres mayores de quince años no cuentan con ingresos propios, y cuando los tienen estos equivalen a menos del ochenta por

ciento de los obtenidos por sus pares, con lo que la base económica de su autonomía queda erosionada. La gran mayoría de los países no supera el quince por ciento de representación femenina en los parlamentos y los gobiernos presididos por mujeres, como el de Chile y Argentina, aún suscitan asombro y se consideran excepciones.

Según el estudio *¡Ni una más!*, no es la falta de experiencia, la carencia de modelos o la indiferencia social las que explican las debilidades identificadas en la región. Los principales obstáculos se encuentran en primer lugar en la vacilante voluntad de la esfera institucional. Los tres poderes del Estado muestran debilidad, falta de recursos técnicos, financieros y humanos. En segundo lugar, está la persistencia de factores culturales que promueven la sumisión y el miedo entre las mujeres legitimando la violencia. La sinergia negativa entre la debilidad institucional y la cultura patriarcal favorecen la impunidad. Es pues en el acceso a la justicia, su calidad y eficiencia donde se encuentran los principales desafíos.

## Lo que no se cuenta no existe

Una de las expresiones de la falta de voluntad política es la carencia de datos en la mayoría de los países. Allí donde existen estos son escasos<sup>5</sup>, no tienen la periodicidad deseada, y tienen algunas dificultades de comparación a

través del tiempo. Dicha dificultad es mayor entre países. Los registros administrativos de policías, juzgados, médicos forenses y servicios de salud no aplican protocolos apropiados. Con todo, la mayoría de los estudios coinciden en destacar que para las mujeres el hogar y la pareja conforman escenarios de riesgo.

Tal como lo muestra el caso de México —país que cuenta con los mejores estudios—, el 35,4% de las mujeres de 15 años y más, unidas y co-residentes con su pareja, sufren violencia emocional generada por su cónyuge o compañero; el 27,3 % padecía violencia económica; el 9,3% violencia física y el 7,8% violencia sexual. De las mujeres entrevistadas en la Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (ENDIREH, 2003), sólo el 56,4% declaró no padecer ningún tipo de violencia. En Perú, el 41% de las mujeres había sufrido abusos físicos por parte de sus esposos y un 28% por parte de otros hombres. En Nicaragua, el 40% de las mujeres en edad reproductiva habían sufrido violencia física de su pareja. En el 70% de los casos, esa violencia fue severa. El 31% de mujeres fueron golpeadas al menos durante uno de sus embarazos.

En Brasil, el 33% admitió haber sufrido alguna forma de violencia física con armas de fuego, agresiones y violación conyugal. En Colombia, entre 1996 y 2000 el número de denuncias por violencia intrafamiliar aumentó en 17.134 casos. En Bolivia, alrededor del 75% de los casos la violencia tiende a no ser

denunciado por las víctimas<sup>6</sup>. Del total de mujeres que declararon haber sufrido violencia en sus hogares, el 53% no inició ninguna acción y sólo poco más de un 17% realizaron la denuncia ante las brigadas de protección a la familia, los servicios legales integrales o el sistema judicial; el 30% restante optó por hallar soluciones en el marco de sus propios núcleos familiares.

En Chile se llegó a 93.404 denuncias policiales en 2005. En los juzgados civiles en el año 2004, se realizaron 106.000 denuncias por violencia intrafamiliar y en las tres primeras semanas de funcionamiento de los nuevos Tribunales de Familia (1° al 24 de octubre de 2005) se registraron 5.570 causas por este

motivo, equivalentes a un 22% de las ya iniciadas. En los servicios de salud, el 51,4% de las mujeres con pareja que participan en el programa para el tratamiento de la depresión declararon haber vivido hechos de violencia en los dos meses anteriores a ser consultadas. Sobre la base de esa información, una estimación de prevalencia señala que 336 de cada 1.000 mujeres de 15 a 65 años atendidas por depresión sufren algún grado de violencia.

Los datos en general indican que, pese a la heterogeneidad que caracteriza a los estudios realizados, la violencia contra las mujeres en el hogar, especialmente la perpetrada por la pareja, alcanza a todos los grupos sociales, económicos y educacionales de la región.

### Cuadro 1

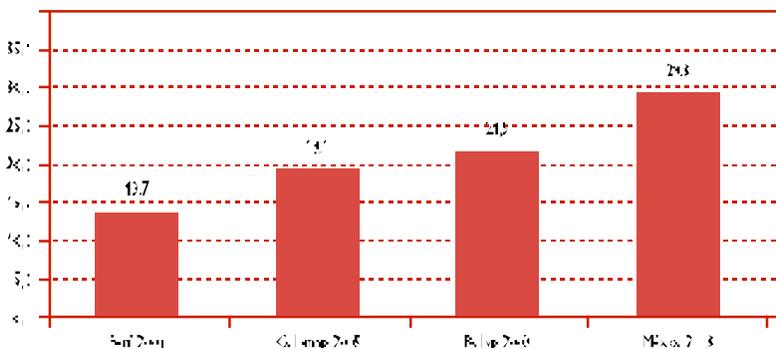
Mujeres de 15 a 49 años víctimas o que han sido víctimas de violencia física, sexual o emocional por parte de una pareja, actualmente o anteriormente unidas (En porcentajes)

País	Violencia física	Violencia sexual	Violencia emocional
Bolivia 2003	52,3	15,2	53,8
Colombia 2005	39,0	11,5	65,7
Ecuador 2004	31,0	12,0	41,0
Haití 2000	18,2	17,0	27,3
México 2003	9,3	7,8	38,4
Perú 2004	42,3	9,8	68,2
República Dominicana 2002	21,7	6,4	67,5

Fuente: Bolivia 2003: <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FR159/12Chapter12.pdf>.  
 Colombia 2005: [http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/toc.cfm?ID=282&PgName=country.cfm0ctry\\_id=6](http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/toc.cfm?ID=282&PgName=country.cfm0ctry_id=6).  
 Ecuador 2004: ENDEMAIN 2004 (borrador).  
 Haití 2000: <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FR121/17chapitre.pdf>.  
 México 2003: ENDIREH 2003.  
 Perú 2004: <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FR120/12Chapter12.pdf>.  
 República Dominicana 2002: <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FR146/12Capitulo12.pdf>.

