

# **Ciudades duras y violencia urbana**

Rosa del Olmo

*El estudio de la violencia ha sido tema de preocupación de los especialistas desde hace mucho tiempo, pero los enfoques han variado. Hoy en día adquiere prioridad la criminalidad violenta urbana. En este trabajo se quiere llamar la atención sobre la complejidad del término «violencia» así como de la llamada «violencia urbana», para lo cual se esbozan algunos problemas metodológicos que deben tomarse en cuenta si se pretende su correcto abordaje. Se introduce después una breve discusión sobre la (in)seguridad ciudadana y su doble dimensión objetiva y subjetiva por su estrecha conexión con el tema de la violencia urbana. Por último, se reflexiona sobre el desarrollo de la industria de la seguridad privada como respuesta a la (in)seguridad ciudadana pero también como ingrediente fundamental para incrementarla con sus repercusiones en la gobernabilidad democrática.*

Si algo ha caracterizado a la historia de América Latina es la presencia del llamado fenómeno de la *violencia* en sus diferentes manifestaciones. De ahí que si se realizase un arqueo bibliográfico se encontraría que ha sido parte de la agenda de todas las ciencias sociales para estudiarla desde diferentes enfoques.

## **Antecedentes**

Desde la perspectiva criminológica se puede recordar, por ejemplo, su gran importancia en los años 70. Así, hace 26 años –en julio de 1974– la Sociedad Internacional de Criminología celebró en Maracaibo (Venezuela) el XXIII Curso Internacional de Criminología, al que asistieron destacados especialistas de 23 países. Fue un encuentro histórico dentro del escenario criminológico y la realidad latinoamericana de la época, por ser «la violencia» el tema de discusión. La agenda

inicial correspondía a la criminología clínica, tendencia dominante en aquella época, por lo cual contemplaba su análisis desde tres vertientes: definición del comportamiento violento, tipología del comportamiento violento individual y colectivo, y en tercer lugar, el comportamiento violento y la legislación comparada. No obstante, predominó la discusión en torno de cuatro tipos de violencia: estructural, institucional, revolucionaria e individual, de acuerdo con la situación de América Latina en ese momento. Un ejemplo en este sentido fue la ponencia que presenté en aquella oportunidad, donde sostuve el predominio de la violencia estructural y su corolario, la violencia institucional, para comprender la violencia delictiva individual en América Latina (Del Olmo 1975, p. 163). En agosto de ese mismo año, y también dentro del marco de la Sociedad Internacional de Criminología, se creó en San Pablo (Brasil), el primer taller de trabajo del Grupo Interdisciplinario de Criminología para iniciar el estudio de la conducta violenta. Dos años después, en agosto de 1976, se celebraría el primer Seminario de Investigación sobre el Proyecto Violencia en América Latina, en Quito, auspiciado por el Centro Internacional de Criminología Comparada, con sede en Montreal. Este proyecto abarcaría los siguientes aspectos: la violencia estructural y sus relaciones con la violencia institucional, y el comportamiento violento individual y colectivo. De todos estos esfuerzos, surgieron al poco tiempo importantes documentos que podían haber servido de base para el diseño de políticas públicas, pero que lamentablemente se quedaron archivados.

He querido iniciar este ensayo con tales antecedentes no solo para recordar la importancia que tuvo en América Latina el estudio de la violencia, en los primeros años 70, sino más bien para destacar la diferencia de enfoque y la ausencia del estudio de la *violencia urbana*, y de la llamada *seguridad urbana*, y más específicamente de la (*in*) *seguridad ciudadana* tal como se concibe en la actualidad. Es cierto que hubo un tímido intento, a raíz del Tercer Seminario del Centro Internacional de Criminología Comparada (Montreal, 1972), si se recuerda que estuvo dedicado a «Los aspectos criminógenos y los fenómenos de violencia en los grandes centros urbanos», pero no con la concepción actual. Eran otros tiempos. Desde entonces han ocurrido muchas cosas que repercutieron en la forma de abordar la problemática de la violencia. Pero un hecho está claro: en la década de los 90 se ha convertido nuevamente en uno de los principales temas de preocupación de los científicos sociales (Hernández, p. 2).

### **La violencia como término**

Al examinar este término, se observa que han sido diversos los discursos que se han construido en torno de sus múltiples aristas, dando lugar a variadas tipologías en concordancia con los cambios espaciales y temporales. Lo señalado por el criminólogo norteamericano Jerome Skolnick, a comienzos de los 70, resulta pertinente aquí:

La violencia es un término ambiguo cuyo significado es establecido a través de procesos políticos. Los tipos de hechos que se clasifican varían de acuerdo a quién suministra la definición y quién tiene mayores recursos para difundir y hacer que se aplique su decisión (Del Olmo 1975, p. 296).

En otras palabras, el concepto de violencia en sí mismo es un concepto político, lo cual explica las dificultades al intentar definirlo con precisión. A su vez, en la práctica el fenómeno de la violencia cruza múltiples campos interdisciplinarios y áreas de investigación, razón por la cual los estudios tienden a ser fragmentados y apolíticos, lo que ha impedido el desarrollo de una teoría general de la violencia (Davis, p. 69). Así, se puede observar como la palabra *violencia* se emplea para referirse a un conjunto de hechos y situaciones tan heterogéneos que parecieran no tener ninguna conexión entre sí, mientras persiste poca preocupación por diseñar sus postulados básicos. En este sentido, Chesnais (p. 438) señala cómo «el término violencia ha terminado por designar cualquier cosa: desde el intercambio agresivo de palabras al homicidio crapuloso, pasando por el cheque sin fondos. Es un término vago (comodín) abierto a todos los abusos lingüísticos que poco a poco se ha despojado de su sentido original, a saber el abuso de la fuerza». Predomina la tendencia a formular tantas definiciones de violencia como sus posibles manifestaciones, con lo cual todo es producto de la violencia, nadie tiene la culpa y todos la tienen. En este orden de ideas, Guthmann (p. 11) señala lo siguiente:

Todos los intentos de lograr una definición satisfactoria de la violencia fueron hasta ahora infructuosos y este fracaso ha sido a menudo atribuido tanto a la polisemia del vocablo como a la imposibilidad de englobar en alguna definición el variadísimo número de fenómenos designados por él.

Se trata por lo tanto, de un término que se utiliza para significar una gran variedad de situaciones. La violencia se puede clasificar según la persona que la sufre: mujeres, niños, ancianos, etc; según la naturaleza de la agresión: física, psicológica, sexual, etc.; según el motivo: político, racial, etc.; según donde ocurre: la casa, el trabajo, la calle, etc. A su vez, las violencias que se desarrollan en las ciudades tienen actores, formas y móviles variados y multicausales. Cada una de ellas se construye en escenarios sociales particulares (la familia, la escuela, el barrio, etc.).

Así, se puede hablar de violencias de distinto orden, tales como las *violencias políticas* (guerrilla, huelgas, etc.); las *violencias económicas* (surgidas de los mercados ilegales de armas, drogas, etc.); las *violencias intrafamiliares* (en el núcleo familiar por relaciones asimétricas, etc.), y las *violencias comunes* (que erosionan a la ciudadanía, pero que se caracterizan por ser difusas y por provenir de múltiples causas). Todas estas violencias pueden actuar interrelacionadamente, con lo cual se complica su comprensión (Carrión, p. 14). Pero un hecho es cierto. Estamos ante una de las manifestaciones más importantes del deterioro de la calidad de vida de los habitantes de las ciudades contemporáneas.

### **Violencia urbana**

Si bien se ha intentado demostrar el inmenso abanico de posibles definiciones y significaciones del término, lo cierto es que en el momento actual la violencia se asocia casi exclusivamente con el fenómeno de la criminalidad en su dimensión individual. Así es frecuente que se defina de la manera siguiente: «El uso o amenaza de uso de la fuerza física con la intención de afectar el patrimonio, lesionar o matar a otro o a uno mismo» (Briceño-León 1997, p. 196). Pero además es común que se ubique en un escenario urbano. En el caso de América Latina, esta precisión es muy pertinente ya que una de las características ha sido la urbanización acelerada, dando lugar a que la mayor parte de la población se concentre en las ciudades (De Roux, p. 27).

Aun cuando un análisis más exhaustivo llevaría a constatar su presencia en una serie de sucesos que van más allá de esta dimensión individual, el incremento vertiginoso, a partir de la década de los 80, en las principales ciudades de América Latina, de la relación violencia/criminalidad y especialmente la *criminalidad violenta*, ha llevado a que adquiriera prioridad este aspecto. Las estadísticas internacionales así lo corroboran cuando denotan un aumento cuantitativo y una transformación cualitativa de este fenómeno en las grandes ciudades de América Latina. Las cifras globales más conservadoras arrojan un aumento del 3% al 5% por año en las dos últimas décadas. De acuerdo con el Unicri (Instituto Interregional de Investigaciones de las Naciones Unidas sobre el Crimen y la Justicia), el 60% de la población urbana latinoamericana fue víctima de algún delito entre 1990 y 1995 (Font, p. 99). Por otra parte, una investigación reciente, realizada en Caracas, reveló que el 30% de los caraqueños fue víctima de algún acto violento durante un periodo de un año; es decir, uno de cada tres habitantes (Briceño-León/Camardiel/Avila, p. 344). La situación de las ciudades del continente llevó a que, por ejemplo, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), lanzase en 1995

la iniciativa de un proyecto multicéntrico de investigación acerca de las normas culturales y las actitudes hacia la violencia en algunas ciudades de las Américas (Bricieño-León 1997, p. 199). Para la OPS, América Latina tiene la tasa más alta del mundo de homicidios, calculándose en 21,3 por cada 100.000 habitantes (Bricieño-León 1999, p. 510).

Todo lo dicho explica que sea común hoy en día la referencia a la llamada *violencia urbana*, a pesar de ser también un tema nada sencillo de precisar, salvo que se desarrolla dentro del marco de la ciudad. Más allá de los índices de homicidios destacados por la OPS, una serie de especialistas han señalado la velocidad sin precedentes con que vienen extendiéndose en el ámbito urbano las violencias de carácter social y delincuenciales (De Roux; Carrión; Camacho Guizado/Guzmán Barney 1990a), especialmente a partir de la década de los 80. A su vez, su crecimiento y transformación ha hecho de este fenómeno uno de los más actuales e importantes de la ciudad contemporánea, convirtiéndose en el principal problema y en la primera causa de muerte. No hay que olvidar que las ciudades son escenarios de relaciones múltiples y variadas donde los conflictos inherentes a la vida social pueden expresarse en forma abierta e incluso convertirse en actos de violencia cuando no se logran resolver pacíficamente (De Roux).

Si bien compartimos el planteo de Camacho Guizado y Guzmán Barney (1990a, p. 223), en relación con las limitaciones que se presentan a la hora de buscar la «causa» de la violencia, creemos –y estoy segura de que estos autores también– que al examinar la configuración de la mayoría de las ciudades, no pueden obviarse una serie de acontecimientos a nivel mundial, nacional y local, ocurridos especialmente a partir de los 80, que han precipitado la actual situación, como la crisis fiscal internacional, el desmonte del Estado benefactor, el cambio de los conceptos del gasto fiscal y de la regulación estatal, las políticas de ajuste, el creciente desempleo, las migraciones internas en América Latina, el incremento de la economía informal, el creciente deterioro de los servicios públicos, la corrupción, el narcotráfico y la impunidad. Todos estos aspectos, y otros más, de algún modo han tenido indudables repercusiones en la calidad de vida de los habitantes de nuestras ciudades y en el incremento de hechos de violencia como expresiones de relaciones sociales de conflicto, exacerbadas por las extremas desigualdades económicas y políticas. En este orden de ideas, se puede recordar la serie de estudios sobre la violencia en el espacio urbano, realizados por científicos sociales brasileños desde el inicio del proceso de globalización en la década de los 80, donde ya se indica una relación entre la violencia del Estado y la exclusión y estigmatización social de las poblaciones marginales de las ciudades y el análisis

de la criminalidad, como una opción de ganarse la vida para esas poblaciones (Tavares dos Santos, p. 23). También lo señalado por la Comisión de Estudios sobre la Violencia, de Colombia: «La violencia urbana proviene de los extremos de pobreza como de las formas de obtener y proteger la riqueza; de la rebeldía como de la dominación, de la intolerancia como de la búsqueda de reconocimiento» (p. 69).

### ***Problemas metodológicos***

Estudiar los hechos de violencia de una ciudad determinada presenta una serie de problemas metodológicos que llevan a tomar en consideración diversas variables, que es importante recordar aunque sea brevemente. Tal como lo han expresado Camacho y Guzmán, «Persistimos en la idea de que al examinar *cómo* se configuran las relaciones sociales de violencia podremos encontrar el principio y tal vez la mejor explicación de su *por qué*» (1990a, p. 223). Estos autores introducen una serie de recursos teóricos intermedios entre la acción y la estructura social como son los conceptos de *hechos de violencia*, *escenarios* y *campos sociales*, precisando además las violencias de lo *público* y de lo *privado*. Así, los hechos de violencia serán las formas extremas de una relación de lucha social que involucran a unos *actores*, que pueden ser víctimas o victimarios y que deben ser especificados de acuerdo con su distribución por edad y sexo. A su vez, los escenarios son entendidos como la combinatoria de los actos violentos (identidades sociales de los autores, direccionalidad, recursos utilizados, marcos normativos involucrados) que permiten su interpretación e inserción en los campos más generales de conflicto social. Y por último, los campos sociales de conflicto, concebidos como los conjuntos de relaciones e instituciones económicas, políticas y sociales y de principios éticos y simbólicos, a partir de los cuales adquieren identidad las acciones violentas, y los escenarios en cada uno de ellos se concretan como situaciones de conflicto permanente en torno de los principios rectores del funcionamiento de una sociedad (Camacho Guizado/Guzmán Barney, 1990a, pp. 27-35).

A su vez, estos especialistas consideran que al establecer la relación entre hechos, escenarios y campos sociales, se posibilita examinar el sentido más profundo que adquieren las prácticas violentas. Por ejemplo, cuando se plantea que un hecho de violencia pertenece al escenario de los robos y atracos no se puede ocultar que la dimensión económica está presente. Sin embargo, lo económico está constituido por algo más que atracos y robos; los escenarios de defensa de propiedad, están íntimamente ligados a los anteriores precisamente en el campo de lo económico

(ibíd., pp. 223 y 230-231). Este detallado análisis tiene como punto de partida la consideración de la *criminalidad violenta* en los siguientes términos:

Todas aquellas actuaciones de individuos o grupos que ocasionan la muerte de otros o lesionan su integridad física, con lo cual estamos hablando fundamentalmente de homicidios, lesiones personales, atracos, robos, tentativas de homicidios, secuestros, violación, maltrato familiar (o violencia doméstica) y muertes y lesiones en el tránsito terrestre (Camacho Guizado/Guzmán Barney 1990b, p. 26).

Por último, son innumerables las teorías explicativas sobre la criminalidad violenta urbana, así como han sido las descartadas por críticas sucesivas —«una vasta genealogía de fracasos»— por la pretensión de explicar este fenómeno como conjunto de delitos de manera global, sin tomar en cuenta que se trata de acciones sociales delictivas con los sentidos más diversos. Solo es posible que diferentes teorías expliquen distintos tipos de hechos delictivos ante la extrema complejidad de la temática que comprende (Soares/Trajano Sento Sé y otros, p. 168). He querido detenerme en algunas precisiones metodológicas que implica el estudio de la violencia urbana para destacar su complejidad y recordar que no es suficiente equipararla a la criminalidad violenta en general.

### **La (in)seguridad ciudadana**

En estrecha relación con la preocupación por la violencia urbana, y de manera particular con la criminalidad violenta, se observa en los años 90 el surgimiento del debate sobre la (in)seguridad de los habitantes de las ciudades de América Latina. La palabra «seguridad» en sí misma es problemática por las diversas interpretaciones que se han hecho de ella, más aun cuando se le han añadido los más diversos adjetivos como por ejemplo «personal», «individual», «pública», «urbana», «ciudadana», «humana», etc., sin olvidar la importancia que tuvo en los años 80 la llamada «seguridad nacional» y en la actualidad la vinculación de la seguridad ciudadana con la democracia como forma de gobierno (González Placencia; Comisión Andina de Juristas 1999b; Del Granado; Bernales Ballesteros; etc.). No es momento para detenerse en este riquísimo debate ni para precisar las diferencias entre los distintos términos, pero todo parece indicar que la tendencia predominante es la aceptación del término *(in)seguridad ciudadana*, a pesar de ser poco comprendido y tener en América Latina un origen diferente al de los países desarrollados, siendo su objeto central reducir los niveles anteriores de arbitrariedad de parte de las fuerzas de seguridad para evitar que se conviertan en una amenaza a las recién nacidas democracias (Bernales Ballesteros).

Se ha planteado en numerosas ocasiones lo difícil que es definir la seguridad ciudadana por las diversas connotaciones objetivas y subjetivas que encierra, no obstante admitimos de manera general la definición presentada por Delgado Aguado y Guardia Maduell: «la protección del normal funcionamiento de las instituciones democráticas, la defensa del ciudadano ante la criminalidad en cada una de sus facetas y tipologías, la defensa de los ciudadanos ante la corrupción y otras formas de actuaciones asociales que puedan impedir o dificultar el normal desarrollo y disfrute de los derechos fundamentales de la persona». Implícita en esta definición está el derecho que tiene todo ciudadano a obtener y a exigir del Estado las garantías de una convivencia pacífica (p. 20). A su vez, estos autores coinciden con una serie de especialistas cuando expresan que la seguridad ciudadana está actualmente sometida a una doble dimensión, que opera en la realidad como valores integrados. Por una parte la *dimensión objetiva* que contempla los hechos de violencia conocidos (ya que existe también la *cifra negra*) y la *dimensión subjetiva*, expresada en las vivencias y sentimientos personales. Esta última tiene un peso muy importante en la configuración del fenómeno de la percepción de la seguridad ciudadana y de su representación social (ibíd., 43).

En este trabajo no se pretende analizar a fondo la dimensión subjetiva de la inseguridad ciudadana, porque se trata de un tema demasiado complejo, pero es importante destacar la construcción imaginaria de carácter mitológico que la población hace de su vivencia respecto al estado de seguridad, y como depende más del campo de sus experiencias personales, directas o indirectas que pueden tener en torno de una posible victimización, que de la realidad de un entorno concreto. De ahí que el miedo, o la sensación de inseguridad, puede ser concreto, pero normalmente es confuso, profuso y difuso ya que afecta al nivel de las emociones (ibíd., p. 56 y 60). Por otra parte, en los últimos años se ha generado una conciencia colectiva de inseguridad creando una auténtica construcción social de que la vida cotidiana está llena de riesgos. De esta manera, tal como señala Adorno (p. 3):

En un espacio de 30 años hemos transitado de una crónica del delito como excepción a una crónica del delito como cotidianidad... las imágenes de pureza son sustituidas por las de peligro permanente e inminente.

Así las cosas, se explica que uno de los problemas más sentidos por la población sea el de la inseguridad y concretamente el del miedo a la delincuencia, tal como lo revelan las encuestas de opinión que se realizan periódicamente en diversas ciudades. Esta percepción se ha convertido en un problema en sí mismo no solo por la posibilidad de constituirse en un fuerte obstáculo para la convivencia



pacífica y la solidaridad ciudadana, sino por su capacidad de generar una espiral de violencia, ya que el temor hace que la población pida mayor represión y justifique los excesos e ignore la importancia del respeto a los derechos humanos y a la gobernabilidad democrática. En otras palabras, la construcción del peligro social inminente puede ser utilizada por gobiernos autoritarios para justificar, en determinados momentos, mayores restricciones a los derechos individuales de los habitantes de las ciudades.

A todo este cuadro se añade el papel que pueden jugar las fuentes de información en la construcción de la dimensión subjetiva de la inseguridad ciudadana. Existe por una parte la más directa como es la experiencia personal, y por lo tanto la más marcada por el fenómeno de la subjetividad. A su vez el relato y los comentarios de terceras personas pueden dar lugar al fenómeno del rumor con sus consecuencias negativas en la opinión pública por la falta de precisión en la información. Pero la fuente de máximo alcance la constituyen los medios de comunicación, cuya responsabilidad es capital en la creación del pánico urbano y en el incremento de los miedos e inseguridades presentes en el imaginario colectivo. En este sentido, el concepto de «alarma social» llega a guiar las decisiones que en un momento determinado pueda tomar un Estado en materia de política criminal, por lo cual se ha llegado a incorporar a los medios de comunicación como parte integrante del sistema penal contemporáneo (Issa El Khoury).

Hoy en día se destacan de manera particular los *escenarios cibernéticos de la violencia* (Barata, p. 83) porque son los que más estimulan el miedo difuso, el terreno sobre el que se han edificado las nuevas estrategias de control social duro para hacerle frente a las *ciudades duras*. Mientras tanto, el discurso de la inseguridad ciudadana encierra a las personas en sus casas, que no han resultado ser lugares tan seguros como se creía, sino espacios en que importantes indicadores de la violencia urbana se desarrollan con una sorprendente frecuencia e intensidad –a pesar de la falta de registros estadísticos oficiales– como son los hechos de violencia intrafamiliar donde las víctimas son las mujeres y los niños. Sin embargo, tal como apunta Elizabeth Stanko, «el debate público sobre el delito silencia nuestra comprensión privada sobre el peligro personal ... pese a la clara evidencia de que el riesgo de violencia interpersonal es mucho mayor por parte de quienes están cerca de nosotros, pareciera que nos preocupa más la amenaza de extraños» (p. 145). Es decir que solo nos sentimos inseguros en los sitios públicos, aunque la realidad demuestre lo contrario, porque la violencia urbana tiende a identificarse con la

violencia callejera y más concretamente con hechos que ocurren en el espacio público.

Por otra parte, es importante señalar que aun cuando la dimensión subjetiva, y sus diversos sentimientos de miedo, y la dimensión objetiva del incremento de la criminalidad violenta urbana no guardan necesariamente correspondencia en términos de causalidad y homología, ambas son indisolubles. Todo parece indicar que las percepciones colectivas del aumento y agravamiento de la criminalidad violenta urbana no son simples representaciones, a pesar de que el miedo excesivo pueda desencadenar efectos perversos que se traduzcan en prácticas autoritarias que atentan contra la democracia y la paz ciudadana. Estamos por lo tanto ante un tema demasiado complejo y que además va generando nuevas líneas de análisis y reflexión. En este orden de ideas, la Comisión Andina de Juristas señaló recientemente lo siguiente:

Desde hace unos años la «seguridad ciudadana» –por usar un término aceptado pero poco comprendido aún– se ha convertido en un tema central de debate y discusión al interior de la región andina. En gran medida ... por el aumento creciente del crimen común organizado ... pero la inquietud ha servido como detonante para sacar a la luz otros problemas sociales más profundos, como la función de los Estados como proveedores de seguridad, la permanencia de una visión militar de la seguridad, el poder criminalizador de los sistemas penales, la violencia que genera la pobreza, la urbanización desarticulada, el quiebre de los procesos de integración y convivencia social, la corrupción e impunidad institucional, etc., todo lo que remite a las posibilidades de la gobernabilidad democrática en los países andinos» (1999b, p. 15).

### ***Seguridad privada***

Por último, y como conclusión de esta breve reflexión sobre las inquietudes que despierta el abordaje de la problemática de la violencia en la actualidad, es importante mencionar una de las nuevas modalidades de control social que se ha venido desarrollando en los últimos 25 años, el llamado *modelo de justicia privada* (Del Olmo 1998). Su estrecha conexión con el tema de la violencia urbana y de manera particular con el discurso de la inseguridad ciudadana es indiscutible. Varios autores han estudiado con detenimiento los cambios generados, desde finales de la década de los 70, en las formas del control social, a raíz de la crisis fiscal del Estado y los recortes del gasto público y el surgimiento de la política de privatización. De manera particular, se ha constatado el papel determinante y el crecimiento silencioso de las empresas de seguridad privada a nivel mundial para proteger la información, los bienes y las personas, planteándose la posible relación entre la privatización en el área económica y en la seguridad. Se argumenta

también que los gobiernos estimulan la privatización de la seguridad personal por su falta de atención adecuada al problema y por la situación de ingobernabilidad en las ciudades y la desconfianza social.

El hecho cierto es que el incremento real de la violencia urbana, las limitaciones presupuestarias de las policías y, de manera particular, la dimensión subjetiva de la inseguridad ciudadana, así como el miedo que genera, exacerbado por los medios de comunicación social, han tenido consecuencias materiales demostrables en el crecimiento de la industria de la seguridad privada y en la compra de una serie de artefactos de seguridad. En este sentido, una publicación del Banco Mundial planteaba en su editorial del suplemento regional para América Latina y el Caribe, lo siguiente:

Para hacer frente a la violencia delictual urbana, hay dos salidas dominantes: la represión y la privatización. La primera ha servido para justificar el fortalecimiento de los llamados gendarmes del orden, para lo cual no se escatima el menor esfuerzo en ciertos medios de comunicación, sea filmando en vivo y en directo, profundizando las llamadas páginas rojas o difundiendo programas violentos. La segunda ha permitido que ciertos sectores, entre los que se encuentran policías jubilados, desarrollen empresas de seguridad privada con personal de poca formación (*La Era Urbana* vol 1. Nº 4, verano 1993, p. 1).

De esta manera en el sector privado han surgido compañías para resguardar a los grupos de altos ingresos, pero también para cuidar «la propiedad privada de masas» como son los centros comerciales (Shearing/Stenning). En Venezuela por ejemplo, se ha señalado recientemente como «la inseguridad elevó la demanda de vigilantes privados en 20% y en la actualidad suman 200.000 ... en la Cámara Nacional de Seguridad Privada (Canavipro) están inscritas 300 empresas de vigilancia privada, pero laboran al margen del organismo gremial, de acuerdo con su presidente, unas 200 más» (*El Universal*, 19/3/00, p. 4-2). Esta situación no es solo característica de América Latina, sino que es global. Por ejemplo, un informe sobre Karachi (Pakistán) señala lo siguiente:

En el sector privado son cada vez más frecuentes los sistemas de alarmas computarizados, guardias de seguridad que se pueden comunicar por radio con unidades móviles armadas, conjuntos residenciales cerrados y pistoleros a sueldo en los asientos delanteros de lujosos autos. Los ricos viven actualmente en guetos urbanos apartados: no visitan el centro de la ciudad ni las áreas comerciales antiguas. Sus hijos no van a los museos ni a los zoológicos. Las instituciones históricas y cívicas se están deteriorando, al igual que el centro de la ciudad. ... Pero a pesar de las medidas de seguridad y aislamiento en estos guetos, los robos más grandes y más violentos se cometen justamente en las áreas elitistas de la ciudad y es también la elite quien es objeto de secuestros por rescate (Hassan, p. 6).

En teoría la policía pública funciona como servidora de la población, mientras que la seguridad privada funciona claramente según el interés del individuo y de organismos particulares. Así el control social se ha desplazado del sector público al sector privado, de los gobiernos a las corporaciones y de los grupos locales a los individuos. Y en última instancia, la aparición de la seguridad privada se explica por el proceso de degradación de las relaciones de confianza entre el ciudadano y la policía pública. Estamos por lo tanto ante dos instancias de control social, una dirigida al ámbito de lo público y otra al ámbito de lo privado, una cuya función consiste en intervenir, en ser reactiva, y la otra en prevenir, en ser proactiva.

No obstante, un análisis más profundo refleja otros matices que tendrían que ser analizados en relación con el surgimiento de la seguridad privada y sus repercusiones en la gobernabilidad democrática. Tal como plantea Juan Bustos Ramírez, esta tendencia profundiza las contradicciones de una política de seguridad ciudadana. Los bienes y derechos de los ciudadanos que pueden pagar serán protegidos por este servicio privado, lo que contribuye a profundizar, por una parte, la discriminación, en cuanto se refiere a una parte de los ciudadanos y por otra, a exacerbar la violencia que se ejerce contra el resto de los ciudadanos que se consideran como enemigos o como los «otros» (p. 23). El problema es que hoy en día esos «otros» (léase los sectores marginados del proceso productivo) constituyen la gran mayoría de los habitantes de las ciudades de América Latina, pero resulta imposible segregarlos y mantenerlos en guetos. Irónicamente, es precisamente a través de la seguridad privada que se conforma otro tipo de gueto o bolsones de «orden y paz» (Herbel, p. 239) para resguardar los bienes patrimoniales. Pero tal como señala Herbel, esta situación ha transformado las características de la seguridad urbana:

La inseguridad que antes se verificaba en los bienes patrimoniales que se hallaban fuera del ámbito de vigilancia de sus detentadores (negocios cerrados, casas vacías, autos estacionados en la calle) al estar con protección constante, se desvía hacia los bienes personales, ya que el intento de obtener recursos por medios ilegales, se realizará sobre las personas que se encuentren en tránsito por las zonas desprotegidas. ... Se podría decir que hay mayor inseguridad en los ámbitos de difícil vigilancia (zonas suburbanas y medios de transporte) y un aumento de la agresión sobre las personas. ... En este contexto parecería que ante un mayor resguardo de los bienes patrimoniales, se observa un aumento de la inseguridad personal (pp. 239-240).

### ***Interrogantes***

Quedan muchas interrogantes por responder. ¿Qué significa todo esto? ¿Desencanto con la policía pública?; ¿crecimiento de los intereses privados locales

a expensas del interés público?; ¿qué significa este fenómeno para el papel del Gobierno central?; ¿cómo queda el Estado en su papel de proveedor de seguridad?; ¿qué efecto tiene el desarrollo e incremento de la seguridad privada en el poder de las multinacionales frente al individuo y el Estado?; ¿la seguridad, como el derecho a la propiedad es solo para quien tiene los medios de acceder a ella?; ¿quién pagará por la seguridad de los pobres? Y en última instancia, ¿qué repercusiones puede tener la defensa de la seguridad privada en que la gente se esté tomando la justicia en sus propias manos, como han sido los casos recientes de linchamientos en Venezuela? Estamos ante un cuadro de la vida cotidiana que nos enfrenta a miedos recíprocos. Se cierran los canales de intercambio y movilidad social y se vive dentro de ámbitos escindidos, en ciudades que se caracterizan por dos tipos de población: la población excluida y la población enjaulada.

### **Bibliografía**

- Adorno, S.: «La criminalidad violenta urbana en Brasil. Tendencias y características» presentado en el seminario El desafío de la violencia criminal urbana, BID, Río de Janeiro, 2-4 de marzo de 1997.
- Barata, F.: «Las nuevas fábricas del miedo: los *mass media* ante la inseguridad ciudadana» en Y. Muñagorri Laguna (ed.): *La protección de la seguridad ciudadana*, Oñati Proceedings N° 18, Oñati, País Vasco, 1995.
- Bernales Ballesteros, E.: «Seguridad ciudadana y gobernabilidad en la región andina» en Comisión Andina de Juristas: *Seguridad ciudadana y derechos humanos*, CAJ, Lima, 1999, pp. 99-152.
- Boron, A.: *Pos-neoliberalismo-As Políticas Sociais e o Estado Democrático*, Paz e Terra, San Pablo, 1995.
- Briceno-León, R.: «La cultura emergente de la violencia en Caracas» en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* vol. 3 N° 2-3, Caracas, 4-9/1997, pp. 195-214.
- Briceno-León, R.: «La violencia en América Latina: salud pública y cambio social» en M. Bronfman y R. Castro (coords.): *Salud, cambio social y política: perspectivas desde América Latina*, Edamex, México, 1999, pp. 509-527.
- Briceno-León, R., A. Camardiel y O. Avila: «Violencia y actitudes de apoyo a la violencia en Caracas» en *Fermentum, Revista Venezolana de Sociología y Antropología* año 9 N° 26, Mérida, 9-12/1999, pp. 325-353.
- Bustos Ramírez, J.: «La seguridad ciudadana en Latinoamérica» en *Revista del Colegio de Abogados Penalistas del Valle* vol. XIII N° 21-22, 2° semestre 1989/1er semestre 1990, pp. 11-23.
- Camacho Guizado, A. y A. Guzmán Barney: *Ciudad y violencia*, Foro Nacional, Bogotá, 1990a.
- Camacho Guizado, A. y A. Guzmán Barney: «La violencia y la multiplicidad de las violencias», Universidad del Valle, Cali, 1990b, mimeo.
- Carrión, F.: «Violencia urbana como un hecho social» en A. Concha Eastman, F. Carrión y G. Cobo (eds.): *Ciudad y violencia en América Latina*, Programa de Gestión Urbana, Cali, 1993.
- Comisión Andina de Juristas: *Seguridad ciudadana y derechos humanos*, CAJ, Lima, 1999a.
- Comisión Andina de Juristas: *Seguridad ciudadana: cambios necesarios*, CAJ, Lima, 1999b.
- Comisión de Estudios sobre la Violencia: *Colombia: violencia y democracia*, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, 1995.
- Concha Eastman, A., F. Carrión y G. Cobo (eds.): *Ciudad y violencias en América Latina*, Programa de Gestión Urbana, Cali, 1993.
- Chesnais, J.C.: *Histoire de la violence*, Robert Laffont, París, 1981.
- Davis, N.J.: «The Politics of Violence. A Reassessment» en *Violence, Aggression, Terrorism* vol. 1 N° 2, 1987.
- Delgado Aguado, J. y J. Guardia Maduell: *Seguridad ciudadana y función policial: una aproximación al análisis de entornos concretos*, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, Barcelona, 1994.

- Del Granado, J.: «Democracia y seguridad ciudadana: algunas puntualizaciones para el debate» en Casdel: *Gobernabilidad y seguridad ciudadana. Seminario nacional*, Serrano, Cochabamba, 1999.
- Del Olmo, R.: «Limitaciones para la prevención de la violencia» en *Los rostros de la violencia*, Universidad del Zulia, Maracaibo, 1975.
- Del Olmo, R.: «Aproximación al diagnóstico de la seguridad ciudadana» en PNUD: *El desarrollo humano en Venezuela*, Monte Avila, Caracas, 1994.
- Del Olmo, R.: «Violencia y criminalidad: obstáculos al Desarrollo Humano» en M. Phélan (coord.): *Índice y entorno del Desarrollo Humano en Venezuela 1997*, OCEI-PNUD-Fnuap, Caracas, 1997, pp. 177-206.
- Del Olmo, R.: «La criminología en la cuarta época: del saber al poder» en Conamaj: *Cuatro temas sobre política criminal*, San José de Costa Rica, 1998, pp. 7-41.
- De Roux, G.: «Ciudad y violencia en América Latina» en *Cuadernos de Salud y Desarrollo* vol. 2, 8/1994.
- España, L.P. (coord.): *Proyecto violencia en la región andina: caso Venezuela*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1992.
- Font, E.: «Transformación en el gobierno de la seguridad: análisis y tendencias. Su relevancia en la Argentina» en M. Sozzo (comp.): *Seguridad urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1999, pp. 89-118.
- Franco Agudelo, S.: «Violencia, ciudadanía y salud pública» en *II Congreso Iberoamericano y Latinoamericano, y III Brasileiro de Epidemiología*, Bahía, Brasil, 4/1995.
- González Placencia, L.: «Hacia un modelo democrático de seguridad ciudadana: entre la justicia cívica y el sistema penal», Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., México, Documento de Trabajo Nº 15, 1998.
- Guthmann, G.: *Violencia de los saberes. Los discursos científicos de la violencia y el control social*, Nordan-Comunidad, Montevideo, 1991.
- Hassan, A.: «Karachi y la naturaleza global de la violencia urbana» en *La Era Urbana* vol. 1 Nº 4, Banco Mundial, verano, 1993, pp. 1-6.
- Herbel, G.A.: «Seguridad urbana y violencia social» en *Revista Derecho Penal y Criminología* vol. XV Nº 51, Universidad Externado de Colombia, 9-12/1993, pp. 225-246.
- Hernández, T.: «Des-cubriendo la violencia», primera reunión de Grupo Violencia y Sociedad Clacso-Lacso, Caracas, 17-21 de enero de 2000, mimeo.
- Huggins, M.: «Una reflexión en torno de la violencia en Caracas», Caracas, 1996, mimeo.
- Issa El Khoury, H.: «Política criminal y penas alternativas (Las políticas criminales del Estado costarricense)» en Conamaj: *Cuatro temas sobre política criminal*, San José de Costa Rica, 1998, pp. 77-87.
- Larraín, S.: «Violencia familiar y la transmisión de pautas de comportamiento social», Encuentro de reflexión: hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana, BID, Washington DC, 16-17 de febrero de 1996.
- Londoño Velez, A.: «Género, infancia, juventud y violencia», Sexta Conferencia del Milenio, Washington D.C., 10-13 de septiembre de 1995.
- Mayorca, J.M.: «Indicadores de la violencia», Caracas, 1996, mimeo.
- Muñoz, J.A.: «Marginalidad y violencia en el espacio urbano latinoamericano: el caso de Santafé de Bogotá», Santafé de Bogotá, 1993, mimeo.
- Navarro, J.C. y R. Pérez Perdomo (comps.): *Seguridad personal: un asalto al tema*, IESA, Caracas, 1991.
- Schwartz, M.D. y D.O. Friedrichs: «Post-modern Thought and Criminological Discontent: New Metaphors for Understanding Violence» en *Criminology* vol. 32 Nº 2, 1994.
- Shearing, C.D. y Ph.C. Stenning: «Private Security: Implication for Social Control» en *Social Problems* vol. 30 Nº 5, 1983.
- Soares, L.E., J. Trajano Sento Sé y otros: «Criminalidade urbana e violencia: o Rio de Janeiro no contexto internacional» en L.E. Soares y colaboradores: *Violencia e politica no Rio de Janeiro*, ISER, Río de Janeiro, 1996, pp. 165-188.
- Sozzo, M. (comp.): *Seguridad urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1999.
- Stanko, E.: *Everyday Violence*, Harper Collins Publishers, Londres, 1995.
- Tavares dos Santos, J.V.: «Por uma nova sociologia da conflitualidade no tempo da globalização», 1998.

Villavicencio, G.: «Democracia formal, ciudadanía, violencia cotidiana en el Ecuador: entre la amenaza y el miedo» en *Seminario Democracia y Desarrollo*, IDIS-Ildis, Cuenca, 1994.

---

**ROSA DEL OLMO:** socióloga y criminóloga venezolana; autora de numerosos artículos y publicaciones sobre su especialidad.

---

**Palabras clave:** seguridad ciudadana, violencia, gobernabilidad democrática, América Latina.

# La concepción sistémica de la seguridad pública en México

(o la secreta adscripción del discurso preventivo a la razón de Estado)

LUIS GONZÁLEZ PLACENCIA

**El presente artículo discute de qué manera el discurso de la seguridad pública ha constituido una, quizá la más importante, entre las formas mediante las cuales el Estado mexicano ejerce, con argumentos que se hacen pasar por democráticos, la denominada razón de Estado. Para ello, se ocupa de dos cuestiones principales: por una parte, del contexto en el que se ha generado esta preocupación universal en torno de la seguridad, en el seno de la denominada sociedad de riesgo y dentro de la cual el tema de la inseguridad pública viene inserto; por la otra, al proceso que, en México, ha venido configurando una concepción sistémica de la seguridad que ha subsumido al sistema de justicia penal, instrumentalizándole y haciéndole depender de un telón de fondo en el que el cuidado del orden es privilegiado, incluso por encima de la división de poderes y desde luego, por encima de los derechos humanos.**

**A** la preocupación original de los años 80 en México en torno del carácter amenazante de fenómenos que, como el narcotráfico, fueron la base para la construcción del discurso de la «seguridad nacional» le siguió, a mediados de los 90, una orientación más «cercana», dirigida hacia expresiones más bien domésticas de la violencia y la criminalidad, con consecuencias concretas en el ámbito de la esfera pública, asociadas con la delincuencia convencional, con

---

LUIS GONZÁLEZ PLACENCIA: profesor en el Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, sede Azcapotzalco; coordinador de la Maestría Internacional en Sistemas Penales Comparados y Problemas Sociales de la misma universidad, México; autor de varios libros y decenas de artículos y monografías sobre la temática del control social, los derechos humanos, la seguridad pública y la prisión.

**Nota:** El presente artículo es un avance de la investigación «Seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática» que actualmente desarrolla el autor.

**Palabras clave:** seguridad pública, justicia, política criminal, México.



el crimen organizado de alcances urbanos (delincuencia en redes) así como con los ajustes de cuenta entre bandas delictivas y con la corrupción policial.

### La construcción del problema de la seguridad

No me es posible desarrollar en extenso los detalles de este giro pero, al menos como punto de partida, propongo situar el origen de tal «preocupación» por la seguridad en el seno de dos procesos que, a pesar de caracterizarse por expresiones que los hacen distintos, resultan convergentes como ejes explicativos del fenómeno<sup>1</sup>: me refiero, por una parte, a la producción de una serie de discursos de alcance global, tendientes a generar imágenes de amenaza (del comunismo en los primeros tiempos, y del desastre ambiental, de una posible hecatombe nuclear, de la expansión del crimen organizado y de todo posible *outbreak* sanitario físico y mental, incluidas las drogas y el sida, en los años recientes) que en ese sentido, han sido la base para la correspondiente instrumentación de políticas globales y locales de «prevención» y «control» que desde el análisis de la mirada sociológica, hace ya algunas décadas, ha sido tematizado al interior de la denominada «sociedad de riesgo» (Beck). Por otra parte, me refiero a un proceso, concomitante al anterior, de «fragmentación» de la potestad punitiva de un Estado que, por *mor* de las nuevas reglas del llamado capitalismo desorganizado, ha sufrido transformaciones sustanciales y que se expresa a su vez en dos tendencias: una más o menos vertical que implica una cesión explícita del monopolio de la violencia en tres planos: hacia «arriba», respecto de la sujeción a convenios y tratados de carácter trasnacional, «transversalmente», mediante la encarnación de medidas penales de excepción en la legislación positiva, y hacia «abajo», a través de la administratización de la reacción punitiva y del poder de policía; y la otra de carácter más bien horizontal en la que la cesión del monopolio de la fuerza traza una línea, si bien no del todo clara, desde la privatización del control penal hasta las expresiones más radicales de la venganza privada<sup>2</sup>.