Gráfico 2

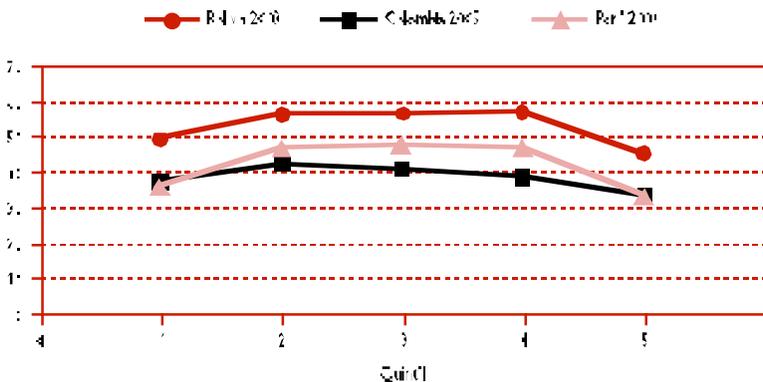
Mujeres de 15 a 49 años víctimas de violencia económica alguna vez unidas, por parte de una pareja (En porcentajes)



Fuente: Alternativas consideradas como violencia económica:  
 Bolivia 2003: <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FR159/12Chapter12.pdf>.  
 Variable que se consideró: amenaza con no darle apoyo económico.  
 Colombia 2005: [http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/toc.cfm?ID=282&PgName=country.cfm0ctry\\_id=6](http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/toc.cfm?ID=282&PgName=country.cfm0ctry_id=6).  
 Variable que se consideró: vigila cómo gasta el dinero.  
 Perú 2004: <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FR120/12Chapter12.pdf>.  
 Variable que se consideró: desconfía con el dinero.  
 República Dominicana 2002: <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FR146/12Capitulo12.pdf>.  
 Variable que se consideró: vigila cómo gasta el dinero.

Gráfico 3

Mujeres de 15 a 49 años, víctimas de violencia física por quintil de ingreso (En porcentajes)



Fuente: Bolivia 2003: <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FR159/12Chapter12.pdf>.  
 Colombia 2005: [http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/toc.cfm?ID=282&PgName=country.cfm0ctry\\_id=6](http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/toc.cfm?ID=282&PgName=country.cfm0ctry_id=6).  
 Perú 2004: <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FR120/12Chapter12.pdf>.

La información disponible muestra que las mujeres pobres están más expuestas a la violencia. Sin embargo, la existencia de violencia en todos los grupos sociales –incluidos aquellos de altos ingresos– podría sugerir que más importante que la pertenencia a hogares pobres o no pobres es la dicotomía autonomía económica / vulnerabilidad, es decir el acceso de las mujeres a ingresos propios. Los datos muestran la preocupante magnitud de la violencia global, pero no permiten concluir que un tipo específico de violencia es mayor que otra o que ésta esté necesariamente asociada a mayores niveles de pobreza. La tendencia al

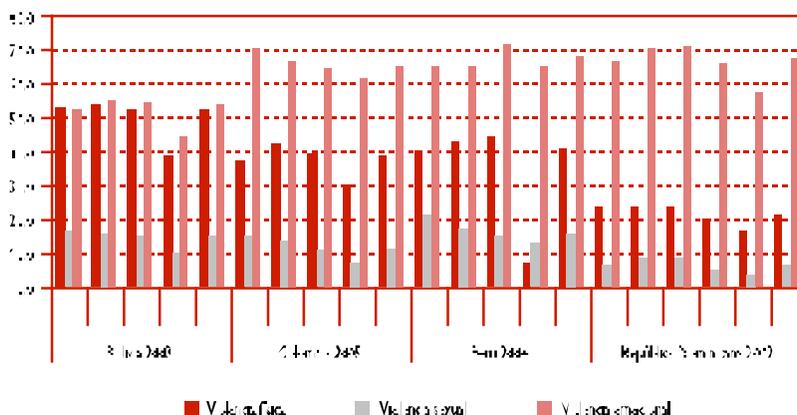
ocultamiento y el temor a la “deshonra” entre las mujeres de mayores ingresos es algo que suponen muchos estudios

La violencia contra la mujer es mayor en los niveles con menos educación, pero aun así se podría sospechar también del miedo social por parte de los más educados a reconocer la violencia como parte de su vida cotidiana.

En el caso de la violencia sexual, se muestra una tendencia a la disminución a medida que avanzan los niveles de escolaridad; sin embargo, las diferencias entre los porcentajes correspondientes a cada nivel educacional son muy estrechas, sobre todo entre los nive-

Gráfico 4

Mujeres de 15 a 49 años, víctimas de violencia física, sexual o emocional por parte de una pareja, según nivel educacional (En porcentajes)



Fuente: Bolivia 2003: <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FR159/12Chapter12.pdf>.  
 Colombia 2005: [http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/toc.cfm?ID=282&PgName=country.cfm0ctry\\_id=6](http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/toc.cfm?ID=282&PgName=country.cfm0ctry_id=6).  
 Perú 2004: <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FR120/12Chapter12.pdf>.  
 República Dominicana 2002: <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FR146/12Capítulo12.pdf>.

les primario y secundario, lo que no permite afirmar contundentemente que haya una relación entre un mayor nivel educacional y los menores niveles de violencia sexual. Las cifras en el caso de mujeres con educación superior se alejan levemente de las demás categorías.