Respecto del primer eje, la cuestión «seguridad» viene implícita de manera abstracta al interior de un conjunto de discursos de matriz «preventiva» que asume la forma de una virtual «administración de la paranoia» social, cuyo vehículo privilegiado de expresión lo han constituido, me parece, los medios

---

1. Aun cuando en este documento me ocupo solo de una de las múltiples perspectivas de análisis que, desde ese punto de vista se plantean, la tesis que he sostenido sobre el tema parte del reconocimiento de que cuando se habla del problema de la seguridad se hace referencia al producto de una construcción social que, más allá de su origen, tiene consecuencias sociales, jurídicas, políticas y culturales específicas; por tanto, que dicha construcción del problema de la seguridad hay que rastrearla en un contexto mucho más amplio, en el que se trascienda la sola consideración de alguna de tales dimensiones; y finalmente, que así como se lo ha asumido ahora, el problema de la seguridad solo pudo haber sido construido en la confluencia de procesos que, dadas las condiciones de la globalidad, únicamente pudieron concurrir en el *hic et nunc* que caracteriza nuestro tiempo.

2. En otros espacios he argumentado en torno de las consecuencias que este proceso de fragmentación tiene respecto de la redefinición de la forma y de los espacios en los que se ejercen el control y la censura sociales; v. sobre el particular González Placencia 1997.

de comunicación. Respecto del segundo eje, la cuestión de la seguridad viene explícita como necesidad para asegurar condiciones favorables al desarrollo del mercado. En esta línea de análisis, la seguridad se torna un presupuesto de certidumbre (financiera, ecológica, política y social), que debe ser controlada, y que, tratándose de temas que atañen a la forma de Estado correspondiente a esta fase del capitalismo avanzado —que tiende a ser mínimo aunque no necesariamente débil— se transforma en una exigencia elaborada desde el mercado, para que el aparato estatal ejercite todas sus potestades con el fin de *prevenir* —no solo, pero sí declaradamente— aquellas expresiones que amenazan la estabilidad requerida por la economía del libre comercio, mediante el recurso no siempre legítimo a los mecanismos legales creados al efecto —el Ejército, el sistema penal y las policías— alrededor de una secreta adscripción a la «razón de Estado», que es en realidad el núcleo duro y su única posible «fuente de legitimación» (González Placencia 1998).

De ahí que ninguna referencia en torno de la cuestión seguridad, particularmente en el terreno de las ciencias sociales, pueda en efecto prescindir de este contexto. Más aún, cuando se percibe que ha sido en el seno del mismo donde las «consecuencias perversas» de los modelos basados en las nociones de riesgo y de prevención han evidenciado de qué manera, más que la protección real frente a la probabilidad de ocurrencia de un riesgo, la intervención preventiva solo ha logrado aumentar los márgenes de incertidumbre (técnica, económica, política y social) de sus destinatarios.

Siempre en el ámbito de la cuestión «seguridad», tales consecuencias han implicado la afectación directa y concreta de personas reales. Ya sea a través del cumplimiento «legal» de dispositivos normativos, tales como leyes especiales o políticas públicas, o en la forma, todavía más preocupante, de actos cotidianos de violencia y represión, las consecuencias fácticas de la intervención del Estado en materia de seguridad, no solo no han resuelto los problemas que se supone están destinadas a resolver, sino que han producido nuevos problemas asociados, por ejemplo, con el incremento de la llamada violencia estructural —legal y económica—, con una creciente impunidad y con el surgimiento de reclamos que ante esta realidad han vuelto a plantear argumentos de «línea dura» en favor del aumento de la represión e incluso de la pena de muerte; todos los anteriores, obstáculos de la mayor importancia, sin ninguna duda, para la consolidación de un proyecto democrático, particularmente frente al hecho de que, paradójicamente, la justificación de estas políticas descansa en argumentos según los cuales su finalidad radica en garantizar condiciones de gobernabilidad.

Así, en último análisis, el problema que se delinea y que es motivo de reflexión en estas páginas tiene que ver tanto con la orientación como con los fines latentes de esta aparente preocupación por la seguridad de los gobernados, allí donde dicha relación es entendida más bien en la tradición de la llamada «gubernamentalidad» (Foucault), la cual en el fondo refleja una actitud de autoritarismo en la que dicha relación encaja sin duda.

## La concepción sistémica de la seguridad en México

Al proceso globalizador que impulsa la diseminación de las tendencias descritas en el párrafo anterior corresponde un proceso inverso de localización, es decir de aterrizaje, por utilizar una expresión convencional, mediante el cual las imágenes, los discursos y las ideologías de los temas globales adquieren un matiz «nacional» y «regional». Como es sabido, al menos desde el sexenio de Miguel de la Madrid, se fue gestando en México una orientación a través de la cual el país abandonó las políticas proteccionistas características de la economía nacional de los años 70, en aras de su inclusión en el nuevo modelo de mercado internacional que se estaba gestando. Ya claramente durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, este esquema comienza a materializarse en la búsqueda de un tratado que al firmarse con Canadá y Estados Unidos constituiría la zona de libre comercio más grande del mundo.

Está claro que para el gobierno mexicano de entonces esto era la prioridad, aunque también resulta evidente que las condiciones de negociación entre los tres países no fueron para nada igualitarias. Por una parte, es sabido que este problema encontró salidas en la medida en que, en el seno de la negociación, la reorientación de las leyes mexicanas fue fundamental, particularmente en la función desreguladora atribuida al derecho económico, y a la definición de nuevas conductas y sujetos de punición con motivo de prácticas económicas prohibidas destinadas a la protección de los empresarios, mediante el derecho penal (González Vidaurri; Pérez Miranda). No obstante esta situación, que en sí misma es ya un reflejo importante de la supremacía de la *lex mercatoria* y de los fenómenos de desacralización del derecho codificado (Sousa Santos), no fue suficiente, sobre todo en un momento en que el descrédito del gobierno mexicano ante algunas facciones del Congreso de EEUU estaba aún latente, y donde los problemas relacionados con el narcotráfico, con la corrupción y con la violación de derechos humanos resultaban asignaturas pendientes. De hecho, es posible presumir la necesidad de presentar al país como una zona en la que no solo las leyes relativas al comercio y a la protección empresarial eran favorables, sino en el cual las condiciones de seguridad interna y externa eran funcionales a la inversión.

Ciertamente, las referencias a la «seguridad de la nación» se remontan al menos, según describe Sergio Aguayo, a la década de los 40, y no obstante las diferencias de matiz en su significación, desde entonces y hasta su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983 ya bajo la denominación de «seguridad nacional», las razones para apelar a su utilización giraban en torno de cuestiones relativas a la protección de la soberanía respecto de amenazas no del todo claras. Aunque todavía en el sexenio de Miguel De la Madrid, tales amenazas no fueron definidas, Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González suponen su inclusión en la agenda política nacional debido a una serie de hipótesis de las cuales rescato dos, por la significación que tienen para los fines del presente artículo. Estas hipótesis son las siguientes:

1) Los acontecimientos en las fronteras geopolíticas de México –la violencia en Centroamérica, así como el narcotráfico y el control de fronteras físicas en EEUU– exigen una readecuación de esquemas, tanto en la definición de las amenazas como en las estrategias para su tratamiento; 2) En los últimos años, el potencial interno de desestabilización política y social del país determinan un escenario general de transición en lo económico, lo político y lo social, con implicaciones para la seguridad nacional. (González/Herrera-Lasso, p. 394.) Ambos escenarios, como se sabe, fueron determinantes en los años que siguieron. El dibujado en la segunda hipótesis, de hecho, parece constituir el fin latente de todo proyecto de seguridad desde entonces. Los casos del líder petrolero Joaquín Hernández Galicia, el tratamiento que se dio al levantamiento chiapaneco en el sexenio de Salinas, y la forma como se resolvió la huelga de la UNAM, la más grande en la historia de la universidad nacional, son buenos ejemplos de que dicha hipótesis tiene sentido. Pero aun con mayor claridad, en el escenario de la primera hipótesis, la cuestión del narcotráfico parece haber sido la que brindó el mejor pretexto para insertar en la discusión pública el argumento de la «emergencia», según el cual, frente a un fenómeno que dadas sus características escapa a los instrumentos convencionales del derecho penal, se justifica el recurso a medidas excepcionales destinadas a afianzar la acción de la justicia.

No casualmente, en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989 se cita al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional, y podría añadirse, para el fomento de la inversión extranjera. Cabe comentar en este punto que, tal como señala Aguayo, la definición de algunas de las amenazas frente a las cuales el Estado justifica la necesidad de seguridad, no significa que ninguna de las referencias hechas al término desde el discurso gubernamental, haya sido suficiente para aclarar, ni el contenido, ni los límites o alcances del concepto «seguridad nacional». Por ello este autor tiene razón al afirmar que «... podría concluirse que la definición amplia (de la seguridad nacional) es un ejercicio retórico con el que se cubre la naturaleza coercitiva de la seguridad» (p. 123). Y en efecto, esta afirmación que planteada como lo fue parecía una sospecha en 1990, cobra sentido en la medida en que, ya claramente en los últimos dos sexenios, tal «amplitud» en el tratamiento del término «seguridad» fue adquiriendo concreción al menos por dos vías: una efectivamente retórica, en la que la cuestión se fue delimitando frente a la amenaza de la delincuencia, organizada y común; y otra menos explícita, de corte legal, en la que, por la vía de una serie de reformas constitucionales y legales, se fue delineando el perfil jurídico-político que para el Estado mexicano tiene hasta la fecha la cuestión seguridad.

Respecto de la primera vía, baste decir que la línea discursiva puede rastrearse al momento en el que el narcotráfico se instaló como la principal amenaza a la seguridad, y que coincide, desde luego con la preparación del terreno para la negociación del Tlcan. De hecho, durante todo el gobierno de Salinas se da una notoria actividad política y académica destinada a definir jurídicamente al narcotráfico, así como las estrategias para su atención. Como pro-

ducto de esos análisis, la categoría de «delincuencia organizada» aparece por vez primera en el discurso oficial, motivando importantes cambios tanto en la percepción respecto de ciertos delitos, como en su tratamiento jurídico. Después de 1994, y en el contexto de una serie de sucesos violentos tales como el levantamiento zapatista, los asesinatos del cardenal Posadas, Luis Donald Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, así como el secuestro del empresario Harp Helú, ya en los discursos de campaña de Ernesto Zedillo el reclamo de seguridad fue concretándose aún más, adquiriendo esa dimensión que ya decíamos más «cercana» para el ciudadano común. De hecho, entre las promesas electorales del actual presidente, la que estuvo relacionada con la atención de esta dimensión de la seguridad fue la de mayor relevancia, pues enfocó el problema de modo tal que, como veremos, la concepción tradicional de la seguridad pública allanada a una visión más bien policial tanto de las infracciones gubernativas como de la delincuencia común, adquirió nuevos alcances. Cabe recordar, asimismo, que la imagen del país en el exterior se había deteriorado a partir de los sucesos de violencia ocurridos durante 1994 ya descritos y que, en ese contexto, la fuga de las inversiones de capitales «golondrina» derivó en la crisis nacional de 1995 y en el denominado «efecto tequila», por lo que no puede dudarse de la necesidad de ajustar el discurso en términos de recuperación de la credibilidad internacional, particularmente en los temas relativos a justicia, impunidad y seguridad pública; sobre todo a la luz de ciertos sucesos que sin duda encajan en esta visión, tales como el nombramiento de un procurador de la República de filiación panista, la persecución y encarcelamiento de Raúl Salinas y los reiterados discursos que a lo largo del sexenio ha expuesto Zedillo en torno de la supremacía de las leyes, el castigo de los delincuentes, y el afianzamiento del orden público.

Pero si del relato precedente puede desprenderse apenas una relación presupuesta entre las políticas de seguridad y la actitud del gobierno frente a los mercados internacionales, el seguimiento de las reformas constitucionales desde 1993 ofrece una visión de continuidad mucho más clara, en la que el interés por la seguridad se vincula de forma más contundente con la llamada «razón de Estado». Sin entrar en los detalles de la reforma, resulta interesante observar cómo, desde la ratificación en 1990 de la Convención de Viena sobre Estupefacientes y Psicotrópicos de 1988, las modificaciones constitucionales y legales, así como las nuevas leyes que de éstas se derivan, configuran un sistema jurídico completo que articula desde la propia Constitución un marco amplio de acción para extender las potestades coercitivas del Estado, con el pretexto de la seguridad:

En 1993, todavía en el contexto de la lucha contra las drogas, y después de algunos intentos fallidos por modificar el marco constitucional —como el caso de la llamada Ley Morales Lechuga— son reformados los artículos 16, 19, 20 y 119 de la Constitución. Esta reforma introduce por primera vez en la Carta Magna las figuras «delito organizado» y «delito grave», otorga asimismo mayores potestades al Ministerio Público para detener personas sin orden judicial y con fines de investigación hasta por 48 horas, o tratándose de delito



© 2000 Javier Ferrini/Nueva Sociedad

organizado, hasta por 96. Como se sabe, tales reformas fueron el marco para que en enero de 1994 fueran introducidos cambios sustanciales en los códigos penal y procesal penal, siempre en el sentido de afianzar la política contra el narcotráfico y la delincuencia organizada.

En diciembre del mismo año, recién inaugurado el sexenio de Zedillo, son reformados diversos artículos de la Constitución Federal<sup>3</sup> cuyo resultado más relevante, entre otras disposiciones respecto del Poder Judicial, el Juicio de

3. Me refiero a los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93 al 108, 110, 111, 116, 122 y 123.

Amparo y el Ministerio Público, es la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La exposición de motivos del decreto de reforma, señala ya con toda claridad una serie de argumentos destinados a fundamentar en «el reclamo de la sociedad mexicana» medidas más radicales contra el crimen y la inseguridad. Se reconoce en el mismo texto, de manera explícita, la corrupción y la participación de funcionarios de policía en actividades ilícitas, así como la necesidad de coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno. Cabe señalar que en la exposición de motivos del decreto se utilizan indistintamente los conceptos «seguridad» y «seguridad pública», y que aunque del sentido de los argumentos se desprende que el significado de cualquiera de ambos términos es de un alcance más bien doméstico, la relevancia de esta reforma radica en que a partir de entonces seguridad equivale a seguridad pública, y en que este último término adquiere finalmente un carácter sistémico. De hecho, ello queda formalmente planteado en 1995, al promulgarse la ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde esta nueva visión queda plasmada. En efecto, la llamada concepción «integral» de la seguridad pública fue ampliamente celebrada debido a que se justificó en la necesidad de reforzar un sistema penal más bien ineficiente articulando con éste último el quehacer de la policía preventiva, aunque en un análisis más suspicaz resalta esta ley como un instrumento que amplía y centraliza las potestades del Estado en materia de control penal, al proponer un esquema en el que queda garantizada la sujeción teórica, política, estratégica, orgánica e informática de toda posible acción destinada a abatir la inseguridad, según se aprecia enseguida:

– La sujeción teórica, a partir de la definición de seguridad pública, según la cual adquiere ésta el estatus de un fin en sí mismo destinado a *salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos*, así como también desde la idea de que para alcanzar tal fin es necesario comprender la función de la policía preventiva, del ministerio público, de los tribunales, de las autoridades carcelarias y de tratamiento de menores infractores, con lo que se subordina, al fin de la seguridad, todo el quehacer de las instituciones involucradas, incluido el Poder Judicial.

– La sujeción política, mediante el compromiso con estados y municipios a través de convenios de coordinación sobre formación policial, sistemas disciplinarios y de recompensas, pero principalmente suministro e intercambio de información, financiamiento y acciones policiales conjuntas, entre otras.

– Sujeción estratégica, con la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública integrado por el secretario de Gobernación, los gobernadores, el secretario de la Defensa, el de Marina, el de Comunicaciones y Transportes, el procurador general de la República, el jefe del gobierno del Distrito Federal, y el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Como puede observarse, en este nivel el sistema incorpora un «gabinete de seguridad» del que es perfectamente lícito desprender una lectura de *continuum* entre seguridad pública y seguridad nacional.

– Sujeción orgánica, garantizada mediante la creación de las Conferencias Nacionales de Prevención y Readaptación Social, de Procuración de Justicia y la de Participación Municipal.

– Sujeción informática, a través del desarrollo de un sistema de acopio y disseminación de información nacional sobre seguridad pública, y de bases nacionales de datos sobre probables responsables de delitos, indiciados, procesados o sentenciados, donde se incluyen características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación, y sobre armamento y personal policial.

Algunos meses más tarde el Programa Nacional de Seguridad Pública redondea esta concepción sistémica de la seguridad al incluir un «diagnóstico integral» que ofrece una imagen desalentadora de la formación policial, de la delincuencia común, de las actividades de procuración y administración de justicia y de la «readaptación social», y con base en el cual, son propuestas políticas públicas concretas entre las que destaca la necesidad de impulsar el desarrollo de esta concepción sistémica a través de leyes estatales de coordinación.

En julio de 1996, la Constitución es nuevamente reformada<sup>4</sup>. Ahora el cambio está destinado a preparar el terreno a la Ley Federal contra la delincuencia organizada que, en noviembre del mismo año entra en vigor introduciendo cuestiones debatidas tiempo atrás, desde el proyecto Morales Lechuga, que sin embargo ahora encuentran mucho menos reserva (incluso de la propia comunidad académica que manifestara en 1989 su rechazo a estas medidas), y en las que se incluyen, por ejemplo, el decomiso de bienes incautados invirtiendo la carga de la prueba, la punibilidad en relación con la jerarquía del delincuente en la organización criminal, la posibilidad de concesiones como premio a la cooperación con la policía, un programa de protección a testigos, agentes infiltrados en organizaciones criminales y la posibilidad de intervención de comunicaciones privadas.

En 1999, el Legislativo aprobó una iniciativa en la que el Ejecutivo solicitó reformas constitucionales, penales y procesal penales con implicaciones importantes en términos de la ampliación de las potestades del Estado frente al gobernado. En el ámbito de la Constitución con medidas tales como la flexibilización de los requisitos para la obtención de órdenes de aprehensión, la reducción de los elementos necesarios para dictar el auto formal de prisión, y nuevos criterios para asegurar la apropiación de los bienes decomisados en favor del Estado, reforzando la inversión de la carga y la prueba en este sentido. En el Código Penal las reformas se relacionaron, entre otras, con la negación de beneficios para los responsables de delitos graves, privilegios en la ejecución de la pena para quienes colaboren con la persecución de los delitos, la elevación de la punibilidad en los casos de tentativa punible en delitos

4. En sus artículos 16, 20, 21, 22 y 73.



graves, la ampliación de los plazos para la prescripción de delitos graves y el aumento en la punibilidad para ciertos delitos. Y en el Código Procesal se destaca una nueva conceptualización de la flagrancia como «flagrancia equiparada» (Gudiño/Ríos)<sup>5</sup>. También en 1999, bajo el marco legal plenamente vigente para entonces, se creó una corporación de policía que bajo la denominación de Policía Federal Preventiva, agrupó las ya existentes policías federales de caminos, de aduanas y fiscal, a partir de una argumentación de corte administrativo que supone una mejor organización de todos esos cuerpos en uno solo. Sorprendentemente, sin embargo, esta nueva policía incorporó a 5.000 efectivos provenientes del Ejército, con lo que, contrariamente a la pretendida «policialización» de estos militares, ocurrió una militarización de facto, con consecuencias que se pueden intuir, pero que, en apariencia al menos, no fueron adecuadamente dimensionadas por las autoridades responsables de este proyecto. A pesar de los reclamos de distintos sectores, la pregunta por la legitimidad de esta formación policial aún está en espera de respuesta.

Como puede desprenderse de esta apresurada revisión, la concepción sistémica de la seguridad se concreta en lo legal con un nuevo marco constitucional, penal y procesal que ha incorporado ya un régimen de excepción en el interior mismo de la ley, y a nivel de política criminal, mediante el entramado de sujeciones plasmado en la ley de coordinación de 1995. Más aún, esta concepción sistémica se autoproduce porque, entre sus resultados, hay consecuencias de diversa índole que han propiciado un contexto del que será difícil desprenderse, debido al menos a las siguientes razones: porque teóricamente, la tendencia se dirige a ubicar la cuestión seguridad en el seno de un modelo más bien tecnócrata y antidemocrático, en el que la discusión de las garantías y de los derechos humanos viene instrumentalizada y subordinada a una discusión ligada a la «cientifización» de la policía y al perfeccionamiento de dispositivos de seguridad y de compilación de información; porque en el ámbito jurídico-político se ha instalado una formulación retórica en la que la cuestión seguridad es ya un fin en sí misma; porque la actuación concreta de la policía y demás funcionarios del sistema respecto de las víctimas,

---

5. En el ámbito local, también ocurrieron ese año reformas de trascendencia en el marco de esta concepción sistémica de la seguridad. En el ahora Código Penal local se eliminó ciertamente la adscripción a la lista de delitos graves, pero no esa categoría; se recurrió a la vieja fórmula de la media aritmética (con un parámetro de 5 años) para determinar la gravedad de los delitos, medida con la cual la mayor parte de ellos se volvieron graves. Evidentemente, ello implica la reducción de garantías tales como el derecho a la fianza, o a la solicitud de beneficios de libertad anticipada en el caso de ser condenado. Visto en abstracto salta de inmediato el carácter antiguarantista de esta medida, pero un caso reciente ha permitido dimensionar las consecuencias de esta reforma: hace unas pocas semanas, la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal intentó fijar responsabilidad penal a un visitador de la Comisión de Derechos Humanos local, quien elaboró una recomendación a esa institución, acusándole de falsedad en declaraciones, delito que en la nueva óptica, es calificado como grave. Por otro lado, se reformó también la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; ahora, ésta posibilita al acusador la elección del Juez ante el cual consignar; también obliga a los jueces a fundamentar los casos en los que rechacen las consignaciones, así como a decir con qué fundamento habría entonces sido posible aceptar las mismas —es decir, virtualmente, obligaron a los jueces a «*corregir la plana*» al ministerio público.

del presunto delincuente, frente a la imagen corporativa y frente a la propia demanda institucional, queda justificada en el telón de fondo de la seguridad y el orden público; finalmente, porque esta concepción sistémica ha sido funcional al fomento y diseminación de un discurso de temor social, que a su vez está en la base de una demanda social por mayor y más dura intervención del Estado.

Es en este contexto en el que cobra relevancia nuevamente la idea de que *el potencial interno de desestabilización política y social del país determina un escenario general de transición en lo económico, lo político y lo social, con implicaciones para la seguridad nacional*, que González y Herrera-Lasso habían propuesto ya en 1990. Particularmente porque un nuevo llamado del Ejecutivo para una alianza nacional contra la delincuencia ha reforzado en la opinión pública y en los medios la imagen de la inseguridad, y porque en ese contexto el diseño de políticas de control federal de las policías y el ánimo expresado por algunos legisladores de tratar la inseguridad como un asunto de seguridad nacional, parecen cerrar el cerco para que, en tiempos que pueden preverse como del mayor riesgo para el futuro político de la clase en el poder y de su proyecto económico global, la ley y el discurso de la seguridad ocupen un papel central en el control penal de la disidencia.

### **A manera de conclusión**

Como colofón a la argumentación que he intentado elaborar hasta este punto podría afirmarse que, en México, la recepción de los discursos globales de la seguridad resultó no solo funcional al desarrollo de un proyecto económico insertado en la lógica transnacional del libre comercio, sino que además fue la base para la construcción de una concepción propia de la seguridad que al amparo de la llamada «visión sistémica» permitió el diseño de un marco legal que está en la vía de constituirse, si no es que ya lo ha hecho, en el vehículo privilegiado de expresión de la llamada «razón de Estado». La secreta adscripción del discurso preventivo a esta última se encubre por lo tanto en este supuesto deber que al Estado se impone responder, incluso mediante fórmulas «ante delictum» a un reclamo social que, por cierto, según han documentado otros estudios, expresa un interés divergente respecto de aquél que la política criminal asume como legítimo<sup>6</sup>. La incongruencia más notoria resalta, por ejemplo, cuando a la demanda de acción local se responde con políticas centralistas de carácter federal. Aún es pronto para evaluar los efec-

---

6. Una lectura menos prejuiciada de los resultados de las encuestas sobre inseguridad hechas por la prensa, así como de algunos otros trabajos académicos al respecto, dan cuenta de que existen elementos para afirmar que cuando la gente reclama más seguridad lo hace respondiendo más a una sensación de desprotección de la que responsabilizan a la ineptitud de las autoridades y no a un cálculo más o menos objetivo respecto de las dimensiones de la criminalidad. Por otro lado, tales estudios aclaran que dicha sensación da por resultado, como se comentó, una demanda de atención local que, de ser en efecto el centro de la preocupación gubernamental, habría generado políticas públicas diametralmente opuestas a las vigentes (v., entre otros, Fournier; González Placencia / Rodríguez Luna).

tos que a largo plazo tendrá esta concepción sistémica de la seguridad, pero ya hay elementos que permiten reflexionar sobre su posibilidad; la incursión de esa policía «federal preventiva» –que en realidad implicó una incursión de facto del Ejército en el *campus* universitario– es la más reciente, y de seguro no la última, entre las muestras que se pueden apreciar respecto de esta actitud autoritaria en la política criminal.

Tomando en cuenta las apreciaciones aquí vertidas, el cuestionamiento del modelo de la seguridad presenta un rostro que desde luego trasciende la sola consideración de la dimensión que la asocia a la criminalidad. En el nivel de su inscripción en los fenómenos propios de la condición global, implica una reflexión más comprehensiva respecto de su rol en la configuración de un modelo cultural que ya se ha impuesto como una constante en las sociedades de Occidente; en el nivel de sus efectos en el ámbito nacional, exige su análisis en el seno del proceso más amplio de nuestra inacabada transición a la democracia, sobre todo cuando ha sido el reclamo legítimo de los gobernados respecto de un Estado responsable y capaz de cumplir con sus funciones, el que se ha utilizado para aumentar sus de por sí amplias potestades en detrimento de los derechos de los ciudadanos.

## Referencias

- Aguayo, S. y B.M. Bagley (comps.): *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI, México, 1990.
- Beck, U.: «Teoría de la modernización reflexiva» en Jostein Berian: *Las consecuencias perwersas de la modernidad*, Paidós, Barcelona, 1996.
- Foucault, M.: «Governmentality» en G. Brurchel, C. Gordon y P. Miller (eds.): *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1991.
- Fournier, L.: «El problema de la inseguridad en la Ciudad de México. Soluciones y propuestas de los ciudadanos», Grupo de encuestas por muestreo de la UAM-X, México, 1997.
- González, G. y L. Herrera-Lasso: «Balance y perspectiva en el uso del concepto de seguridad nacional en el caso de México» en Aguayo y Bagley (comps.), cit.
- González Placencia, L.: «Cultura y desviación en el fin de milenio: el *pathos* melancólico finisecular» en *Alter* N° 3, 9-12/1997, pp. 23-54.
- González Placencia, L.: «Hacia un modelo democrático de seguridad ciudadana: entre la justicia cívica y el sistema penal», Fundación Rafael Preciado Hernández, serie Documentos de Trabajo N° 15, México, 1998.
- González Placencia, L. y R. Rodríguez Luna: «Inseguridad subjetiva y experiencias con el delito: actitudes respecto de la seguridad pública en la Ciudad de México», enviado para publicación en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 2000.
- González Vidaurri, A.: «El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y sus posibles consecuencias en el derecho penal» en A. Sánchez Sandoval y V. Armenta: *Política criminal y sociología jurídica*, UNAM-ENEP Acatlán, México, 1998.
- Gudiño, J. y C. Ríos: «Las iniciativas de reforma constitucional, penal y procesal penal del Poder Ejecutivo. Una apreciación jurídica», Fundación Rafael Preciado Hernández, serie Documentos de Trabajo N° 5, México, 1998.
- Pérez Miranda, R.: «Repercusiones del Tratado de Libre Comercio para América del Norte en la política criminal y en el derecho penal económico» en A. Sánchez Sandoval y V. Armenta: *Política criminal y sociología jurídica*, UNAM-ENEP Acatlán, México, 1998.
- Sousa Santos, B.: «Stato e diritto nella transizione postmoderna. Per un nuovo senso comune giuridico» en *Sociologia del Diritto* N° 3, 1990, pp. 5-34.

# El crimen organizado en Brasil

## Tendencias del control penal

CESAR CALDEIRA

**El artículo analiza la evolución en el Brasil del llamado «crimen organizado» durante las últimas cuatro décadas. Es una historia en la que interviene tanto la corrupción en los organismos de seguridad como las políticas represivas del régimen militar, hasta llegar a elevados estamentos del poder político. En los últimos años, lo que no ha podido hacer un control penal sin demasiados instrumentos, lo han encarado las comisiones parlamentarias de investigación, que en el nivel regional o nacional, junto con el trabajo de los medios de comunicación, llevan adelante las investigaciones.**

**E**l debate público sobre el llamado «crimen organizado» en Brasil durante los últimos 30 años pasó por varias fases. A cada una de ellas corresponden diagnósticos y tendencias de reorganización y de actuación del sistema penal institucionalizado. Una visión panorámica de esta cuestión puede ser organizada a partir de algunos puntos de referencia: 1) El reconocimiento del problema por parte de los que forman la opinión pública, y de los que toman las decisiones, y finalmente, por la generalización de la discusión en los medios de comunicación. Este proceso de reconocimiento social del problema de la criminalidad organizada viene acompañado de diagnósticos sobre las características del desafío que presenta al sistema penal y del grado de vulnerabilidad de la sociedad a las amenazas delictivas; 2) Las tendencias de reorganización y de actuación del sistema penal institucionalizado frente al problema depende de múltiples factores, entre los cuales están la presión internacional, el nivel de crisis interna en Brasil y la capacidad de veto de las corporaciones policiales y militares para impedir cambios en sus atribuciones.

Una visión de conjunto sobre el crimen organizado en Brasil es aún necesariamente precaria. Los estudios académicos sobre esta modalidad criminal

CESAR CALDEIRA: profesor de la Escuela de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Río de Janeiro (UNI-RIO), y de la Universidad Candido Mendes-Ipanema.

**Palabras clave:** crimen organizado, control penal, exceso policial, Brasil.

son pocos, y muchas veces carecen de información empírica. La prensa presenta constantemente noticias e investigaciones periodísticas sobre casos específicos. Pero el trabajo de los medios es, por su propia naturaleza, bastante fragmentado y predominantemente regional. La fuente más reciente de información sobre el crimen organizado han sido las comisiones parlamentarias de investigación (CPIs), que en el ámbito local, estatal y nacional vienen develando múltiples facetas de esta criminalidad. Debido al desarrollo desigual de la producción de informaciones sobre el tema, el panorama se orienta principalmente por las discusiones e iniciativas tomadas en los estados de Rio de Janeiro y São Paulo, y en las CPIs de ámbito nacional.

### Los años 70: sistema punitivo «informal» y corrupción policial

En la década de los 70 la legislación impuesta por la dictadura militar –ley de Seguridad Nacional, de Prensa, y la censura impuesta a los medios de comunicación– impidió que pudiera darse cualquier debate público y libre sobre el crimen organizado. Los medios presentaban, sin embargo, noticias sobre los cambios en el patrón de criminalidad.

El tema más frecuente era el tráfico de drogas, con origen en países fronterizos como Bolivia, Colombia, Perú y Paraguay. La marihuana y, después de forma creciente la cocaína, pasaban por el territorio brasileño con destino privilegiado al exterior. Las rutas eran conocidas por las autoridades y divulgadas por los medios. La cocaína llegaba a Brasil a través del eje Puerto Suárez-Corumbá; la marihuana por el eje Pedro Juan Caballero-Ponta Porã. Oficialmente se alegaba que era muy difícil cerrar las fronteras<sup>1</sup>. A lo largo de estas rutas, las redes de tráfico facilitaron el establecimiento de un mercado consumidor en expansión, que se sostenía por los usuarios de la marihuana en las clases medias y sectores populares, y de la cocaína en los grupos más pudientes<sup>2</sup>. Dos leyes antidrogas –extremadamente amplias– fueron promulgadas, en 1971 y en 1976. En la práctica, el sistema de control penal –según la prensa de la época– detenía predominantemente al usuario y al pequeño traficante<sup>3</sup>. A lo largo de los años 70 el hurto de vehículos se asoció cada vez más al tráfico de drogas. La comunicación entre ambas modalidades delictivas se producía a través del intercambio de vehículos ya legalizados por drogas<sup>4</sup>.

1. Cerca de 30 años después, la falta de control en las fronteras se agravó considerablemente. Además de las vías de acceso existentes en aquella época, la frontera norte de Brasil –una línea que se extiende desde el este de Roraima hasta el sur de Rondonia– es la ruta privilegiada del narcotráfico; v. «Droga avança no Norte: general reconhece que vigilância é esgarçada e deixa fronteira aberta a traficantes» en *Jornal do Brasil*, 28/3/99, p. 6.

2. Para un estudio revelador de la situación en la zona sur de Río de Janeiro, entre los usuarios de drogas de la clase media alta, en la primera mitad de la década de los 70, v. Gilberto Velho: *Nobres & Anjos: um estudo de tóxicos e hierarquia*, Fundación Getúlio Vargas, Río de Janeiro, 1998.

3. «Repressão está deturpada em um ano de Lei Anti-tóxico» en *Jornal do Brasil*, 22/10/72.

4. *Jornal do Brasil*, 17/4/75 y 27/1/78.

El contrabando de piedras preciosas es quizás el aspecto de la criminalidad organizada menos discutido en los medios a lo largo de estos 30 años. En los 70, la Compañía de Investigación de Recursos Minerales estimaba que el 70% de la producción brasileña de diamantes era contrabandeada, provocando una evasión cercana a los seis millones de dólares<sup>5</sup>. Otra práctica que estuvo muy de moda al inicio de los 70 fueron los asaltos a bancos. Primero estuvieron asociados a los grupos guerrilleros urbanos y por lo tanto tenían objetivos políticos. La ley de Seguridad Nacional (LSN) de 1969, estableció una vinculación entre la acción política revolucionaria y la acción criminal<sup>6</sup>. La pena aplicada por la LSN era más severa que la del Código Penal y preveía un régimen de prisión diferenciado. A partir de 1972, los asaltos a bancos fueron crecientemente practicados por criminales comunes que, sin embargo, también fueron sometidos a la Justicia Militar. Una vertiente de interpretación sobre el origen de la criminalidad organizada en Río de Janeiro se apoya en la convivencia compartida entre los presos por la ley de Seguridad para explicar la retórica y la estrategia de la actuación del denominado Comando Vermelho<sup>7</sup>.

Desde el punto de vista del sistema de control penal, los 70 estuvieron signados por características que hasta hoy ejercen influencia. Primero, las fuerzas policiales militares de los estados fueron sometidas a una centralización de su comando bajo el control de las Fuerzas Armadas<sup>8</sup>, y un entrenamiento especialmente volcado a la lucha contra insurreccional. En ese cuadro, se establecieron formaciones especiales dentro de las policías, como tropas de choque especializadas en el combate de acciones de secuestro y asaltos bancarios. Organizados en grupos de cuatro hombres armados, con gran poder de fuego, de movilización y comunicación, esas unidades eran preparadas para enfrentarse con el enemigo según una lógica de «guerra permanente» afinada en la cultura corporativa policial. Las operaciones policiales (el *arrastão*, el *pente fino*, las *batidas*, las *ocupações*, los *cercos*, tienen el estilo de las operaciones antiguerrilleras. La práctica de malos tratos y de la tortura era frecuente contra los opositores del régimen militar, principalmente

---

5. *Jornal do Brasil*, 10/5/78.

6. El artículo 27 de la LSN reguló los crímenes de asalto, robo y depredación a cualquier institución financiera o de crédito «por cualquiera fuera el motivo». El Supremo Tribunal Federal equiparó los establecimientos bancarios a los vehículos que transportan valores, de o para éstos; v. STF, plenario, mayoría, en 11/9/74. Rel. Min. Leitão de Abreu, HC 52.360, RTJ 72/698.

7. Carlos Amorim: *Comando Vermelho: a historia secreta do crime organizado*, 5ª ed., Record, Río de Janeiro, 1995. Para un testimonio de unos de los supuestos líderes del Comando Vermelho sobre la inexistencia efectiva de la organización, leer «Entrevista con Viriato Correa, el japonés» en *Discursos Sediciosos-Crime, Direito e Sociedade* N° 1, 1º semestre de 1996, pp. 13-18.

8. Esto se hizo a través del Decreto-Ley 667/69. Las policías militares son sometidas al control del Ejército, y sus atribuciones se extendieron más allá de las tradicionales, en lo que respecta a la participación en las actividades de enfrentamiento con la guerrilla urbana. De esa manera se evitaba la presencia más ostensible de las Fuerzas Armadas en el espacio urbano.

para obtener informaciones. La ley era considerada un freno indeseable a la acción «eficaz» de la policía en el combate contra la subversión.

A partir de 1980 empezaron a surgir los servicios de seguridad privados para entidades y transportes bancarios, obligando al Banco Central a reglamentarlos. La seguridad privada, en los últimos 30 años, se amplió y diversificó creando una extensa y lucrativa industria, predominantemente clandestina, armada, gerenciada por policías en retiro o actividad, tanto civiles como militares, además de oficiales y ex-oficiales de las Fuerzas Armadas.

La criminalidad violenta de los 70 consistió, en gran parte, en asaltos a bancos, supermercados, grandes empresas y vehículos de transporte de mercancías. Como reacción los empresarios pasan a usar y financiar los Escuadrones de la Muerte, que eliminan a sospechosos. Rápidamente los grupos de exterminio amplían sus actividades en las periferias metropolitanas, como en la Baixada Fluminense, en los estados de Río de Janeiro y São Paulo<sup>9</sup>. En general, están integrados por policías y ex-policías civiles y militares que torturan y ejecutan supuestos bandidos y maleantes. Estas ejecuciones extrajudiciales fueron –y continúan siendo– numerosas, y la impunidad de los ejecutores está en la práctica casi asegurada por la connivencia de las autoridades superiores<sup>10</sup>. En Río de Janeiro, el primer escándalo –ampliamente divulgado en la prensa de la época (1959)– sobre la aparición del Escuadrón de la Muerte y de la red de corrupción policial, involucró al jefe de la policía, general Amauri Krueel, y su hijo Nei Krueel, oficial de su despacho<sup>11</sup>. Este episodio reveló varios rasgos fundamentales de la red de corrupción policial que a lo largo de las siguientes décadas se amplió y consolidó.

En primer lugar, generalmente no es el jefe de la policía (o el comisario de distrito) quien organiza la red y recolecta el dinero para la «caja chica». Esta tarea cabe generalmente a los jefes de despacho de la cúpula de la policía o a los policías del S.I. (Servicio de Investigación) de las comisarías. Son los «asesores de confianza» y los subordinados quienes operan las actividades de la red criminal. Las principales autoridades encubren estas prácticas y como contrapartida reciben su parte. La red de corrupción está organizada para evitar, a través de interpuestas personas, que eventuales investigaciones sobre

9. Los escuadrones de la muerte nacieron en San Pablo, al final de la década de los 60. Sobre el Escuadrón en San Pablo, leer Hélio Pereira Bicudo: *Meu Depoimento sobre o Esquadrão da Morte*, 7ª ed. ampliada, Pontificia Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, San Pablo, 1978.

10. Entre el inicio de 1970 y el 31 de diciembre de 1975, de 900 homicidios registrados en la Baixada Fluminense, apenas 7 habían sido aclarados. Solamente en Nova Iguaçu, fueron registradas 594 muertes de «autoría desconocida», en el periodo comprendido entre abril de 1970 y mayo de 1976. Para un relato de la actuación del Escuadrón de la Muerte y del exterminador Mão Branca (Mano Blanca), en la década de los 70 en Río de Janeiro, leer Percival Souza: *A Maior Violencia do Mundo: Baixada Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil*, Traço Editora, San Pablo, 1980.

11. V., sobre el episodio, Zuenir Ventura: *Cidade Partida*, Companhia das Letras, Río de Janeiro, 1994, pp. 48-52.

cobros indebidos (o las órdenes de exterminio de adversarios) puedan conducir a personas involucradas en la cuestión.

En segundo lugar, son varias las cajas chicas que aportan simultáneamente y abarcan el conjunto de actividades ilícitas que los policías deberían impedir o investigar. Por ejemplo, el escándalo de 1959 señalaba la existencia de nueve cajas: *jogo do bicho* o lotería de animales, prostitución, hoteles sospechosos, desarmadoras de autos, economía popular, cartomancia, clínicas de abortos, tráfico de drogas y casinos clandestinos. En aquella época el escándalo motivó la convocatoria de CPI, que investigó el caso y propició material de denuncia para una acción judicial. Al final del juicio, fueron condenados dos policías que recibían comisiones y dos comerciantes que habían divulgado la información que dio inicio a una serie de reportajes publicados en *El Mundo Ilustrado*. Kruel y su hijo fueron absueltos. Más tarde, en 1964 este general tuvo una importante actuación en el derrocamiento del presidente João Goulart, cuando como comandante del II Ejército, en San Pablo, se adhirió al golpe.

En tercer lugar, después de 1964 la represión política desencadenada por la dictadura contra adversarios políticos, adopta técnicas de tortura y, principalmente después de 1971, de exterminio, usadas por los escuadrones de la muerte contra «presos» comunes. Al final de los 60, una red oficiosa fue importante para institucionalizar y difundir un modelo organizacional dirigido al abuso de poder policial en Brasil: la operación Bandeirantes (OBAN), en San Pablo. Era financiada por «multinacionales como el grupo Ultra, Ford, General Motors y otros. No estaba formalmente vinculada al II Ejército, aun cuando su comandante, Canabarro Pereira, visitase regularmente la comisaría policial que le servía de base. La OBAN estaba integrada con efectivos del Ejército, Marina, Aeronáutica, Policía Política Estadual, Departamento de Policía Federal, Policía Civil, Fuerza Pública, Guarda Civil, en fin, todos los organismos de seguridad y policiales»<sup>12</sup>.