Estudios recientes de la región centroamericana señalan claramente que el femicidio no está ligado solamente a la violencia doméstica o a la violencia sexual y que en algunos países, principalmente Guatemala, El Salvador y Honduras, “también está ligado al desarrollo de pandillas juveniles o maras, en donde las mujeres han empezado a aparecer en la escena como víctimas de asesinato”<sup>7</sup>. La gravedad de estos antecedentes radica en que, la mayoría de las veces, el femicidio es la consecuencia última y más seria de una larga experiencia de violencia tolerada y silenciada.

Sin ignorar las variaciones, hay coincidencia en la literatura y en las cifras en que la violencia es transversal entre los distintos grupos de la sociedad.. Los datos sugieren que la educación no siempre es un factor de protección contra la violencia Aún más, si consideramos la información presentada en el estudio de CEPAL la violencia contra las mujeres en sus distintas expresiones afecta a todos los niveles de escolaridad y a todos los quintiles de ingreso.

## El camino contra la impunidad

Las rutas que siguen las mujeres para denunciar la violencia recorren múltiples caminos, aunque en la mayoría de los casos muestran una preferencia por el recurso a las redes de apoyo de familiares, amigos y vecinos de la comunidad. Frente a los servicios públicos, se muestra desconfianza ante la posible pérdida de confidencialidad y las conductas prejuiciosas, pero por el otro lado el reconocimiento a aquellos servicios públicos o no gubernamentales que adoptan protocolos o metodologías sensible, cálidas y oportunas es una demanda generalizada .

El informe de la CEPAL asume la conclusión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que concluye que “las autoridades estatales, y en particular la policía, no cumplen con su deber de proteger a las mujeres víctimas de violencia contra actos inminentes” y constata que “en muchos casos las mujeres son víctimas de agresiones mortales luego de haber acudido a reclamar la protección cautelar del Estado, e incluso habiendo sido beneficiadas con medidas de protección que no son adecuadamente implementadas ni supervisadas”<sup>8</sup>. Dicho en las palabras de Elizabeth Odio (2004), jueza del Tribunal Penal Internacional, “que las guerras se hacen para protegernos de los ‘enemigos’ y que el hogar es el sitio más seguro para las mujeres, han resultado en el fondo el mismo y único mito”.

### Referencias bibliográficas:

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), *Ni Una Más. El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, LC/L.2808.

Naciones Unidas (2006), *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, Nueva York, A/61/122/Add.1.

OEA/CIDH (Organización de los Estados Americanos/Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2007), *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas* (OEA/Ser.L/V/II), Doc. 68, Washington, D.C.

## Notas

- <sup>1</sup> Este artículo se ha escrito a partir del informe regional del sistema de las Naciones Unidas coordinado por la CEPAL *¡Ni Una Más. El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe* (2007). Toda la información se encuentra disponible en [www.cepal.org/mujer](http://www.cepal.org/mujer).
- <sup>2</sup> En respuesta a la resolución 58/185 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Secretario General publicó en 2006 un Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, según lo establecido en la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing [en línea] <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/No6/419/77/PDF/No641977.pdf?OpenElement>.
- <sup>3</sup> Véase OEA/CIDH (2007), [en línea] <http://www.cidh.org>.
- <sup>4</sup> Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belém do Pará) adoptada en 1994 por la Organización de los Estados Americanos.
- <sup>5</sup> Todos los datos corresponden a CEPAL (2007).
- <sup>6</sup> Véase Arauco, Mamani y Rojas (2006), p. 10.
- <sup>7</sup> Véase Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (2006).
- <sup>8</sup> Véase OEA/CIDH, 2007, párrafo 9.

## Violencia en América Latina 2007

Nilma Martins, FLACSO- Ecuador

Eustolia Muciño, FLACSO- México

Paula Pardo, FLACSO- Chile

### Libros

- ALDA, Erik y BELIZ, Gustavo (2007). *¿Cuál es la salida?: La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington: BID.
- AUYERO, Javier (2007). *Routine Politics and Violence in Argentina: The Gray Zone of State*. Cambridge University Press. 280 p.
- BLOOMFIELD, David et. al. *Reconciliation after violent conflict: a Handbook*. Institute for Democracy and Electoral Assistance. 178 p.
- BOBROW-STRAIN, Aaron. (2007). *Intimate enemies: landowners, power and violence in Chiapas*. Duke University Press. 271 p.
- BRICEÑO-LEÓN, Roberto. (2007). *Sociología de la violencia en América Latina*. Quito: FLACSO- Sede Ecuador, 2007. 317 p.
- BRINKS, Daniel M. (2007). *The Judicial Response to Police Killings in Latin America: Inequality and the rule of law*. Cambridge University Press. 304 p.
- CALVANI, Sandro. (2007). *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. Barcelona: Universitat. 253 p.
- CAMPO Y CERVERA, Ignacio. (2007). *Igualdad, no discriminación y discapacidad: Una visión integradora a las realidades españolas y argentina*. Madrid: Kykinson. 376 p.
- CRUZ, Manuel. (coord.) (2007). *Odio, violencia, emancipación*. Barcelona: Gedisa, 181 p.
- CUEVAS PERUS, Marcos. (2007). *Violencia en América Latina y el Caribe: contextos y orígenes culturales*. México: UNAM. 242 p. (Cuadernos de Investigación)
- CURBET, Jaume. (2007). *Conflictos globales, violencias locales*. Quito: FLACSO- sede Ecuador. 275 p.
- DAMMERT, Lucía. (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador. 334 p.
- DIJK, Teun A. Van. (2007). *Racismo y discurso en América Latina*. Barcelona: Gedisa. 432 p.
- FALU, Ana y SEGOVIA, Olga. (2007). *Ciudades para convivir: Sin violencia para las mujeres* Edición Sur: UNIFEM, AEI, CISCASA. 2007.
- FRAZIER, Lessie Jo (2007). *Salt in the sand: memory, violence and the nation-state in Chile, 1890 to present*. Duke University Press. 388 p. (Politics history & culture).
- GRIMSON, Alejandro (editor) (2007) *Cultura y neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO. 304 p.
- HOYOS VÁSQUEZ, Guillermo. (2007) *Víctimas frente*