Otro aspecto importante de la criminalidad organizada en los 70 fue el cambio en la actuación de los amos de la *jogo do bicho*. En 1976 a partir de las denuncias de China Cabeza Branca, poderoso jefe de dicho juego y presidente de la escuela de samba Salgueiro, sobre manipulación en los resultados, se produjo una guerra en la cúpula. China fue asesinado lo que derivó en casi 100 muertes entre los dueños de la lotería. Después de esta lucha se creó una red criminal más sofisticada y multifacética, desde entonces involucrada, entre otras actividades, con el lavado de dinero y el tráfico de drogas. Entre 1977 y 1979, una comisión especial de fiscales del Ministerio Público trabajó en la investigación de esta nueva articulación. Los 19 informes producidos concluyeron que la asociación de dueños de loterías constituía una «banda con finalidad criminal». Y advertía: «los grupos ligados a las loterías de animales subsisten, a pesar de la prisión de sus miembros, recomponiéndose

12. D. Paulo Evaristo Arns: *Brasil: Nunca Mais*, 3ª ed., Vozes, Petrópolis, 1985, p. 73.



con rapidez, volviendo a practicar nuevos delitos, permitiendo presumir que no se trata de una simple banda sino de una sofisticada organización». Todo el material producido por esta comisión fue misteriosamente sustraído de la Secretaría del Tribunal de Justicia de Río de Janeiro, cuando el proceso contra los capitalistas estaba en fase de instrucción, y supuestamente quemado durante una fiesta de la organización criminal. Quedó apenas el informe final de la investigación, que fue anexado al proceso contra los dueños de lotería en la década de los 90, importante para apoyar la denuncia de formación de banda, finalmente acogida por la jueza Denise Frossard.

La década de los 70 finaliza con la apertura y la amnistía política y el retorno de los exiliados. En este momento también se constata, con la detención del traficante Totó García, realizada por la Policía Federal –actuando como brazo operativo de la DEA estadounidense– la conexión brasileña del colombiano Cartel de Medellín<sup>13</sup>.

Se producen entonces en esta década tres importantes configuraciones para el desarrollo del crimen organizado. Primero, la expansión del poder policial para perpetrar arbitrariedades y abusos con una impunidad prácticamente asegurada. Después de examinar las estadísticas del periodo 1970-1979, el criminólogo Virgílio Luiz Donnici, concluye que «en el campo policial la autonomía fue amplia, total e irrestricta, sin fiscalización judicial excepto los hechos y procesos que fueron distribuidos a la justicia criminal, muy pocos comparándose los números policiales con los judiciales»<sup>14</sup>. Segundo, el poder punitivo institucionalizado «informal» –ejercido principalmente por los escuadrones de la muerte y grupos de exterminio– se hizo más amplio y multifacético. A pesar de haber tenido una participación en la represión política<sup>15</sup>, dicho poder a lo largo de la década fue migrando hacia el campo de la protección de empresas y empresarios. La intimidación derivada del poder de la policía sin control y la expansión de los grupos paramilitares contribuyeron al surgimiento de una cultura del miedo a la policía. Desde entonces, las policías son vistas como causa de inseguridad para el ciudadano. La «ley del silencio» –factor condicionante de la expansión de la criminalidad organizada– pasa a ser adoptada por la población cuando existe la posibilidad de intervención policial. Nunca se sabe si el policía es «bueno». Tercero, las redes de corrupción

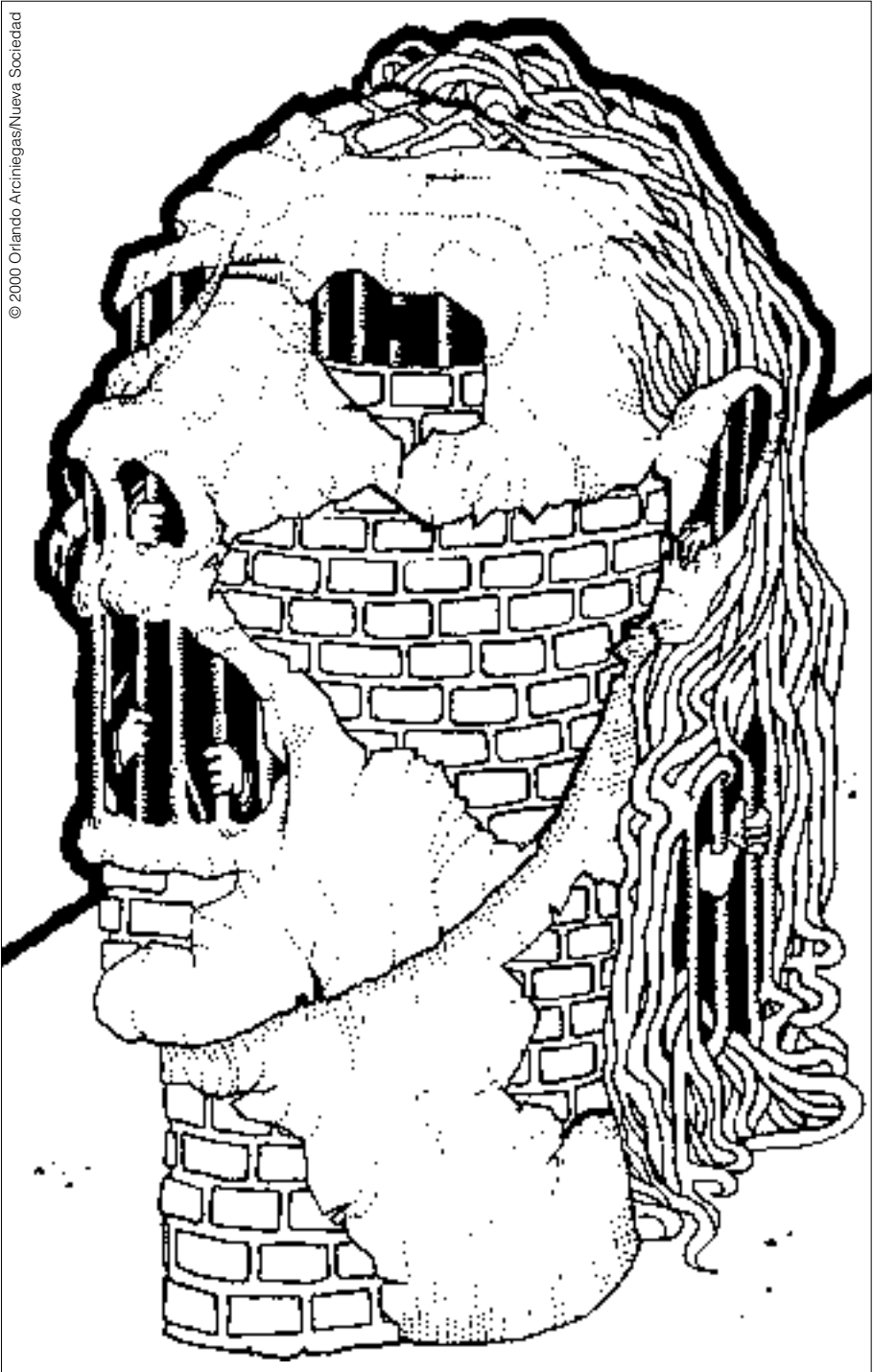
---

13. V. la declaración del comisario federal Francisco Carlos Garisto, presidente de la Asociación Brasileña de Agentes de la Policía Federal, sobre este caso de 1978-1979: «Policía de verdad» en *Caros Amigos* año 3 N° 36, 3/2000, pp. 25-26. Este caso motivó que la ley brasileña reglamentara el comercio de éter y acetona, usados para la producción de cocaína. El caso evidencia también la utilización de informantes infiltrados y de acciones encubiertas en las operaciones de la Policía Federal.

14. Virgílio Luiz Donnici: «A política da repressão e a crise do sistema policial. A polícia como função social, como instituição social e como profissão» en *Seminário sobre Criminalidade Violenta*, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Río de Janeiro, 1980, p. 224.

15. Nilmário Miranda y Carlos Tibúrcio: *Dos Filhos deste Solo: Mortos e Desaparecidos Políticos durante a Ditadura Militar: A Responsabilidade do Estado*, Fundação Perseu Abramo, San Pablo, 1999.

© 2000 Orlando Arcimegas/Nueva Sociedad



policial se consolidaron en la medida en que el tráfico de drogas y la lotería de animales ampliaron su actuación durante la década, sin dejar de lado los cobros indebidos también en la protección de otras actividades ilícitas<sup>16</sup>.

Los abusos y la impunidad de las fuerzas de seguridad, la ley del silencio como estrategia de supervivencia por parte de la población y la consolidación de redes de corrupción posibilitaron que la criminalidad organizada con la participación de agentes públicos fuese practicada con poco riesgo y mucho lucro. Sin embargo, los diagnósticos realizados al final de la década de los 70 y comienzos de los 80 no ponen de manifiesto esta conclusión.

### **Los años 80: pobreza, criminalidad violenta y crimen organizado**

El inicio de la década estuvo signado por discusiones sobre las causas sociales de las «violencias» –entre los científicos sociales–, y sobre el aumento de la «criminalidad violenta», expresión preferida por los analistas de formación jurídica. La expresión «crimen organizado» –tan popular en la década de los 90– está prácticamente ausente del debate público<sup>17</sup>, o fue soslayada por las autoridades<sup>18</sup>. La discusión sobre la violencia –realizada en Brasil en los años 80 y 90– asociada inicialmente con la pobreza<sup>19</sup>, y después con la omisión del Estado<sup>20</sup> en la implementación de políticas sociales de integración social, tocan parcialmente la problemática del llamado crimen organizado. Estos diagnósticos apuntan, de hecho, hacia factores que facilitan la delincuencia «común», a partir de los cuales se puede explicar, en parte, la generación de bandas ocasionales que practican robos de vehículos, asaltos a residencias o a personas y hasta secuestros secretos de poca monta, y operadores menores del tráfico de drogas, que compran y revenden dentro de una sola región, o locales (por ejemplo, las favelas). Esta es una criminalidad común, a pesar de generar gran inseguridad pública y de ser, frecuentemente, bastante violenta con sus víctimas. Este patrón de criminalidad no necesita de redes organizadas y complejas para mantenerse y prosperar.

---

16. El robo de carros y de cargas –que en la década de los 90 tiene como ingrediente fundamental la participación de los policías– está entre las actividades criminales de las policías que se expandieron en forma notable.

17. Es curioso que un libro pionero en lugar de discutir el tema se refiera al fenómeno como «macrocriminalidad» y no como «crimen organizado»; Juary A. Silva: *La Macrocriminalidade*, Revista dos Tribunales, San Pablo, 1980.

18. La expresión «crimen organizado» sugiere que el control penal institucionalizado se hizo ineficaz frente al nuevo patrón de criminalidad, o que las propias instituciones están «contaminadas» por grupos de agentes estatales involucrados en las actividades ilícitas. En la práctica, esos dos aspectos están siempre presentes, conforme se observa en el caso brasileño.

19. Por todos, Ruben George Oliven: «A violência como mecanismo de dominação e como estratégia de sobrevivência» en *Revista de Ciências Sociais* vol. 23 N° 3, 1980, pp. 371-376.

20. Sérgio Abranches: «A alienação da autoridade. Notas sobre a violência urbana y a criminalidad» en João Paulo dos Reis Velloso (coord.): *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*, José Olympio, Río de Janeiro, 1994, pp. 123-157.

El patrón de criminalidad emergente se distinguiría de la común, por estar organizada como asociaciones empresariales estables con el objetivo de cometer actos ilícitos y lucrativos, que involucran la participación, por acción u omisión, de agentes públicos<sup>21</sup>. Esta criminalidad organizada puede usar medios violentos, y frecuentemente los utiliza, para imponer su control sobre personas y territorios, o resolver disputas, pero no debe ser confundida con bandas ordinariamente armadas y provocadoras de violencia. Las nuevas organizaciones criminales pueden operar incluso minimizando el empleo de la violencia pura, en la medida en que disponen de recursos adecuados para corromper, defraudar o coaccionar, con el objetivo de cometer crímenes<sup>22</sup>. Las organizaciones criminales se caracterizan por sus simbiosis con grupos enquistados en varios sectores del Estado, tanto de seguridad como políticos o administrativos. Este aspecto organizacional garantiza la impunidad de los criminales, o por lo menos, cuando la presión social y política aumenta mucho, la punición selectiva de individuos pertenecientes a los cuadros inferiores o medios de las organizaciones. Sin embargo, aun cuando ocurren puniciones selectivas, incluso de los líderes, las organizaciones criminales siguen operando de manera más o menos regular<sup>23</sup>. Además de los vínculos establecidos con el aparato estatal se destacan las siguientes características del denominado crimen organizado: profesionalismo, verticalidad de comando, organización y solidaridad intergrupal<sup>24</sup>.

21. El sociólogo Guaracy Mingardi ofrece, a partir de las características atribuidas a las organizaciones criminales tradicionales por varios autores, la siguiente definición provisional: «Crimen organizado tradicional»: grupo de personas que realizan actividades ilícitas y clandestinas y que poseen una propia jerarquía y capacidad de planificación empresarial, que comprende la división del trabajo y planificación de lucros. Sus actividades se basan en el uso de la violencia y de la intimidación, teniendo como fuente de lucro la venta de mercancía o servicios ilícitos, en lo cual es protegido por sectores del Estado. Tiene como características distintas de cualquier otro grupo criminal un sistema de clientela, la imposición de la ley del silencio a los miembros o personas próximas y el control por la fuerza de determinada porción del territorio; cf. G. Mingardi: «Crimen organizado: tipo ideal y variación local: el caso paulista», trabajo presentado en el GT 18-Violencia y políticas democráticas de seguridad pública en el XXI Congreso de ALAS, San Pablo, septiembre de 1997, mimeo.

22. La discusión sobre «crimen organizado» es mucho más amplia que la que versa sobre la «violencia urbana». La criminalidad cuando está efectivamente «organizada» puede hacer menos visible los recursos de la violencia física. Una investigación realizada por la Fundación Escuela de Sociología y Política (FESP) afirma que no existe correlación inmediata entre el homicidio en la zona sur de San Pablo y el tráfico de drogas; cf.: «Estudo desvincula tráfico de violência» en *Folha de São Paulo*, 12/6/98, p. 1.

23. Cuando la cúpula del *jogo do bicho* estuvo presa, debido a su condena judicial por la jueza Frossard, las actividades del juego permanecieron prácticamente inalteradas en las calles de Río de Janeiro. Es importante subrayar aun, que en mayo de 1998, 12 de los 25 jueces del Órgano Especial de Justicia de Río de Janeiro se declararon impedidos para juzgar a 54 reos acusados de beneficiarse de comisiones en la lotería de animales; cf. «Juizes deixam caso da lista de Castor: 12 dos 25 desembargadores se dizem impedidos de julgar 54 réus» en *O Globo*, 7/5/98, p. 15.

24. La legislación italiana presenta un concepto de crimen organizado cuando distingue dos tipos de asociaciones (Ley 646, del 13/9/1982, art. 416): 1) *común*: son las representadas por bandas que no son permanentes y no tienen programas definidos; 2) *organizaciones*: son organizaciones criminales con programas, estabilidad estructural y que poseen sus propios agentes armados y su código de honor. Estas últimas se sirven en su actuación de la intimidación, de la fidelidad solidaria (*omertà*) y de la obediencia jerárquica; son las conocidas organizaciones mafiosas.

## Las manifestaciones de la criminalidad organizada

En la primera mitad de los 80, el fin de la censura de prensa permitió que la opinión pública conociera los innumerables escándalos financieros y de corrupción en las altas esferas del poder<sup>25</sup>. En lo sucesivo la sociedad brasileña estaría conciente de la denominada «criminalidad dorada» –delitos de cuello blanco– practicada a través de grandes golpes financieros y de favores especiales hechos a empresas por medio de licitaciones, concesiones, licencias o autorizaciones viciadas. Después, en la segunda mitad de la década el tráfico de drogas y los conflictos en las favelas de Río de Janeiro dominaron las noticias en la prensa. En 1987, en Río había 66 sitios de distribución de marihuana y cocaína. Aunque tales drogas no fuesen producidas localmente, su consumo había aumentado mucho entre las clases media y alta de la ciudad. El aprovisionamiento del mercado estaba controlado por cerca de 120 traficantes, con una amplia red de distribución que generaba un lucro neto estimado en 10 millones de dólares mensuales. El tráfico empleaba cerca de 30.000 personas, con buenos sueldos en relación con los del mercado formal, que disponían hasta de flotas de taxis para entregas a domicilio en cualquier parte de la ciudad<sup>26</sup>. Otro aspecto notable de la época es la creciente utilización de ametralladoras y fusiles de gran potencia por parte de los traficantes.

Entre los gobernadores electos en 1982, después de 16 años sin elecciones estatales directas, había disposición política para controlar el uso de la violencia ilegal por la policía, por lo menos en Río de Janeiro y San Pablo. Pese a que el tema de la violencia haya aumentado en la discusión pública, en los 80, durante la elaboración de la Constitución de 1988, los «lobbies» de las corporaciones policiales y de las fuerzas armadas moldearon el nuevo texto<sup>27</sup>. La discusión pública sobre la crisis de las policías y su relación con el crimen organizado sería un tema de la década de los 90.

---

25. Entre los varios libros que hablan sobre los escándalos financieros, fiscales y corrupción estatal en el periodo, v. Ricardo Bueno: *Escândalos financeiros no Brasil: vinte histórias exemplares*, 2ª ed., Vozes, Petrópolis, 1982; José Carlos de Assis: *A chave do tesouro*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1983; José Carlos de Assis: *Os mandarins da República*, 9ª ed., Paz e Terra, Río de Janeiro, 1984; José Carlos de Assis: *A dupla face da corrupção*, 2ª ed., Paz e Terra, Río de Janeiro, 1984; Francisco Oliveira: *Viva a corrupção: o escândalo do BNCC*, 3ª ed., Mercado Aberto, Puerto Alegre, 1985; Gilberto Dimenstein: *A República dos Padrinhos. Chantagem e corrupção: em Brasília*, 8ª ed., Brasileño, San Pablo, 1988; José Nêumanne: *A República da Lama. Uma tragédia brasileira*, Geração Editorial, San Pablo, 1992; Gustavo Krieger y otros: *Todos os sócios do Presidente*, 2ª ed., Página Aberta, San Pablo, 1992; Gustavo Krieger et al.: *Os donos do Congresso: a farsa da CPI do Orçamento*, 2ª ed., Atica, San Pablo, 1994; Modesto Carvalhosa (coord.): *O livro negro da corrupção*, Paz e Terra, San Pablo, 1995; Marcos Otávio Bezerra: *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*, Anpocs, Relume-Dumará, Río de Janeiro, 1995.

26. Eduardo Muylaert Antunes: «Reflexões sobre a Batalha do Morro Doña Marta» en *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)* N° 42/48, Conselho Federal, 1988, p. 16.

27. Para un análisis del papel de las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad pública en la Constitución de 1988, y la legislación posterior, v. Cesar Caldeira: «Segurança Pública e Cidadania: as instituições suas funções no Brasil pós-Constituinte» en *Archè* año III N° 9, 1994.

## Los años 90. Reconocimiento público y gubernamental

Los medios han sido los principales propulsores de las investigaciones sobre las redes criminales. Es a partir de los reportajes investigativos y de las denuncias transmitidas en la prensa que, en primer lugar, los parlamentarios se movilizan para investigar los hechos supuestamente delictivos. El patrón que se estableció es el siguiente: cuando el escándalo divulgado por los medios es grande, se crea una CPI<sup>28</sup> que pasa a promover investigaciones con poderes propios de las autoridades judiciales<sup>29</sup>, además de otros previstos en los reglamentos de las respectivas cámaras. Los propios medios reproducen de forma amplia –y generalmente espectacular– los hechos e iniciativas tomadas por la CPI, generando un clima favorable en la opinión pública para la investigación. Las autoridades del Ejecutivo, en particular las policías, que hasta aquel momento fueron remisas en relación con el escándalo divulgado, pasan a coadyuvar en el proceso investigativo. Como la credibilidad de las policías es relativamente baja, las denuncias del informe final de la CPI son siempre solemnemente entregadas al Ministerio Público, con la esperanza de que con esa presión institucional se tomen medidas en el futuro. Este patrón, que surgió en el periodo de la democratización del Estado, indica que se está estableciendo algún nuevo equilibrio entre los poderes, en lo que concierne a las investigaciones sobre el crimen organizado. El rasgo más evidente de la intervención del Ejecutivo en el proceso penal brasileño –la investigación policial– se encuentra en franco desprestigio público, situación mercedadamente conquistada a lo largo de los años. Por otro lado, se evidencia el importante papel 1) de los periódicos y de las televisoras como detonantes de las investigaciones y generadores de presión para su continuidad por las vías institucionales; 2) del Legislativo Federal, y de los legislativos estaduais en la conducción de las investigaciones a través de las CPIs; 3) del Ministerio Público, que a partir de la Constitución democrática de 1988 obtuvo autonomía institucional; la sociedad civil espera que el Ministerio Público se consolide como una institución de defensa de la ciudadanía en lugar de ser un defensor de los gobiernos, como lo fue en el pasado dictatorial.

## Un ejemplo de los avances de las redes criminales

Cada año, el robo de cargas crece en Brasil un 30%<sup>30</sup>. En 1999, las empresas transportistas tuvieron perjuicios por cerca de 195 millones de dólares. Se registraron 4.200 robos en las carreteras, 80% de ellos en los estados de São Paulo y Rio de Janeiro. En el Noreste, el robo de cargas está vinculado a la

28. Esto ocurre a veces, a pesar de la oposición de los sectores gubernamentales que puedan ser señalados por las denuncias bajo investigaciones.

29. Sin duda, uno de los poderes más importantes de que disponen las CPIs es la abolición del secreto bancario y fiscal, poder usado con frecuencia pese a la creciente resistencia del Poder Judicial para controlarlo y retringirlo. Los bancos tienden también a resistir y ofrecer obstáculos a esas investigaciones. Existe en Brasil un gran debate político y jurídico en torno de este tema.

30. «Roubo de carga cresce 30% ao ano» en *Jornal do Brasil*, 26/3/00, p. 8.

siembra de marihuana en la región, conocida como el Polígono de la Marihuana<sup>31</sup>. Las cargas más afectadas, en orden de importancia, fueron los alimentos (20,58%), confecciones y telas (16,74%), aparatos electrónicos y electrodomésticos (9,61%), medicamentos (6,66%). Los cigarrillos son también muy atractivos para los asaltantes. Las mercaderías son entregadas a los aguantadores por una red organizada, según el tipo de producto, mientras que los camiones son canjeados por cocaína en Bolivia, Colombia y Paraguay. Esta práctica delictiva cobró tanta envergadura en los años 90 que ya encarece en un 20% el costo de flete de cargas<sup>32</sup>. En marzo de 2000, se obtuvo la firma de los parlamentarios nacionales para crear una CPI dedicada al robo de cargas.

El informe final de la CPI del crimen organizado<sup>33</sup> de São Paulo presentó un análisis de la organización y economía del robo de cargas. Este documento evidencia el nivel de organización empresarial ilícita y moderna que se está consolidando en el Sudeste brasileño, e indica la inadecuación del sistema penal para el combate de la práctica delictiva. El robo de carga creció velozmente en la última década. En 1991, el valor de las cargas robadas estuvo en torno de 10 millones de dólares. Desde 1995, superó los 100 millones por año. En 1998, fueron más de 120 millones. Es un delito esencialmente urbano y se concentra en la capital, en el Gran San Pablo y en algunas otras ciudades. El escenario ideal para robar un camión de cargas es la proximidad de las grandes autopistas: estacionamientos de camiones (carga de combustibles, sectores donde se concentran las transportadoras); un semáforo de una gran avenida dentro de la ciudad; la propia sede de la transportadora. Se prefiere el robo urbano porque el vehículo sustraído pasa desapercibido entre millares de vehículos, hay muchos galpones donde hacer el transbordo de la mercancía, o por encontrarse dentro del mercado consumidor. La forma de actuar en el robo de cargas parece seguir un rito, donde solo varía el lugar del evento. Los asaltantes dominan a mano armada al conductor y lo mantienen secuestrado mientras esconden el vehículo y transfieren la carga hacia un depósito o hacia otro camión. En cuatro horas el conductor quedará liberado y su camión abandonado. Los asaltantes constituyen la punta operativa y visible de la organización criminal. A veces, se involucra una tercera persona en la actividad, para dificultar las informaciones acerca de la organización. Los asaltantes entregan el camión a terceros que lo llevan al depósito, desconocido por los primeros.

31. Durante dos meses en 1999, en una operación conjunta (llamada *Mandacaru*) las policías Federal, Militar, Civil y del Ejército actuaron en este campo: los robos de transporte disminuyeron; finalizada la operación, esta práctica se retomó; v. *Jornal do Brasil*, 26/03/00.

32. «Robo de cargas dá prejuízo de R\$ 315 milhões: empresários criam associação e pedem CPI sobre o crime» en *O Globo*, 23/3/00, p. 12.

33. Esta CPI se inició en 1995 y concluyó sus trabajos en marzo de 1999, con la aprobación del Informe Final. La CPI estuvo integrada por 13 diputados del estado de São Paulo, conforme a la proporcionalidad de las representaciones partidistas. El relator de la CPI fue el diputado Elói Pietá (del Partido de los Trabajadores-PT), a quien agradezco el envío del Informe que se transcribe en este artículo.

La cobertura de la operación asalto-secuestro normalmente es realizada por policías asociados a la organización, que en caso de peligro intentarán disuadir ante sus colegas policías o disuadirlos de actuar. La elección de la carga a ser robada depende de averiguaciones previas, para ello existen informantes con tareas específicas en la organización. La jefatura de la organización comúnmente es ejercida por alguien que posee una empresa legal. Es quien alquila los galpones a través de testaferros para almacenar la mercancía, o arregla la entrega a otros mayoristas asociados que la transportarán hacia los puntos de venta en vehículos legales. El sitio puede ser una industria, cuando la carga robada es de materias primas. Al final de esta red, están los negocios que venden al detal (supermercados, tiendas de confección y de calzado, farmacias, buhoneros, etc.). Para dar cobertura legal existe un despacho de contables y abogados. El robo de cargas, tal como el hurto y robo de vehículos, navega a placer en el paraíso fiscal en el que se transformaron São Paulo y Brasil en su conjunto. Por eso, no hay como detener esto sin llevar a cabo una fiscalización tributaria junto con el trabajo de la policía.

La Policía Civil de la capital posee una comisaría especializada en robo de cargas, la Divecar. Su personal y equipos, como todo en la Policía Civil, son insuficientes. El nivel de confianza de la comunidad en los policías también es deficiente debido a la presencia constante de sus colegas en las organizaciones criminales. En el Gran San Pablo y en el interior, este delito se reprime con los cuerpos policiales normales. La actuación de la Policía Militar, por su naturaleza ostentosa y preventiva, depende de si sorprende a los asaltantes o de si es requerida por los testigos y las víctimas.

### **El crimen organizado y la vulnerabilidad de la sociedad brasileña**

El ejemplo anteriormente citado –la CPI del crimen organizado en São Paulo– ilustra el avanzado grado de complejidad de las redes criminales, así como la contaminación y consecuente paralización estatal en el combate a este patrón de criminalidad. Pero cabe aclarar que si el foco de la atención fuese el narcotráfico, el robo de vehículos, el tráfico de armas, la lotería de animales, la prostitución infantil, la falsificación de medicinas, la evasión fiscal y los delitos contra el orden económico, el análisis apuntaría en la misma dirección y tendría resultados semejantes<sup>34</sup>.

A pesar de su notable presencia en el debate público y de su importancia en la agenda gubernamental, el denominado crimen organizado aún carece de una definición normativa en Brasil. Sin embargo varias leyes específicas ya

---

34. Hipotéticamente, se puede prever que la sociedad local tenga mayor tolerancia con la «criminalidad de los vicios» (tráfico de drogas, juegos ilícitos, prostitución) que con la criminalidad patrimonial, principalmente si las asociaciones de los empresarios afirman que causan mucho perjuicio material, y necesita ser controlada (por ejemplo, el robo de cargas y de vehículos). Es posible que la eficacia policial sea afectada más rápidamente en los crímenes contra el patrimonio. Sin embargo, la presión internacional –en particular de Estados Unidos– se da, claramente, en el sentido de enfatizar el combate al narcotráfico.



rigen el tema. Entre las normativas internacionales se destaca la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes, de diciembre de 1988<sup>35</sup>. En cuanto a las leyes nacionales merecen destacarse: 1) Ley de los «Crimes Hediondos» (8.072/90)<sup>36</sup>; 2) una norma sobre la utilización de medios operativos para la prevención y represión de las acciones practicadas por organizaciones criminales (9.034/95)<sup>37</sup>; 3) modificación de la Ley sobre crímenes contra el sistema financiero (9.080/95); 4) Ley que disciplina el espionaje telefónico (9.296/96)<sup>38</sup>; 5) Ley que transfirió de la Justicia Militar a la justicia común los crímenes dolosos practicados por policías (9.299/96); 6) Ley sobre tortura (9.455/97); y 7) Ley que reprime el lavado de dinero (9.613/98)<sup>39</sup>.

Ya el Anteproyecto de Código Penal (1998), avanza al tratar la organización criminal de la siguiente manera: art. 278. Constituir, dos o más personas, organización, comprometiendo o intentando comprometer, mediante amenaza, corrupción, fraude o violencia, la eficacia de la actuación de agentes públicos con el fin de cometer crímenes; Pena: reclusión de cuatro a ocho años; Parágrafo Unico: La pena será reducida a la mitad si la organización tiene por finalidad la práctica de contravención penal.

Este dispositivo atiende al cúmulo de reflexiones teóricas hechas sobre el crimen organizado y también a la experiencia práctica en la materia, al incluirlo en el título «Crímenes Contra la Paz Pública», distinguiéndolo de las «bandas o grupos criminales» y asociándolo con la complicidad de los agentes públicos (art. 278).

Finalmente, están encaminadas, entre otras, dos discusiones públicas importantes sobre redes criminales y el sistema penal. En el Congreso Nacional, la CPI del narcotráfico<sup>40</sup> viene trabajando desde 1999 con el objetivo de

35. La convención ya fue ratificada, pasando a integrar el ordenamiento jurídico interno, como ley ordinaria, desde 1991. Vale citar aun la Convención Sobre los Derechos del Niño (Resolución L44-XLIV de la ONU, 28 de noviembre de 1989), que fue ratificada por Brasil el 24 de septiembre de 1990.

36. V. al respecto, Antonio Lopes Monteiro: *Crimes Hediondos: o mito da repressão penal*, Revista dos Tribunais, San Pablo, 1996.

37. Fue objeto de muchas críticas doctrinarias y no ha sido aplicada por la justicia. Las críticas apuntan hacia que la identidad aproximada establecida por el artículo 1º de la Ley, entre organización criminal y banda es totalmente inadecuada; v. Rodolfo Tigre Maia: *O Estado Desorganizado contra o Crime Organizado: anotações Criminosas*, Lumen Juris, Río de Janeiro, 1997.

38. Vicente Greco Filho: *Interceptação telefônica (considerações sobre a Lei n. 9.296, de 24 de julho de 1996)*, Saraiva, San Pablo, 1996; Luiz Flávio Gomes y Raúl Cervini: *Interceptação telefônica: Lei 9.296, de 24.7.96*, Revista dos Tribunais, San Pablo, 1997.

39. Rodolfo Tigre Maia: *Lavagem de dinheiro (lavagem de ativos provenientes de crime). Anotações as disposições criminais da Lei n. 9.613/98*, Malheiros, San Pablo, 1999; Raúl Cervini et al.: *Lei de Lavagem de Capitais*, Revista dos Tribunais, San Pablo, 1998.

40. Entre las investigaciones de la CPI existe una sobre las actividades del traficante «Fernandinho Beira Mar». Se sospecha que varios policías de Río de Janeiro están involucrados en esta red criminal. «Fita comprova que polícia quis extorquir 'Beira-Mar'» en *Jornal do Brasil*, 21/3/00, p. 1.

presentar un informe final en el primer semestre de 2000. Sin embargo, la CPI ya hizo dos contribuciones importantes con su trabajo: 1) pone en evidencia la articulación de las redes criminales en varios estados de la federación y con el exterior. Es decir, las redes criminales operan en el ámbito local, regional, nacional e internacional. Aquí está el inicio de la discusión y el desafío para los cambios en las formas de control penal y el crimen organizado; 2) el reconocimiento presidencial de que el narcotráfico está «arraigado»<sup>41</sup> en Brasil. Esta apreciación del problema tendrá consecuencias en el futuro de las políticas del control penal<sup>42</sup>. En Río de Janeiro, existe una gran discusión pública y opera una comisión, de la cual participa el Ministerio Público, sobre las actividades de la denominada «banda podrida» de las policías Civil y Militar<sup>43</sup>, denunciada por Luis Eduardo Soares, coordinador de Seguridad, Justicia y Ciudadanía del gobierno de Anthony Garotinho. Estos debates e investigaciones están elaborando diagnósticos de los problemas en el propio sistema penal brasileño, y por eso, probablemente influirán en las iniciativas de reformas de las policías, que vienen siendo planificadas en los tres últimos años en Brasil. En este panorama, el papel de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado no fue enfatizado, en parte porque no existe una evidente discusión pública sobre la cuestión. Pero la actuación de los militares ha sido creciente en el área de la seguridad pública interna<sup>44</sup>, y en «operaciones»<sup>45</sup> de combate al narcotráfico. Debido a las presiones internacionales, un próximo análisis de los mecanismos del control penal sobre el crimen organizado probablemente concederá un lugar destacado a las Fuerzas Armadas.

41. «Es evidente –y la CPI lo demostró claramente– que la cuestión del narcotráfico tiene raíces mucho más profundas que las imaginables por cualquiera de nosotros. Dichas raíces alcanzan sectores políticos, gubernamentales y sectores del crimen organizado. Según el presidente Fernando Henrique Cardoso, estas raíces, ‘por suerte’, no alcanzan las altas esferas de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial»; «FHC vê tráfico já ‘enraizado’ no país» en *Folha de São Paulo*, 10/11/99, p. 5.

42. El gobierno federal enviará al Congreso Nacional un proyecto de ley, preparado por el Ministerio de Justicia que tipifica «Organización Criminal» como «la asociación de más de tres personas, en grupo organizado, por medio de entidad jurídica o no, de forma estructurada y con división de tareas, que se valen de la violencia, intimidación, corrupción, fraude o de otros medios, con el fin de cometer ‘crimen’». El proyecto amplía también la denominada «delación premiada» que ya existe, por ejemplo, para los casos de «extorsión mediante secuestro», e instituye la posibilidad de «presiones temporales para los acusados». Hay también propuestas realizadas por el secretario nacional Anti-Drogas, Walter Maierovitch, que prevén: 1) infiltración de policías en organizaciones criminales, sin autorización judicial, en casos excepcionales; 2) escucha ambiental de personas sospechosas, lo cual incluye la instalación de equipos de grabación en mesas de restaurantes, en vehículos particulares y baños, o hasta la intercepción de conversaciones privadas por internet; v. «Governo prepara ataque ao crime organizado» en *O Globo*, 26/3/00, p. 12.

43. «Extorsão, tortura, extermínio, suborno. Qué polícia é essa?» en *Jornal do Brasil*, 17/3/00, p. 1; «Luis Eduardo: Garotinho optou pela ‘banda podre’: Subsecretario foi demitido pela televisão. Policiais comemoraram» en *Jornal do Brasil*, 18/3/00, p. 1.

44. V. Jorge Zaverucha: «As FFAA e a invasão endógena» en *Inteligência* N° 7, 5-7/1999, pp. 96-109.

45. Sobre la intervención de las Fuerzas Armadas en Río de Janeiro, v. C. Caldeira: «Operação Río e cidadania: as tensões entre o combate à criminalidade e a ordem jurídica» en Elisa Reis, Maria Hermínia Tavares de Almeida y Peter Fry (orgs.): *Política e Cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas*, Hucitec-Anpocs, San Pablo, 1996, pp. 50-74.

# Violencia delictiva, inseguridad urbana

## La construcción social de la inseguridad ciudadana

JUAN S. PEGORARO

**En el ámbito colectivo, el aumento de la delincuencia en la Argentina existe como dato de la realidad y como dato emocional. En los años 90 la brecha entre ambos tendió a acentuarse, motivada en los valores culturales neoliberales, las reformas económicas y las apelaciones políticas de los funcionarios y dirigentes. El nuevo «enemigo» social es el delincuente, un sujeto híbrido y demonizado, aunque sin embargo no comete delitos a la manera «profesional» sino que tiene hábitos de *cazador-recolector*. Como telón de fondo, la grave corrupción que ha invadido los organismos y poderes oficiales no ayuda a encontrar soluciones basadas en la profundización de los derechos ciudadanos.**

**E**n los últimos 20 años en los países occidentales, y en Argentina en la década de los 90, se instala el fenómeno de la inseguridad personal, expresado en el aumento de los delitos violentos, y que aparece con la crisis del Estado de bienestar y en el marco de la aplicación de políticas económicas neoliberales. La presencia cotidiana de estos hechos abrió el debate sobre las políticas penales y sobre la capacidad del sistema penal de anular o reducir las conductas delictivas y resolver la inseguridad personal. La violencia delictiva no es ninguna novedad en la historia de la sociedad humana, pero en esta década aparece diferenciada de otras anteriores, en las que predominaba una violencia de signo político, que definía dos bandos por momentos claramente identificados con el poder económico-político, por un lado, y los sectores subalternos por otro. Singularmente, aquella violencia política se manifestaba en Argentina en el marco de una sociedad menos desigual que

JUAN S. PEGORARO: docente e investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

**Palabras clave:** violencia, delincuencia, sistema penal, Argentina.

ahora, y con una expansión firme del acceso a bienes primarios y secundarios de vastos sectores de la población, con bajos índices de desempleo, con aumento de la seguridad social, con muy buenos índices de educación y salud, planes de vivienda y desarrollo urbanístico relativamente extensos.

Es cierto que ese «Estado social» en Argentina era mucho menos de «bienestar» que el existente en los países desarrollados o posindustriales, pero de todas maneras visto 30 o 40 años después no deja de llamar la atención el grado de conflictividad político-social (tanto real como ideológico o simbólico) que contenía, a tal punto que frecuentemente el sistema institucional democrático y republicano era interrumpido o condicionado por el estamento militar que creía ver en peligro el orden social. Desde la posguerra y hasta 1983, el país se repartió por mitades los años de gobierno autoritario –de los militares– y democrático –de los civiles. Basta agregar además que los gobiernos civiles fueron jaqueados sin pausa y condicionados por las fuerzas militares, que durante todo ese periodo fueron el poder real que «protegía» la vida civil del país de la inseguridad del «orden interno». Así, los militares definían ampliamente el carácter delictivo de las conductas de los ciudadanos, incluyendo en ellas la que llamaban «delincuencia subversiva» y considerando así natural su «respuesta» para tutelar la sociedad.

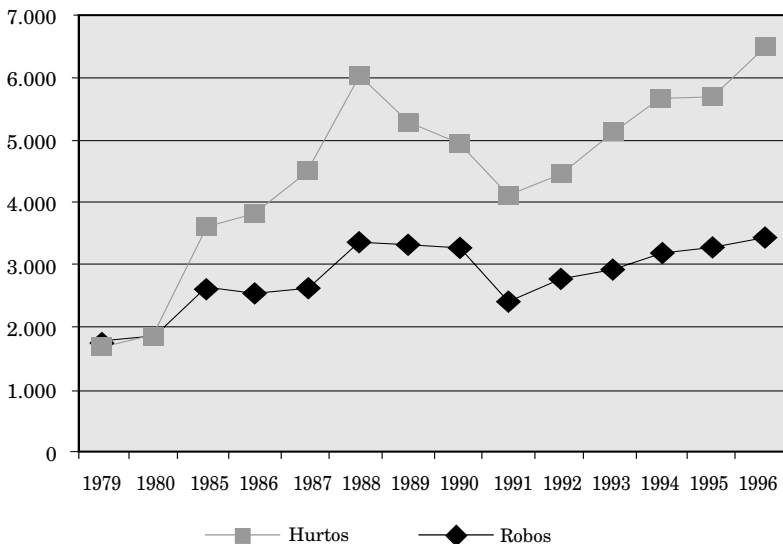
Pero promediando los años 80 y principalmente en los 90, la cuestión de la inseguridad se expresa con otras características. La historia fue dejando paso a la reducción o neutralización de la conflictividad violenta entre partidos, grupos políticos o sectores sociales, paralelamente al crecimiento del número de delitos y de la violencia interpersonal. Además, esta violencia aparece de manera simultánea a otra violencia de carácter más social, en el sentido de más extensa y profunda, que podríamos llamar económico-social y que se revela en indicadores estadísticos que muestran los efectos de la exclusión, la marginación, el desempleo, el desamparo social, o sea la inseguridad que se ha producido como resultado de la aplicación del modelo económico neoliberal. Esto último es empíricamente comprobable a partir de indicadores de la distribución regresiva de los ingresos y un fuerte aumento de la desigualdad social, sumado al crecimiento de los índices de pobreza y de indigencia que muestran que, ahora, más de una tercera parte de la población (13 millones de personas) vive debajo de la línea de pobreza. Paralelamente, se produjo el empobrecimiento del otro tercio de la población, y así podría afirmarse que el modelo económico social vigente solo incluye al tercio restante. Esto es, sin duda, el resultado de un proceso de violencia social que si bien no ha sido ejercido por medios físicos ha producido un cambio regresivo en la estructura de la pirámide social.