- a la búsqueda de la verdad y la reparación en Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana. 247 p.
- ISLA, Alejandro. (comp.) (2007). *En los márgenes de la ley: inseguridad y violencia en el Cono Sur*. Buenos Aires: Paidós. 280 p.
- MORENO, Antonio, MORENO, Ismael y COLOMO, María. (2007) *Violencia a niñas y adolescentes en las calles de El Alto*. PIEB
- MORENO, Norberto. (2007) *Jueces sin rostro*. University of Texas: Judicial Corruption. 384 p.
- MUÑOZ, Isabel. (2007) *Maras: La cultura de la Violencia*. Madrid. Caja Duero. Casa América. 184 p.
- PAYNE, John Mark, ZOVATTO, Daniel y MATEO DÍAS, Mercedes. (2007). *Democracies in development: Politics and reform in Latin America-Governance*. BID.
- REY TRISTA, Eduardo. (2007). *Memorias de la violencia en Uruguay y Argentina: Golpes, dictaduras y exilios (1973-2006)*. Universidad Santiago de Compostela.
- RUBIO, Mauricio. (2007). *De la pandilla a la mara: Pobreza, educación, mujeres y violencia juvenil*. Universidad Externado de Colombia. 573 p.
- SANTILLÁN, Alfredo; PONTÓN, Jenny; PONTÓN, Daniel. (comp.) (2007) *Ciudad Segura: debates sobre seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO Sede Ecuador: Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana. 378 p.
- SCHEPER-HUGHES, Nancy and BOURGOIS, Philippe. (2007). *Violence in war and peace*. Blackwell Pub. 512 p.
- SEPÚLVEDA, Isidro. (editor). (2007) *Seguridad Humana y Nuevas Políticas de Defensa*. IV Semana Iberoamericana sobre paz, seguridad y defensa Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado". Madrid.
- SOSA ELIZAGA, Raquel, TASSO, Pablo, FIGUEROA IBARRA, Carlos. (2007) *Sujetos, víctimas y territorios de la violencia en América Latina*. México. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. 432 p.
- SOZZO, Máximo. (2007) *Policía, violencia y democracia: Ensayos sociológicos*. Universidad Nacional del Litoral. 221p.
- STOLEN, Kristi Anne.(2007) *Guatemala in the aftermath of violence: the refugees return*. University of Pennsylvania Press. 280p. (The ethnography of political violence).
- TRAVERSO, María Teresa. (2007) *Violencia en la pareja: la cara oculta de la relación*. Washington. BID.
- Un- Habitat. (2007) *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007*. Earthscan. 448 p.
- United Nations. (2007) *Ending Violence Against Women: From Words to Action*. United Nations publications. 190 p.
- WALDMANN, Peter. (2007) *Guerra Civil, terrorismo y anomia social: El caso colombiano en un contexto globalizado*. Editorial Norma. 320 p.

## ARTÍCULOS

- AGOFF, Carolina; HERRERA, Cristina; CASTRO, Roberto. (2007) "The Weakness of Family Ties and Their Perpetuating Effects on Gender Violence. A Qualitative Study in Mexico" En: SAGE. *Violence Against Women*. Reino Unido. Vol. 13. No.11. pp.1206-1220.
- AGUILERA PERALTA, Gabriel. (2007) "Violencia y sociedad civil en América Latina y el Caribe. Logros y desafíos" En: CRIES. *Pensamiento Propio*. Argentina. Vol. 12. No.26. pp.9-21.
- AHNEN, Ronald E. (2007) "The politics of police violence in democratic Brazil" En: *Latin American Politics and Society*. University of Miami. Estados Unidos Vol. 49. No.1.. pp.141-164.
- ANDRADE, Gabriel. (2007) "Violence as social integration in Judas. Burning in Potrerito and La Cañada." En: *Opción*.
- ARIAS, Patricia. (2007) "Violencias privadas que impactan la seguridad pública" En: FLACSO-