Desde mediados de los años 70 y coincidiendo con el golpe militar de 1976, se fue produciendo el deterioro de los ingresos del 80% de la población argentina, que exhibe actualmente la mayor desigualdad de su historia: el 20% más pobre, que en 1974 recibía el 6,4% y recibió el 4,6% durante la hiperinflación de 1989 –un momento coyuntural en el reparto de ingresos–, ahora, 10 años

después, posee el 3,9% mientras el 20% más rico alcanza el 55,2% de participación en los ingresos. La descripción de la estructura de ingresos en Argentina, conforme a los datos del Indec (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de agosto de 1999), nos permite señalar las bases reales para diseñar una política de seguridad de la ciudadanía en su conjunto. Otros datos de la estructura social según un informe del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, muestran que hay más de 13 millones de pobres y, de ellos, 3,5 millones en la indigencia y con una tasa de desempleo de alrededor de 15%; por otra parte, más del 25% de la población económicamente activa (PEA) se encuentra subocupada. Además, con base en la Encuesta Permanente de Hogares del Indec, sobre 2.027.000 jóvenes (de entre 15 y 24 años) en Buenos Aires y Gran Buenos Aires, 413.612 abandonaron la educación y no consiguen trabajo. Entre los hogares más pobres el desempleo juvenil llega al 50%; o sea el 28,6% de los jóvenes entre 15 y 24 años vive en hogares pobres con ingresos inferiores a 480 dólares mensuales; y algo más: los jóvenes entre 20 y 24 años que no estudian ni trabajan llegan al 24,8%. En suma en el área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires hay más de 400.000 jóvenes en esta situación. Y otro dato para considerar en este crecimiento de la violencia interpersonal asociada a los delitos es la relación entre hurtos (sin violencia) y robos (con violencia) en la que se han visto involucrados menores en el conurbano bonaerense. El gráfico muestra cómo se va ampliando la brecha entre robos y hurtos en los que se involucra a menores.

Gráfico 1

**Menores en robos y hurtos. Argentina 1979-1996**

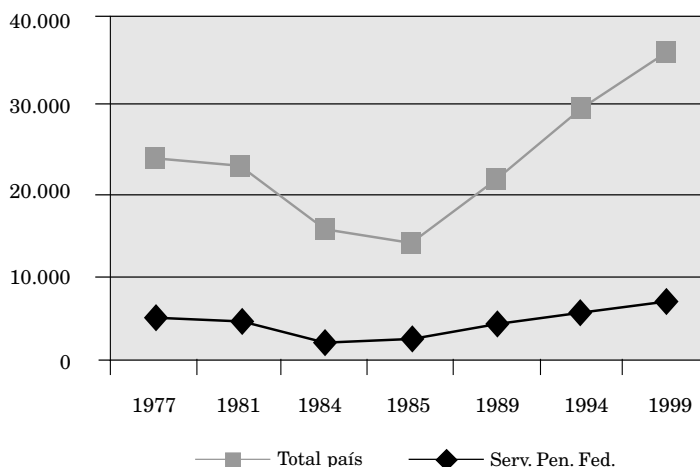


**Fuente:** Elaborado con base en datos del Dpto. de Estadísticas de la Procuración General de la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires.

Por otra parte hay que considerar que el fenómeno de la inseguridad está ampliamente extendido (aunque con intensidad diversa) en las sociedades occidentales. Y las respuestas o soluciones a este fenómeno no son demasiado novedosas. Un dato objetivo para ello es el aumento de la población encarcelada, que si en la década de los 70 en los países europeos era de alrededor de 50 por cada 100.000 habitantes, ahora excede el 100/100.000 y llega a más del 600/100.000 en Estados Unidos, que tiene dos millones de personas en prisión y otras 3.500.000 bajo diversas formas de control penal. En el caso argentino, el aumento de la población carcelaria llega hoy a más 100/100.000.

Gráfico 2

**Población carcelaria. Argentina 1977-1999**



Como decíamos, en los últimos 20 años el aumento de los delitos interpersonales se ha transformado en un hecho cotidiano en las sociedades occidentales, y el miedo al delito y la sensación de inseguridad asociada a tal aumento da como resultado la representación social que de ella se construye y construimos. En efecto, el miedo al delito se nutre de las representaciones imaginarias que tenemos tanto del delito como de los delincuentes, que generalmente son producidos por los medios de comunicación en cuanto seleccionan y amplifican casos paradigmáticos. Pero también en el campo intelectual por medio de gran parte de investigaciones de signo positivista se reproduce este imaginario simbólico estereotipado de una delincuencia tremendamente peligrosa y amenazante asociada al robo con violencia, realizado por jóvenes marginales y pobres o ligados a patologías biológicas o sociales. La mayoría de los trabajos de investigación criminológica se refieren a este tipo de delincuencia que es la que produce más miedo al delito y por lo tanto también reproduce y reifica la idea de que ésta es la delincuencia, quedando fuera de sus análisis la delincuencia ligada al poder, al delito y al crimen organizado

o los delitos económicos, crímenes que muestran la falacia del paradigma positivista que asocia la delincuencia a la pobreza (Aniyar de Castro).

Pero no puede negarse que el miedo al delito interpersonal está actualmente incorporado a la cotidianidad de la vida moderna y tiene implicancias para la vida democrática más allá de la realidad o de la objetividad del fenómeno. Por ello el sentido común reclama explicaciones causales de este fenómeno, y como sabemos, la ansiedad que produce desecha tanto razonamientos complejos y relaciones entre diversas causas, como requiere alguna receta mágica que conjure el miedo. Así se trata de encontrar una causa principal, que aunque resulta insatisfactoria promueve políticas más punitivas satisfaciendo la idea de venganza que está presente desde siempre en el sistema punitivo (Durkheim; Girard).

Por otra parte, es necesario destacar que las políticas penales tienen continuidades y cambios: por un lado su columna vertebral sigue siendo la política represiva, pero por otro en la última década asistimos a ciertos cambios tanto en sus respuestas simbólicas como en las prácticas del gobierno y de las agencias de control social-penal, que implican diferentes formas de responder o no a las conductas delictivas. En efecto, en la década de los 90 se reformaron en la Argentina, además del Código Penal, el código de procedimientos de la provincia de Buenos Aires, la administración de justicia con la implantación de los tribunales orales, se designaron jueces de ejecución de sentencia, se nombró al Procurador Penitenciario, se proyectaron planes de ayuda social a sectores vulnerados, se dictó una nueva ley con el Plan Penitenciario Nacional con énfasis en la rehabilitación del interno y un régimen alternativo de cumplimiento de condena (salidas de trabajo, transitorias, etc.) y además se convocó a la ciudadanía («a la comunidad», como se le llama) para que participe en la lucha contra el delito. El aspecto del núcleo duro de la política penal no solo puede verse en el aumento de la población encarcelada sino también en las víctimas que produce el sistema represivo producto de la explícita declaración de guerra al delito (que en 1992 significó un incremento desorbitado del presupuesto policial para la compra de armas de puño, ametralladoras e itakas), como la muerte de terceros ajenos a un hecho delictivo producto de la decisión de *cazar* a los delincuentes a cualquier precio. Pero también en el fusilamiento de aquellos que son sospechados de haber cometido un delito y que pertenecen a sectores desprotegidos social y económicamente, y que son muertos por las fuerzas policiales sin que medie un enfrentamiento.

Según los datos recogidos por organismos defensores de derechos humanos existen constancias de que desde 1984 hasta 1996 hubo 262 casos de homicidio de las fuerzas policiales. Pero a partir de este último año las cifras a manos de la policía son las siguientes: 1997: 120 (10 personas muertas por mes); 1998: 89 (7,4 de promedio mensual); y 1999: 134 (11 personas muertas por mes)<sup>1</sup>.

1. Datos del archivo de Correpi (Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional, Buenos Aires).

Cuadro 1

**Víctimas civiles y policiales, Capital Federal y Gran Buenos Aires, 1998**

	Civiles		Agentes	
	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
Capital Federal	53	53	10	14
Gran Buenos Aires	114	148	43	83
<b>Totales</b>	<b>167</b>	<b>201</b>	<b>53</b>	<b>97</b>

**Fuente:** Datos del CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.

El cuadro muestra no solo la cantidad de muertos y heridos sino la relación entre estas dos variables, tan distinta cuando las víctimas son civiles que cuando son agentes de la policía, relación que también ha sido mostrada en los anteriores Informes del CELS. Es necesario aclarar que no existe en la legislación argentina la pena de muerte, aunque, como sugiere el cuadro, no es óbice para que de alguna manera exista en la realidad.

A partir de los años 90, y en especial desde mediados de la década, el discurso oficial en la Argentina fue considerando los límites de la eficacia del sistema penal para revertir el miedo al delito que manifestaba la ciudadanía. Pero en la realidad la respuesta estatal ha sido fundamentalmente la apelación a la instancia simbólica ofrecida por el sistema penal, el incremento de la represión policial con ejecuciones encubiertas y la apelación al encarcelamiento; en suma, al núcleo duro del sistema de control social penal.

Paralelamente, atrapado el Estado en su proceso de desestatización abandonó lo que sostenía formas tradicionales de integración social, como es el control legal del mercado de trabajo. Su desregulación dejó libradas a las fuerzas realmente existentes en la sociedad, o sea el poder empresarial, sumiendo la vida del asalariado en la precariedad e incertidumbre laboral. Y paralelamente se fue deslizando un discurso en el cual se reconocía de manera implícita que el Estado solo no podía hacerse cargo de controlar y prevenir el delito, y para ello necesitaba la ayuda de la ciudadanía, en especial de la «comunidad».

### **El problema del aumento del delito**

Decíamos que el delito, y en particular el miedo al delito, se ha instalado en la vida social y transformado en una referencia obligada de la vida cotidiana; una fase rutinaria de la conciencia moderna que los medios de comunicación abonan todos los días. Prueba empírica de ello es el aumento del centimetrageo y la frecuencia de las noticias sobre los hechos delictivos (DNPC). Con respecto a las mediciones, sabemos que los registros oficiales de los delitos cometidos no dan cuenta de la realidad del fenómeno en general (Pavarini 1995a) y debemos mirarlos con desconfianza aunque sin desestimarlos. Es cierto que



gran parte de los delitos no se denuncia; constituyen lo que se llama «la cifra negra». Pero también es cierto que los hechos denunciados y registrados muestran una firme tendencia ascendente año tras año.

De manera que el tema de la inseguridad ha pasado a ocupar un espacio considerable en los medios de comunicación y según las encuestas se ha transformado, junto al desempleo, en los dos problemas más importantes para la población. Se pueden distinguir dos tipos de inseguridad: la *inseguridad objetiva* o sea la probabilidad de ser víctima de un delito, probabilidad que debe relacionarse con el tipo de delito y por lo tanto con variables como edad, género, vivienda, trabajo, rutinas personales, pertenencia a una clase o sector social, etc. La consideración de estas variables puede establecer, con cierto grado de objetividad, la probabilidad de ser víctima de determinado tipo de delito, que no necesariamente se refleja en el *miedo a ser víctima de un delito* que manifiestan los entrevistados y que se denomina *inseguridad subjetiva* producto de la construcción social del miedo asociado a diversos factores, en especial las noticias escritas o visuales que recogen los medios de comunicación. El desamparo institucional y social crea condiciones específicas para el temor de ser víctima (ya no la probabilidad), asociada a la difusión de noticias periodísticas, radiales y televisivas de situaciones delictivas extremadamente crueles y violentas (como por ejemplo una toma de rehenes y la muerte de asaltantes y rehenes por parte de la policía). Pero también produce miedo el involucramiento de la policía en homicidios, tráfico de drogas y armas, corrupción, etc. Dentro de este panorama el Estado por un lado pretende legitimarse con el recurso del uso simbólico de la ley penal y de un endurecimiento de la respuesta penal concreta, y por otro es evidente el fracaso (por el aumento de las conductas delictivas) de tales políticas; esto no hace más que potenciar o realimentar la sensación de inseguridad. En suma, si el Estado y la ley penal no protegen a la ciudadanía se abre el camino a la búsqueda de otros medios, uno de ellos es la «defensa personal» (como la compra de armas) y las empresas de seguridad privada.

No obstante, la respuesta punitiva tiene el atractivo de presentarse como la única que puede reducir a la delincuencia basándose en el hecho contundente de que mientras los delincuentes permanezcan encerrados están incapacitados de cometer delitos. Como señala un editorialista estadounidense<sup>2</sup>, «la gran mayoría de los criminales condenados rara vez quedan del lado de adentro de la cárcel. En 1989, las tres cuartas partes de todos los criminales condenados estuvieron en libertad vigilada. Dentro de los tres años después de conocido el veredicto, casi la mitad de esos delincuentes en libertad condicional tuvo que ser puesto de nuevo entre rejas debido a que cometió un nuevo delito —lo que significó una nueva víctima— o se convirtió en prófugo». Por lo tanto, sostiene, «las prisiones salvan vidas». Y de esta tesis saca una conclu-

2. A.M. Rosenthal: «La Policía y las cárceles» en *La Nación*, 5/2/94; y «Las cárceles salvan vidas» en ídem, 17/2/94, Buenos Aires.

sión esclarecedora de su posición: «El hecho de que se triplicara la población carcelaria desde 1975 hasta 1989 redujo la posibilidad de delitos violentos en 1989 en casi 400.000 asesinatos, robos, violaciones y agresiones violentas». Con esta forma de pensar se entiende que actualmente existan alrededor de dos millones de presos en las cárceles norteamericanas (y casi otros cuatro millones bajo el sistema penal con formas alternativas a la prisión): casi 700 por 100.000 habitantes, la tasa más alta del mundo en el país que se ofrece como modelo institucional a imitar.

Esta política penal avanza sobre los derechos y garantías de los ciudadanos exhibiéndose como una política de «defensa social», la cual representa el valor máximo al que se someten, en la realidad, otros derechos individuales (Baratta 1986; Ferrajoli). Por otra parte, «la mano dura» que preconiza esta política con sus exabruptos y amenazas, tiene el efecto de hacer correr a todo el campo de análisis hacia la derecha. De este modo, sectores garantistas tienden a declinar posiciones ante una opinión pública ganada por un debate que se presenta como una disyuntiva que requiere de alineamientos excluyentes: *derechos de los ciudadanos o derechos de los delincuentes*.

Paralelamente este debate obtura una discusión necesaria, aunque compleja, sobre las causas de la delincuencia. La necesidad de una respuesta rápida y concreta que calme la ansiedad brindando certezas, aunque sean solo simbólicas, hace que los funcionarios y el estamento político en general respondan con el discurso del endurecimiento de las leyes, el fin de las excarcelaciones, la construcción de más cárceles, la extensión de las penas, etc. Quien fuera secretario de Seguridad del anterior gobierno de Carlos Menem (1989-1999), Miguel Angel Toma, lo decía con estas palabras: «Hoy a los argentinos nos quieren hacer creer que unos pocos violentos y marginales tiene más derecho que la mayoría de la población, que inerme, vive un virtual arresto domiciliario mientras que en las calles de encuentran a sus anchas transgresores, inadaptados, prostitutas y travestis»<sup>3</sup>. La selectividad del funcionario para identificar a los causantes de la inseguridad es paradigmática: transgresores, inadaptados, prostitutas y travestis. Esto es coherente con el uso histórico de la herramienta penal que necesita de chivos expiatorios (Girard) y se descarga contra aquellos que son considerados «desviados sociales» aunque objetivamente no sean los causantes de la inseguridad.

Sobre la inseguridad objetiva y la subjetiva se ha instalado otro debate, como el cuestionamiento de las instituciones o agencias de control penal (poder policial, judicial, penitenciario) que en todas sus instancias se encuentra en una fuerte crisis de legitimidad, en primer lugar por el fracaso en demostrar a la ciudadanía que alcanza los objetivos que se propone, en este caso reducir la delincuencia, y en segundo lugar debido a los escándalos de corrupción. Tanto jueces como policías de alto rango y altas autoridades del Servi-

3. Miguel A. Toma: «Sin seguridad no hay libertad» en *Clarín*, 22/6/99, Buenos Aires.

cio Penitenciario están involucrados en graves acontecimientos que, además, exceden el carácter meramente delictivo individual: el asesinato del periodista José Luis Cabezas, el atentado contra la Embajada de Israel, o la bomba contra la sede porteña de la AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina) con un saldo de más de 80 muertos, por citar los casos más resonantes.

### **Las consecuencias del aumento de la inseguridad**

En países europeos, en especial Francia e Inglaterra, la política penal ha sido, desde la posguerra muy claramente, un abanico de políticas que junto a las represivas y penales incluye otras de amparo social que buscan mitigar los efectos de la economía de mercado y tratan de incluir a sectores en riesgo de ser vulnerados. Las políticas neoliberales han sido aplicadas con diferente intensidad y extensión y también con «acompañamientos». Pero no ha sido el caso en la Argentina, donde la política represiva ha estado acompañada solamente por una política de exclusión social. La política, y en especial el discurso de «mano dura» –la traducción argentinizada de «law and order»– no se abandonó y por el contrario se ha colocado como eje de la política penal y últimamente ha logrado, por lo menos en el plano electoral, una gran aceptación.

En las elecciones de octubre de 1999, en la provincia de Buenos Aires (con la tercera parte de la población del país), el gobernador electo Carlos Ruckauf basó su campaña en el discurso de «meter balas a los delincuentes». Una vez en funciones, nombró como secretario de Seguridad a un militar, el coronel retirado Aldo Rico, uno de los llamados «carapintadas» que se alzaron contra el el gobierno de Raúl Alfonsín.

Sin embargo lo sintomático es que el delito no baja, pese a que se vienen endureciendo las leyes penales en especial para conceder la excarcelación o la libertad provisoria. Incrementando las facultades policiales los índices delictivos crecen y la sensación de inseguridad se acrecienta con el agravante de que va acompañado de un discurso antidemocrático, como si las libertades políticas y la protección de los derechos ciudadanos produjeran los delitos violentos y la inseguridad.

En el seno del Estado, y en especial en los profesionales de la política, la reflexión sobre este fenómeno está atrapada en la lógica de las respuestas efectistas y demagógicas necesarias para dirigirse a un electorado que requiere soluciones tranquilizadoras. Pero en el campo de las ciencias sociales se requiere abordar este fenómeno social más allá de una simple suma de conductas individuales para no quedar atrapado en las posiciones reduccionistas de los funcionarios de gobierno o de los penalistas, que acuden al derecho penal como un talismán capaz de resolver este fenómeno complejo. Obviamente, los talismanes son la fuerza del deseo pero no la realidad (Freud). Además esta década del 90 ha incluido un cambio importante, como la convocatoria a la «comunidad» para participar en las políticas de seguridad. Si el Estado en décadas pasadas aparecía como un «represor» de la sociedad



civil y era impensable que convocara a la ciudadanía a participar en políticas que teóricamente eran de su ámbito exclusivo, a mediados de los 90 se instaló en la agenda de la lucha contra el delito la convocatoria a que participara en ella la ciudadanía. Así como en los 70 fue la «guerra a la subversión» ahora en los 90 los enemigos son los delincuentes y por lo tanto se ha declarado la «guerra al delito».

Pero la «genealogía» (Foucault 1992) de las nuevas políticas de seguridad tiene una complejidad tal que no puede reducirse a una mera respuesta al crecimiento de la violencia delictiva. No se trata de un «descubrimiento» sino del resultado de diversos factores, algunos contradictorios y conflictivos. Por ello puede decirse que estas políticas de seguridad son una construcción social: no es una condición necesaria para las nuevas políticas de seguridad el aumento de la violencia delictiva, ya que a lo largo de la historia fue enfrentada principalmente con las fuerzas represivas del Estado, en especial la policía y en casos especiales o extremos las fuerzas militares. Por lo tanto debemos agregar en las consideraciones del caso que los programas de seguridad urbana que se han puesto en marcha coinciden con la aplicación de políticas neoliberales, que en este plano proponen descentralizar, responsabilizar a cada uno (Rose) y hacer participar a la comunidad o a la ciudadanía en diversas acciones para la prevención del delito. Por ello puede afirmarse que las nuevas políticas de seguridad que se han puesto en marcha en la última década principalmente en la ciudad de Buenos Aires, tiene que ver en gran medida con las nuevas tecnologías de gestión de la política social que tiende a una mayor mercantilización de las relaciones sociales y a la «des-gubernamentalización del Estado» y hacia una «desestatalización del gobierno», cuestión relacionada con la mutación del concepto de lo social. En especial ello se expresa en una nueva concepción de lo que debe hacer un funcionario público, que si antes pasaba por realizar servicios para la ciudadanía, las políticas del neoliberalismo conservador, reestructurando el lugar de lo público y de lo privado, han hecho ahora que ese mismo funcionario técnico o político tenga otras «nuevas obligaciones»: privatizar, mercantilizar, adjudicar, y manejarse con parámetros de competitividad, calidad y demanda de los clientes-usuarios.

### **El aumento de la conflictividad delictual**

No obstante que las estadísticas oficiales son poco confiables, puede afirmarse un crecimiento firme y acumulativo de los hechos delictuosos registrados por la Policía y reportados a la Justicia.