- Chile. *Serie Documentos Electrónicos*. Programa de Seguridad y Ciudadanía. Chile. No.4.
- AUYERO, Javier; MORAN, Timothy Patrick. (2007) "The Dynamics of Collective Violence: Dissecting Food Riots in Contemporary Argentina." En: *Social Forces*. Mar 2007, Vol. 85 Issue 3, p1341-1367, 27p.
- BACON, David. (2007) "Blood on the Palms" En: *Dollars & Sense*. Jul/Aug. N° 271, p28-34, 7p
- CARPIO, Ursula. (2007) "Zapping por la VIOLENCIA: el poder del miedo". En: *Revista Quehacer*. N° 166. Desco, Lima. pp.44-
- CEPAL. (2007) UNIFEM. *Los desafíos del milenio ante la igualdad de género*. [Santiago], CEPAL, 2007. 134p.
- CERBINO, Mauro (2007). "Jóvenes, cuerpos y violencia". En: *Anaconda, Cultura y Arte*. N° 8. Edicuatorial. Quito. pp.8-19.
- COLEMAN, Lara. (2007) "The Gendered Violence of Development: Imaginative Geographies of Exclusion in the Imposition of Neo-liberal Capitalism" En: *Blackwell. British Journal of Politics and International Relations*. Reino Unid. Vol. 9. No.2.
- CORTÉS SEVERINO, Catalina. (2007) "Escenarios de terror entre esperanza y memoria: Políticas, éticas y prácticas de la memoria cultural en Costa Pacífica Colombiana". En: *Antípoda*. Issue 4, p163-186, 24p.
- CURBELO, Nelva. (2007) "Las expresiones culturales en las pandillas: Desafíos para cambios positivos", en *Anaconda, Cultura y Arte* n.8, Edicuatorial, Quito. pp.46-53.
- CURBET, Jaume. (2007) "Conflictos globales: violencias locales". En: *Serie Ciudadanía y Violencias*. vol. I. Quito, FLACSO-Ecuador. 275p.
- DAMMERT, Lucía, ed; ZÚÑIGA, Liza, ed. (2007) *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. Santiago, FLACSO-Chile, 2007. 278p.
- Defensoría Penal Pública. (2007) "La defensa de casos de violencia intrafamiliar" En: *Estudios y Capacitación*. Chile. No.5. 159p.
- ECCARIUS-KELLY, Vera. (2007) "Deep and Ragged Scars in Guatemala" En: *Peace Review*. Jan-Mar, Vol. 19 Issue 1, p51-58, 8p
- EDELSON, Meredyth, HOKODA, Audrey y RAMOS-LIRA, Luciana. (2007). "Differences in Effects of Domestic Violence Between Latina and Non-Latina Women". En: *Journal of Family Violence*. Jan, Vol. 22 Issue 1, p1-10.
- ENGEL, Stefanie; IBÁÑEZ, Ana María. (2007) "Displacement Due to Violence in Colombia: A Household-Level Analysis." En: *Economic Development & Cultural Change*. Jan, Vol. 55 Issue 2, p335-365, 31p.
- GABALDÓN, Luis Gerardo. (2007) Espacio Abierto. "Territorialidad, legitimidad y empoderamiento en la seguridad ciudadana y el control del delito en América Latina." En: *Cuaderno Venezolano de Sociología*. Ene-mar, Vol. 16 Issue 1, p119-134.
- GOMÁRIZ, Enrique. (2007) "Violencia y castigo desde una perspectiva integral" En: *Nueva Sociedad*. Venezuela No.208. pp.128-141.
- GONZÁLEZ, María A.; LOPEZ, Rigoberto A. (2007) "Political Violence and Farm Household Efficiency in Colombia." En: *Economic Development & Cultural Change*. Jan, Vol. 55 Issue 2, p367-392, 26p.
- GUGLIELMUCCI, Ana. (2007) "La objetivación de las minorías públicas sobre la última dictadura militar argentina (1976-1983): El 24 de marzo en el excentro clandestino de detención ESMA." En: *Antípoda*. Issue 4, p243-265, 23p.
- HEALTON, T. B., FORSTE, R. Springer. (2007) "Domestic violence, couple interaction and Children's Health in Latin America" En: *Journal of Family Violence*. vol. 23, no. 3 pp. 183-193.
- HUME, Mo. (2007) "'(Young) Men With Big Guns': Reflexive Encounters with Violence and Youth in El Salvador". En: Blackwell. *Bulletin of Latin American Research*. Reino Unido. Vol. 26. No.4. pp.480-496.
- JARA MORENO, David. (2007) "Administración territorial y representación política: Antece-

- dentes de la VIOLENCIA en la Intendencia Nacional del Meta, 1930-1949". En: *Revista Memoria & Sociedad*. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Historia y Geografía, Bogotá, pp. 37-50.
- KAY, Cristóbal. (2007) "Land, Conflict, and Violence in Latin America." En: *Peace Review*. Jan-Mar, Vol. 19 Issue 1, p5-14, 10p.
- KESSLER, Gabriel. 2007 "Escuela y delito juvenil". En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Ene-mar, Vol. 12 Issue 32, p283-303, 21p.
- KRIESBERG, Louis. 2007. "Long Peace or Long War: A Conflict Resolution Perspective." En: *Negotiation Journal* 23:2 97
- KRUIJT, Dirk; KOONINGS, Kees. (2007) "Actores armados y ciudades fragmentadas" En: *Foreign Affairs en Español*. México. Vol. 7. No.2.
- MANERO BRITO, Roberto y VILLAMI, Raúl. (2007) "Notas sobre violencia, tortura, terrorismo de Estado y erotismo." En: *El Cotidiano*.
- MARTÍN ALVAREZ, Alberto; FERNÁNDEZ ZUBIETA, Ana; VILLARREAL SOTELO, Karla. (2007) "Difusión transnacional de identidades juveniles en la expansión de las maras centroamericanas". En: FLACSO-México. *Perfiles Latinoamericanos*. México. No.30. pp.101-122.
- MASSOLO, Alejandra. (2007) "Análisis y propuestas para la acción de los gobiernos locales en la seguridad de las mujeres en las ciudades." En: Falú, Ana, ed y Segovia, Olga, ed. *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres. Debates para la construcción de propuestas*. Santiago, Ediciones SUR. pp.133-153.
- MORELLI, Federica. (2007). "Entre el antiguo y el nuevo régimen. La historia política hispanoamericana del siglo XIX." En: *Historia Crítica*. Jan 2007 Issue 33, p122-155, 34p.
- MOSER, Caroline, and MCILWAINE, Cathy. (2007) Blackwell. "Encounters with violence in Latin America. Urban poor perceptions from Colombia and Guatemala" En: *Social Anthropology*. vol. 15 no.1 pp. 121.
- Naciones Unidas. (2007) *Objetivos de desarrollo del nuevo milenio: informe 2006: una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y El Caribe*. Santiago, Naciones Unidas. 151p + 1CD.
- NEME, Cristina. (2007) "Reforma en la policía: Control de la violencia policial en São Paulo". En: *Revista Urvió*. N° 2. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. pp. 85-98
- O'KEEFFE, Alice. (2007) "Colombia Progress at a price" En: *New Statesman*, 4/23/2007, Vol. 136 Issue 4839, p36-39, 4p.
- PADGETT, Tim. (2007) "The War Next Door." En: *Time Canada*. 8/20/2007, Vol. 170 Issue 8, p16-19, 4p; (AN 26289921)
- QUINTERO HERNÁNDEZ, José Aníbal. (2007) "Efectos de las políticas públicas del sector eléctrico en la participación de las organizaciones comunitarias del Oriente Antioqueño - estudio de caso - Asociación Campesina del Oriente Antioqueño - ACOA." En: *Cuadernos de Desarrollo Rural*. Issue 58, p101-127, 27p
- RADCLIFFE, Sarah A. (2007) "Latin American Indigenous Geographies of Fear: Living in the Shadow of Racism, Lack of Development, and Antiterror Measures." En: *Annals of the Association of American Geographers*. 97:2 385
- RIGHTON, Barbara. (2007) "Down Mexico Way" En: *Maclean's*. 2/19/2007, Vol. 120 Issue 6, p20-20, 1p, 3c; (AN 24117151)
- ROCHA GÓMEZ, José Luis. (2007) "Mapping the Labyrinth from Within: The Political Economy of Nicaraguan Youth Policy Concerning Violence." En: *Bulletin of Latin American Research*. 26:4 533
- RODGERS, Dennis. (2007) *Joining the Gang and Becoming a Broder: The Violence of Ethnography in Contemporary Nicaragua*. En: *Blackwell. Bulletin of Latin American Research*. Reino Unido. Vol. 26. No.4. pp. 444-461.
- ROJAS, Carlos. (2007) "Arte y violencia". En:

- Anaconda, Cultura y Arte*. N° 8. Ediecuatorial, Quito. pp.28-37.
- ROMERO SALAZAR, Alexis; RUJANO ROQUE, Raima. (2007) "Impunidad, anomia y cultura de la muerte. Los linchamientos en Venezuela" En: *Espiral*. May2007, Vol. 13 Issue 39, p139-161, 23p.
- ROSS, Eric B (2007) "Clearance as Development Strategy in Rural Colombia". En: *Peace Review*. Jan-Mar. Vol. 19 Issue 1, p59-65, 7p.
- SAMPER, Henry Gómez. (2007) "Juventud y violencia: Combinación peligrosa" En: *Debates IESA*. Jul-sep, Vol. 12 Issue 3, p6-6, 2/3p.
- SÁNCHEZ MARTÍN, Eva. (2007). "Feminicidio y Maquila en Ciudad Juárez." En: *ICEV. Revista d'Estudis de la Violencia*. no. 2
- SCHULMEISTER, Gastón Hernán. (2007) "Conflicto y violencia en América Latina - Estado vs. crimen organizado" En: *CRIS. Pensamiento Propio*. Argentina. Vol. 12. No.26. pp.23-35.
- VIVAS, Liliana y PIÑEROS, Sonia. (2007) "La experiencia de la violencia en Colombia: apuntes para pensar la formación ciudadana". En: *Universitas Humanistica*. Jul2007 Issue 63, p269-286, 17p.
- WAXMAN, Lionel. (2007) "War is coming to Tucson." En: *Inside Tucson Business*. 5/28/2007, Vol. 16 Issue 51, p23-23, 1/2p; (AN 25242621)
- WINTO, Ailsa. (2007) "Using 'Participatory' Methods with Young People in Contexts of Violence: Reflections from Guatemala". En: *Bulletin of Latin American Research*. 26:4 497
- ZAPATER, Irving Iván. (2007) "La violencia desde la óptica del artista". En: *Anaconda, Cultura y Arte*. N°8. Ediecuatorial. Quito. pp.38-44.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo. (2007) "Salud Pública de México. ¿Cómo prevenir la violencia imprudencial y los daños a la salud derivadas de ella?" En: *Salud Pública de México*.
- "«Y salimos a matar gente»." (2007) En: *Debates IESA*. Ene-mar2007, Vol. 12 Issue 1, p52-58, 4p.
- "Hail Colombia." (2007) En: *Business Week*, 6/11/2007 Issue 4038, p60-61, 2p.
- "Mass Destruction." (2007) En: *Latin Trade*, Feb2007, Vol. 15 Issue 2, p60-60, 1p.
- "Newsreel." (2007) En: *Time Canada*. 3/26/2007, Vol. 169 Issue 13, p8-17, 2p.
- "Política, direitos, violencia e homossexualidade: Pesquisa 5ª Parada da Diversidade- Pernambuco 2006". (2007) Rio de Janeiro, CEPESC. 88p.pp.204-219.
- "Rule by Force." (2007) En: *Latin Trade*. Apr 2007, Vol. 15 Issue 4, p48-48.
- "Soccer rumbles: Two nations, two views" (2007) En: *Maclean's*, 8/6/2007, Vol. 120 Issue 30, p28-28, 1/9p.
- "Urban Latin America: space, security, and struggle" (2007) En: *NACLA. Report on the Americas*. Estados Unidos. Vol. 40. No.4. pp.19-47.



---

## Reseña de autores

---



## GABRIEL AGUILERA

Politólogo guatemalteco. Ha sido investigador y profesor de FLACSO en Costa Rica y Guatemala. Ha sido miembro del Comité Directivo de CLACSO. Pertenece a la Comunidad de Defensa de Guatemala, a la red RESDAL y al Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales CRIES. Es profesor universitario. Ha trabajado con el Programa Centroamericano de Promoción del Diálogo Democrático de la OEA. Actualmente dirige un proyecto sobre seguridad en Guatemala de INTERPEACE. En el sector público ha sido Viceministro de Relaciones Exteriores, Secretario Presidencial de la Paz y Subsecretario de la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE), ente de inteligencia civil.

## MAYRA BUVINIC

Directora de Género y Desarrollo en el Banco Mundial. Fue Jefa de la División de Desarrollo Social y Asesora Especial sobre Prevención de Violencia en el Banco Interamericano de Desarrollo (1997-2005). Ha trabajado en temas de salud, urbanismo, mercados laborales, inclusión social y género y desarrollo. Fue fundadora del International Center for Research on Women y su presidenta 1978-1986. Tiene un amplio número de publicaciones como autora y coautora, entre las que destacan: "Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe" en *Papeles de población*, 2005; *Enfatizando la prevención en la seguridad ciudadana* (09|05, SOC-141, E, S); *Hurricane Mitch: Women's Needs and Contributions* (12|99, SOC-115, E, S); *La mujer, la política y el futuro democrático de América Latina* (12|04, WID-108, E, S); *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción* (02|99, SOC-110, E, S); *Mujeres en la pobreza: Un problema global* (07|98, WID-101, E, S)

## MARÍA LUISA CABRERA PÉREZ-ARMIÑÁN

Psicóloga por la Universidad Autónoma de Madrid (1978), doctora en Sociología y Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (2004). Residente en Guatemala desde 1988, con experiencia profesional en salud mental y derechos humanos, intervención psicosocial humanitaria con víctimas de la violencia política e investigación social antropológica en comunidades indígenas. Ha publicado investigaciones sobre violencia, memoria, justicia, conflicto e intervención psicosocial con víctimas y artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales. Su tesis doctoral fue publicada en 2006: "Violencia e Impunidad en Comunidades Mayas de Guatemala: La Masacre de Xaman desde una perspectiva psicosocial". Ha trabajado con ONGs guatemaltecas y españolas como consultora profesional, asesora, evaluadora y coordinadora de varios programas de atención a víctimas y cooperación al desarrollo.

## LUCÍA DAMMERT

Socióloga, candidata a Doctora en la Universidad de Leiden, Holanda. Ha trabajado en instituciones académicas en Estados Unidos, Argentina, y en la actualidad se desempeña como Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO Chile. Ha publicado artículos y libros sobre participación comunitaria, seguridad ciudadana y temas urbanos en revistas nacionales e internacionales. Entre sus últimos libros se encuentra *Perspectivas y dilemas de las seguridad ciudadana en América Latina* (FLACSO Ecuador, 2007), y *Seguridad y Violencia: Desafíos para la Ciudadanía* (FLACSO Chile, 2007). En el plano de la gestión pública ha participado en programas de seguridad ciudadana en diversos países de la Región, trabajando como asesora en el Ministerio del Interior de Argentina y Chile, así como en la Secretaría de Seguridad Pública de México. Se desempeña también como asesora experta en seguridad ciudadana de la Red 14 del Programa URB-AL de la Comisión Europea.

## CARMEN DE LA CRUZ

Carmen de la Cruz es Licenciada en Geografía e Historia, Título de Estudios Avanzados en Antropología Social y especialista en Relaciones Internacionales y Género en el Desarrollo. Tiene una experiencia de trabajo en cooperación para el desarrollo y acción humanitaria de más de 20 años en contextos de conflicto y post-conflicto en África, Medio Oriente y América Latina. Desde 2003 a 2006 ha trabajado como Asesora para América Latina del Programa de Paz y Seguridad de UNIFEM (Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer). Ha escrito numerosos artículos y documentos sobre la participación de las mujeres en la construcción de la paz, sobre género, globalización y derechos de las mujeres, y género y desarrollo humano. Actualmente se desempeña como consultora internacional para diversas instituciones públicas y privadas. Es miembro de la red europea WIDE (Women in Development Europe) desde 1988.

## CARMEN ROSA DE LEÓN ESCRIBANO

Guatemalteca. Con licenciatura en Sociología y Antropología de la Universidad Complutense de Madrid y una Maestría en Sociología del Desarrollo de Iberoamérica. Ha realizado cursos especializados en resolución de conflictos y seguridad hemisférica. Desde 1996 a la fecha es Directora Ejecutiva del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPA-DES). Consultora de entidades nacionales e Internacionales en los temas de sociedad civil, seguridad ciudadana, inteligencia civil, relaciones civiles-militares y poder local y descentralización, entre otros. Participante en las negociaciones de Paz de Guatemala, como Delegada de la Asamblea de Sociedad Civil. Miembro titular del Consejo Asesor de Seguridad de la Presidencia de la República. Desde 1986 hasta 1991, Presidente de la Comisión Especial para los Repatriados, Refugiados y Población Desplazada, (como delegada del Mº de Relaciones Exteriores); Directora General de Relaciones Bilaterales en el Mº de Relaciones Exteriores y Directora de Asuntos de América Central y el Caribe en el mismo ministerio.

## RUBEM CÉSAR FERNANDES

Director Ejecutivo de Viva Rio y coordinador del área de investigación sobre violencia urbana en ISER. Es antropólogo y padre de tres hijos. Autor de más de 20 libros y de una centena de artículos científicos. Ha sido profesor universitario en Brasil, Estados Unidos y Francia. Divide su tiempo actual entre Brasil y Haití, donde coordina un proyecto de desarrollo y seguridad en el Barrio Bel Air, en el centro de Puerto Príncipe. Su trabajo más reciente es un censo demográfico de Bel Air cuyos resultados serán progresivamente publicados en [www.haitiici.com](http://www.haitiici.com), también accesibles en inglés en [www.haitihere.com](http://www.haitihere.com) y en portugués en [www.haitiaqui.com](http://www.haitiaqui.com).

## VIVIANA GARCÍA

Politóloga de la Universidad Nacional, con estudios en Derechos Humanos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Pontificia Universidad Javeriana y estudiante del Magister en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa desde el año 2004, donde ha investigado sobre temas como: política anti-narcóticos y Fuerzas Armadas, relaciones cívico militares, seguridad en la región andina, políticas de seguridad y defensa en Latinoamérica, entre otros.

## FELIPE GÓMEZ ISA

Profesor titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Deusto e investigador del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, donde ejerce como Director del *European Master in Human Rights and Democratisation*. Ha participado en el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas para la elaboración de un Protocolo Facultativo a la CEDAW (Nueva York, 1998 y 1999). Profesor visitante en diversas Universidades tanto europeas como latinoamericanas. Entre sus libros destacan *La Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1998), *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional* (1999), *El Caso Awas Tingni contra Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas* (2003), *Privatisation and Human Rights in the Age of Globalisation* (2005, edición junto a Koen de Feyter), *El derecho a la memoria* (Director, 2006), o *International Protection of Human Rights: Achievements and Challenges* (2006, edición junto a Koen de Feyter).

## DIRK KRUIJT

Es profesor de estudios del desarrollo en la Universidad de Utrecht (Holanda) y cuenta con un gran número de publicaciones sobre pobreza, exclusión social e integración étnica, regímenes militares, guerras civiles y reconstrucción social. Es uno de los latinoamericanistas europeos que más ha estudiado el fenómeno de la violencia contemporánea en la región... Ha sido además asesor de la cancillería holandesa para asuntos latinoamericanos y en los procesos de paz de Centroamérica. Entre sus publicaciones destacan *La revolución por decreto*, FLACSO, San José, 1989; en compañía de Kees Kooning ha coeditado *Societies of fear: the legacy of civil war, violence and terror in Latin América*, Zed Books, Londres 1999; *Political armies: the military and nation building in the age of democracy*. Zed Books, Londres, 2002 y *Armed Actors: organized violence and state failure in Latin America*, Zed Books, Londres, 2004; con Kees Koonings, *Fractured Cities, Social Exclusion. Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Zed Books, 2006. Su libro más reciente es *Guerrillas. War and Peace in Central America*. London: Zed Books (en prensa)

## MANUELA MESA

Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) de la Fundación Cultura de Paz. Ha sido la directora del CIP (2003-2006) y de la revista *Papeles cuestiones internacionales* y la edición española de la revista "Alternativas Sur". Es especialista en conflictos internacionales y educación para el desarrollo y la paz. Ha dirigido diversos proyectos de investigación sobre América Latina, y especialmente Colombia, violencia transnacional, prevención de conflictos en América Latina, y educación para el desarrollo. Autora de diversas publicaciones y artículos en revistas españolas e internacionales, entre las últimas destacan: Anuario 2007-2008. *Paz y conflictos en el siglo XXI*. CEIPAZ/Fundación Cultura de Paz, Icaria, 2007; "The role of NGO and civil society in Peace and Reconciliation Proceses" en *Mapping Conflict Management: from prevention to reconciliation*. Marshall Cavendish, 2007; "La transnacionalización de la violencia en América Latina", en *Defensor*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Mexico 2007; "Seguridad, desarrollo y objetivos del milenio", en Soletto, Ignacio (ed.), *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Fundación Carolina/Siglo XXI, Madrid, 2006.

## FRANCISCO ROJAS ARAVENA

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht y especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Desde 2004 es el Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Fue Director de FLACSO-Chile de 1996 a 2004. Coordinador del Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Co-director del Programa Paz y Seguridad en las Américas. Ha impartido cursos sobre negociación y resolución de conflictos en diversos países de América Latina, y el Caribe y Europa. Es autor y editor de más de una decena de libros, entre sus últimas publicaciones sedestacan: *La Percepción de Brasil en el Contexto Internacional: Perspectivas y Desafío* (2007) (con Hofmeister, Wilhem, y Solís, Luis G. —organizadores—); *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*. III Informe del Secretario General de FLACSO (2007); *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe* (2008) (con Altmann, Josette (eds.). Es miembro de la Junta Directiva de *Foreign Affairs* en Español, México, y de *Pensamiento Iberoamericano*, España.

## ANDRÉS SERBIN

Es antropólogo y Doctor en Ciencias Políticas, Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela e Investigador Emérito del Sistema de Promoción del Investigador del CONICYT de Venezuela. Actualmente es Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), una red latinoamericana y caribeña de centros de investigación y organismos no gubernamentales con sede en Buenos Aires. Ha sido Director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y de numerosos programas regionales de investigación e incidencia y profesor visitante de las Universidades de Harvard, Pennsylvania, Georgetown y Florida International en los Estados Unidos, Warwick en el Reino Unido, Marseille/Aix en Provençe y Sorbonne III en Francia, y FLACSO en América Latina. Es autor y compilador de más de treinta libros publicados en español y en inglés, y de numerosos artículos en revistas especializadas. Entre sus últimas publicaciones destacan *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*, Icaria editorial, Buenos Aires. *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. CRIES/Icaria/IDRC, Barcelona, 2007.

## ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ

Doctor en Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina, es Profesor Titular y Director del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Ha sido Vicerrector General de la Universidad Nacional y asesor externo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República y es miembro del Grupo de Garantes de Casa de Paz, acercamiento entre el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Gobierno colombiano en la perspectiva de un proceso de paz. Miembro fundador y director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia y Director del Grupo de Trabajo "Seguridad en Democracia: un reto a la violencia en América Latina" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Los textos recogidos en este  
**Pensamiento Iberoamericano nº 2**  
han sido compuestos en Fontana y Gillsans alt one condensada al 75%.

El interior está impreso sobre papel ecológico Gardapat 13 de 100 g/m<sup>2</sup> y  
la cubierta sobre papel Medley Pure de 360 g/m<sup>2</sup>.

Se acabó de imprimir  
el día xx de xxxxxxx de xxxx  
en los talleres de ,  
en Madrid.