Entre 1970 y 1990 se duplicaron las denuncias. Duplicación que ahora se repite, pero en solo una década, de 1990 a 1999. El gráfico siguiente muestra comparativamente *hechos delictuosos y condenas* en el periodo 1971-1999.

Aunque llama la atención que el número de sentencias condenatorias no se haya elevado en 30 años (y esto abre un interrogante sobre el sistema judicial) ni siquiera se sigue el ritmo de las denuncias. No obstante vale aclarar

Cuadro 2

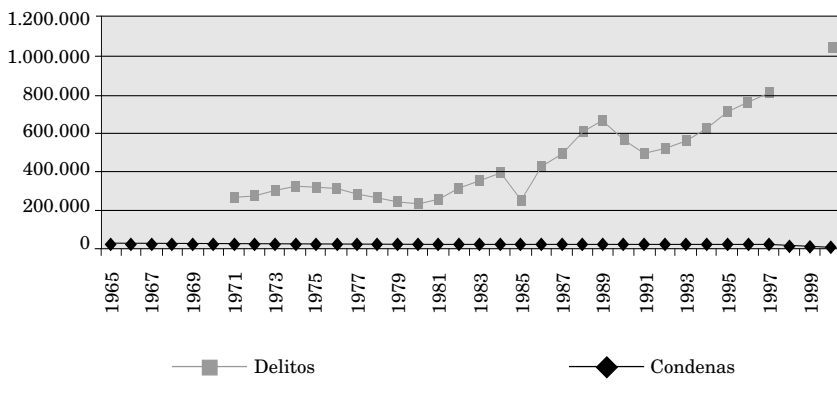
**Argentina. Delitos y condenas (1971-1990)**

Años	1971	1975	1980	1985	1990	1995	1999
<b>Delitos</b>	263.141	320.216	227.578	428.720	561.150	710.467	1.056.421
<b>Condenas</b>	19.210	15.730	23.466	15.301	16.262	19.172	13.263

**Fuente:** Elaborado con base en datos del Registro Nacional de Estadísticas Criminal y Reincidencia y la Dirección Nacional de Política Criminal.

Gráfico 3

**Delitos y sentencias. Argentina 1965-1998**



que estos datos no son comparables, ya que en la gran mayoría de los delitos denunciados (en especial contra la propiedad) el autor no es identificado y por lo tanto no se llega a un proceso judicial.

**La seguridad y la inseguridad**

Tal como decíamos, en la última década se desarrolló un abanico de políticas que fueron anunciadas para enfrentar al nuevo enemigo social, la delincuencia, incluyendo de manera especial al tráfico de drogas. Los cambios en las políticas de seguridad abarcaron el Código Penal, el de Procedimiento Criminal, la ley de Organización de los Fiscales Judiciales, de Penalización de Tráfico y Tenencia de Drogas, a la policía bonaerense y la Federal, al régimen carcelario con un nuevo plan nacional, y la participación de la ciudadanía en estas políticas. El núcleo duro de la política sigue asentado en el principio de la *defensa social* y por lo tanto en la relegitimación simbólica del recurso penal

como principal medio para enfrentar la cuestión de la inseguridad personal. Esta relegitimación simbólica del recurso penal tiene como correlato las representaciones colectivas de la delincuencia, acotada a las conductas individuales que atentan ya sea contra la persona o contra sus bienes cercanos. Esa representación de la delincuencia es confirmada por las agencias del control social penal, atrapadas en la lógica de la impostergable «realización de sus fines» y también por la mayoría de los estudios en el medio académico promovidos por el Banco Mundial o el BID, y también por instituciones locales o regionales que no cejan en reificar a la delincuencia común y omiten, en general, referirse a los delitos de la autoridad o de los poderosos (Pegoraro).

Por otra parte, el concepto de seguridad es un concepto «vacío» en el sentido de que su significado depende del imaginario que poseen de ella grupos sociales, como vecinos, profesionales, militares, empresarios, padres de familia. Cada uno tiene un concepto de «seguridad» no necesariamente similar. Dicho concepto es complejo, por cuanto la seguridad como respuesta a la inseguridad debe considerar diferencias de género, de tipos de delitos, de edad, estatus económico, lugar de residencia, y también de conductas «indeseables» denominadas «incivildades». Por otra parte, en Argentina la seguridad estuvo ligada al orden político más que al penal de los delitos comunes. Así se pusieron en práctica durante varias décadas políticas de seguridad referidas a la «seguridad nacional» o a la «seguridad interna» identificando como enemigo al activista político. Así, las cárceles contenían pabellones para los presos «comunes» y para los «políticos».

Se sabe que es imposible conocer con precisión la cantidad de delitos que se cometen, la delincuencia real, solo se puede conocer la delincuencia aparente, es decir la criminalidad que es descubierta y denunciada. Las fuentes de información sobre la cantidad de delitos son principalmente las estadísticas policiales, las judiciales y las encuestas de victimización. Pero estas fuentes no revelan, ni pueden hacerlo, la delincuencia real, hecho que agrega otras dificultades para el conocimiento cierto de este tema y pone de manifiesto la improvisación de las políticas penales: la información policial sobre la cuantificación de los delitos es inconfiable porque solo registra los hechos denunciados, y además las diferentes comisarías construyen la información de manera errática y por necesidades contingentes. Las estadísticas judiciales agregan datos sobre las sentencias, pero dependen de la policía en cuanto es la encargada de elevar las causas a tribunales. Por su parte las encuestas de victimización son un medio para detectar la cifra real de delitos y ponen de manifiesto el elevado número de hechos no denunciados; pero tampoco son totalmente fiables, ya que la forma de la pregunta y la representación imaginaria y social influye en la respuesta. Además, delitos como los económicos requieren de encuestas de carácter cualitativo para su detección (Sutherland). Por lo tanto si bien se debe tener especial cuidado al comparar tales fuentes, permiten una verificación sobre ciertas tendencias. Es claro que hay delitos más identificables y cuantificables que otros, como el homicidio, el robo de autos o el robo de viviendas de sectores medios y altos, (estos últimos condicio-

nados para el cobro del seguro), pero el robo o el hurto, principalmente cuando no tienen una gran entidad son escasamente denunciados. En suma, la cantidad de hechos delictivos sigue siendo una incógnita aunque las encuestas de victimización permiten acercarse a una medición más objetiva para considerar la «sensación de inseguridad» de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires –la que condiciona la respuesta o reacción represiva por parte de las agencias de control social. En la medida en que la sensación de inseguridad es mayor, la respuesta se hace más dura contra la delincuencia, se endurece y tiende a limitar los derechos y garantías al supeditarlos al «éxito» de la lucha contra el delito. A esto colaboran en gran medida la «corporación» política, que supone que su gestión depende de esta cruzada contra el delito y se compete así a ver quién se pone más duro o quién propone una medida «mágica» para resolver el problema (Proyecto Citta Sicure, informe 1997).

### Los límites del sistema penal

Un supuesto básico para analizar el sistema penal luego de tantos años de aplicación con altos niveles de violencia –como la duplicación de la población carcelaria en la última década–, es reconocer sus límites. Claro que éstos pueden ser leídos como un fracaso, por un lado porque la ley penal (y su función preventiva) está neutralizada por una realidad social hecha de desigualdades crecientes y de morales débiles, y por otro porque los castigos que aplica no alcanzan para evitar las compulsivas demandas de la sociedad consumista. Recordemos el análisis de Foucault (1976): el fracaso del sistema penal exhibe una utilidad aprovechada por el sistema social en su conjunto, ya que la política penal resulta en realidad una «gestión diferencial de los ilegalismos» y no la represión de todos ellos. La utilización de la mano de obra delincuente en múltiples tareas de servicios por la policía y por instituciones gubernamentales (matones, rompe-huelgas, crimen del poder, participación en los robos, manejo de la prostitución, tráfico de drogas, tráfico de armas, etc.) ha acompañado la historia, por lo que el asombro frente a esto es también un producto de una construcción social que logra hacer funcionar selectivamente la memoria neutralizando aquello que puede cuestionar el funcionamiento del orden social.

Por otra parte, es justo reconocer que el sistema penal (y sus subsistemas) no puede reducir los índices de violencia social que genera el sistema (exclusión, desempleo, desigualdad, etc.) porque no ha sido creado para ello, y porque el sistema penal tampoco puede resolver los casos «políticos»<sup>4</sup>: aquellos casos que trascienden aspectos «comunes» en tanto problemas delictivos inherentes al ejercicio del poder o poderes. Recordemos cuando Bobbio<sup>5</sup> se refiere a los «poderes ocultos» existentes en la vida democrática y que hasta ahora no han podido ser neutralizados. Y frente a la *delincuencia organiza-*

4. Como el asesinato de José Luis Cabezas, la masacre de la AMIA, la voladura de la Embajada de Israel, la mafia del oro, el tráfico de armas, el lavado de dinero, la voladura de Río Tercero entre otros cientos de casos en los últimos años.

5. Norberto Bobbio: *El futuro de la democracia*, Plaza & Janes, Barcelona, 1985.



da el sistema penal también se presenta con una consistente debilidad, originada no solo en su debilidad política sino también en cuestiones complejas como la dificultad de su encuadre legal (Zaffaroni 1995a). Además, siendo la delincuencia una construcción social, con representaciones simbólicas o imaginarias, el papel principal se reserva para la delincuencia común (Guemureman)<sup>6</sup>.

Convengamos que si bien en el comportamiento humano funciona una norma legal prohibitiva, la motivación de la conducta depende más de otras dimensiones, como la promoción de objetivos personales, las metas sociales, la facilitación o el acceso a medios para tales metas, las interacciones sociales y demás lazos que hacen posible la vida en sociedad. El sistema penal carece de capacidad para lograr la integración social porque no puede, por sí solo, fijar las metas sociales y generar las motivaciones que hagan a las personas más probas y más piadosas o solidarias. La integración social tiene formas no homogéneas y está generada por el sistema económico-social-político, que en el capitalismo produce riquezas como un arsenal de mercancías y bienes y al mismo tiempo exclusión, miseria, desigualdad, degradación social y ruptura de los lazos de solidaridad y de los vínculos no mercantiles. Esto último también ha producido el quiebre del *control social informal* que realizaban hasta la crisis del Estado de bienestar instituciones como la familia, la escuela, los clubes de barrio, la Iglesia, las bibliotecas vecinales, con una fuerte capacidad de socialización de los individuos alrededor de valores como la solidaridad, la piedad, la honestidad y el trabajo. Las políticas de seguridad tenían como eje y como *resultado* la «prevención del delito» por medio de las formas de socialización en la época de la «afiliación salarial» (Castel), que confinaban al delito común a una actividad más bien marginal. Pero este «orden» fue puesto en crisis por el nuevo orden mundial liderado por el capitalismo financiero (Chomsky). Ahora el núcleo duro de la política penal que se suponía la *última ratio* del ejercicio del poder se encuentra ante la presencia masiva de los *inútiles para el mundo*<sup>7</sup>, o sea, individuos que no pueden socializarse-integrarse porque no tienen cabida en la sociedad de mercado.

Toda política de prevención se basa en la creencia de que los individuos comparten los mismos valores y que solo algunos desviados pueden cometer actos contrarios a la ley. Pero la degradación social también ha producido la

---

6. Es interesante que las representaciones «oficiales» de la delincuencia estén internalizadas en estudiantes de sociología o ciencia política. En encuestas realizadas todos los años en la carrera de Sociología, un 80% de los estudiantes al describir su representación del delito lo refieren a robos, homicidios y violaciones. Silvia Guemureman: «Las representaciones del delito», material de la Cátedra Delito y Sociedad, Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires, 1999.

7. Robert Castel: *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires, 1997. Dice Castel que «... la actual cuestión social consistiría hoy en día, de nuevo, en la existencia de 'inútiles para el mundo', supernumerarios y alrededor de ellos una nebulosa de situaciones signadas por la precariedad y la incertidumbre del mañana, que atestiguar el nuevo crecimiento de la vulnerabilidad de masas» (p. 465).

8. Diario *Página 12*, 2/5/99.

*desprofesionalización* de la delincuencia: un entrevistado<sup>8</sup> dice que los delitos violentos son obra de nuevos «chorros» (ladrones) sin cultura de chorros, de jóvenes «bardereros». Las características de los hechos delictivos que describen los medios muestran que son producto de personas que salen sin plan alguno (la policía los denomina «al voleo») y sin preparar su delito. Se les podría decir *cazadores* y *recolectores* urbanos –y por ello la mayoría utiliza la violencia.

Frente a este diagnóstico puede haber distintas lecturas sobre las conductas delictuales de estos vulnerados y marginados: aquellas que se conmueven y compadecen del espectáculo de la miseria y buscan la forma de que se practique un «capitalismo humanista» –que hasta ahora y no obstante las exhortaciones es contrario a la naturaleza de este sistema social–, y otra lectura, populista, que podría ver al fenómeno delincencial como una estrategia de «resistencia política» creyendo ver que más que apropiarse de bienes, esos actos significan cuestionar el derecho de propiedad –es en esta medida que algunos políticos tratan de subversivos a estos actores marginados. Sin embargo, se trata en el fondo de una táctica económica de sobrevivencia, ya que si bien piensan que deben ser satisfechas de alguna forma sus necesidades en la sociedad de consumo, no hay indicadores para que identifiquen colectivamente al orden social como la causa de su marginación. Y además, porque gran parte de la violencia que desatan se proyecta sobre el mismo ámbito social de exclusión y marginación como una «pandemia» de violencia en las villas o guetos (Vacquant 1997; Auyero). Ante este hecho novedoso de la *desprofesionalización* delictual, no hay política de prevención penal posible como no sea desarrollar políticas sociales que tiendan a recrear los lazos sociales de integración.

¿Es posible hacer una lectura no *sobre* los vulnerados y marginados sino *desde ellos*? Recordemos que Engels («La situación de la clase trabajadora en Inglaterra») señalaba que la primera forma de revuelta del proletariado moderno contra la gran industria era la criminalidad. Creo que el significado real de esta expansión del delito violento ligado a los pequeños ilegalismos (Foucault 1976; 1978) (aunque sean violentos) necesita ser explorado. Queda así abierto un tema que implica un fuerte desafío intelectual y moral en esta época, y que ante el fracaso de las políticas penales puede reducirse a una pregunta: ¿qué quiere decir, socialmente, la actual magnitud del delito violento?

## Bibliografía

- Aniyar de Castro, Lola: *Criminología de la reacción social*, Universidad del Zulia, Maracaibo, 1977.
- Auyero, Javier: «Wacquant en la villa» en *Apuntes de Investigación del Cecyp*, Buenos Aires, 1997.
- Baratta, Alessandro: *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, Siglo XXI, México, 1986.

- Baratta, Alessandro: «Política criminal: entre la política de seguridad y la política social» en *Delito y seguridad de los habitantes*, Siglo XXI, México, 1996.
- Barreira, Cesar: *Crimes por encomenda. Violência e pistolagem no cenário brasileiro*, Relume-Dumara, Río de Janeiro, 1998.
- Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*, Paidós, Buenos Aires, 1985.
- Briceno, Roberto: «La violencia en Venezuela» en Roberto Briceno-León y Rogelio Pérez Perdomo (coords.): *Documento de trabajo de la red de centros*, IESA/Lasco, Caracas, 1997.
- Caldeira, Cesar: «Segurança pública e sequestros no Río de Janeiro 1995-1996» en *Alferes*, Minas Gerais, 1997.
- Castel, Robert: *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires, 1997.
- Christie, Nils: *La industria del control del delito*, Ed. del Puerto, Buenos Aires, 1993.
- Cohen, Stanley: «Escepticismo intelectual y compromiso político: la criminología radical» en *Delito y Sociedad* N° 4/5, Buenos Aires, 1994.
- Cohen, Stanley: «Control de la comunidad: desmistificar o reafirmar» en *Delito y Sociedad* N° 9/10, Buenos Aires, 1997.
- Correpi: «Informe», Buenos Aires, 1999, mimeo.
- Council of Europe: *Bulletin di information pénologique, 1980-1995*.
- Crawford, Adam: *Crime Prevention and Community Safety*, Logman, Londres y Nueva York (caps. 2, 3, 4), 1998.
- Daroqui, Alcira: «El Programa de Libertad Asistida cinco años después» en *Delito y Sociedad* N° 6/7, Buenos Aires, 1995.
- De Giorgi, Raffaele: «Riesgo, malestar y desviación: reflexiones sobre la violencia y los menores» en *Delito y Sociedad* N° 9/10, Buenos Aires, 1997.
- Del Olmo, Rosa (coord.): *Criminalidad y criminalización de la mujer en la región andina*, PNUD-Nueva Sociedad, Caracas, 1998.
- DNPC: Dirección Nacional de Política Criminal III, Ministerio de Justicia, Buenos Aires, 1999.
- Durkheim, Emile: «La evolución de dos leyes penales» en *Delito y Sociedad* N° 13, Buenos Aires, 1999.
- Escayola, Mónica, Gabriela Rodríguez y Cecilia Varela: «Nuevas políticas de seguridad: mapa del delito o la construcción 'democrática' del sujeto peligroso», ponencia presentada en la Reunión de Antropología del Mercosur, Posadas, Argentina, 1999.
- Feeley, Malcom y Johathan Simon: «La nueva penología: notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicancias» en *Delito y Sociedad* N° 6/7, Buenos Aires, 1995.
- Ferrajoli, Luigi: «El derecho penal mínimo» en *Control y Poder* N° 0, PPU, Barcelona, 1985.
- Foucault, Michel: «Illegalismos y delincuencia» en *Vigilar y castigar*, Siglo XXI, México, 1976.
- Foucault, Michel: «Sobre la justicia popular: debate con los maos» en *Microfísica del poder*, La Piqueta, Madrid, 1978.
- Foucault, Michel: *Genealogía del racismo*, La Piqueta, Madrid, 1992.
- Freud, Sigmund: «El porvenir de una ilusión» en *Psicología de las masas*, Alianza, Madrid, 1984.
- Girard, René: *La violencia y lo sagrado*, Anagrama, Barcelona, 1995.
- Goffman, Irving: *Internados*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973.
- Guemureman, Silvia de: «Materiales de cátedra: delito y sociedad», Buenos Aires, 1999, mimeo.
- Guemureman, Silvia y Daroqui, Alcira: *La niñez ajusticiada: la construcción del «sujeto menor»*, Unicef, Buenos Aires, 1999, en prensa.
- Lamnek, Siegfried: *Teorías de la criminalidad*, Siglo XXI, México, 1980.
- Marcus, Michel: «El delito y los modos de regulación de los conflictos urbanos» en Elías Carranza (coord.): *Delito y seguridad de los habitantes*, Siglo XXI, 1997, pp. 99 y ss.
- Matza, David: *El proceso de desviación*, Taurus, Madrid, 1981.
- Melossi, Dario: *El Estado del control social*, Siglo XXI, México, 1992.
- Melossi, Dario: «Ideología y derecho penal. Garantismo jurídico y criminología crítica: ¿nuevas ideologías de la subordinación?» en *Nueva Doctrina Penal*, Buenos Aires, 1996.
- Melossi, Dario: «El derecho como vocabulario de motivos: índices de carcelación y ciclo político-económico» en *Control y poder*, PPU, Barcelona, 1997.
- Melossi, Dario y Massimo Pavarini: *Cárcel y fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario*, Siglo XXI, México, 1980.
- Merton, Robert: «Estructura social y anomia» en *Teoría y estructura sociales*, FCE, México, 1980.

- Ministerio de Justicia: «Plan Penitenciario Nacional. Mensaje al Congreso de la Nación y Proyecto de Ley Penitenciaria», Buenos Aires, 1995.
- Morris, Normal: *El futuro de las prisiones*, Siglo XXI, México, 1978.
- Osborne, David y Ted Gaebler: *La reinención del gobierno*, Paidós, Buenos Aires, 1997.
- Pasalacqua, Eduardo: «Notas sobre policía comunitaria: algunas reflexiones y problemas», Programa de Seguridad Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 1999, mimeo.
- Pavarini, Massimo: «Historia de la pena: la justificación imposible» en *Delito y Sociedad* N° 1, Buenos Aires, 1992.
- Pavarini, Massimo: «Bisogni di sicurezza e questione criminale» en *Rassegna Italiana di Criminologia*, Giuffrè Editore, 10/1994.
- Pavarini, Massimo: «El orden carcelario: apuntes para una historia material de la pena» en *Homenaje a David Baigún*, Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 1995a.
- Pavarini, Massimo: «El Nuevo Mundo del control social» en Cuadernos de Posgrado, Fac. Cs. Sociales, Edición del C.B.C., Buenos Aires, 1995b.
- Pegoraro, Juan: «El sistema penal frente a los delitos del poder y la autoridad» en Máximo Sozzo (comp.): *Seguridad urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas*, UNL, Santa Fe, 1999.
- Pollard, Charles: «Tolerancia cero, ¿y mañana qué?» en *Milenio* año 2 N° 3, Universidad Nacional de General San Martín, Buenos Aires, 1999.
- Proyecto Citta Sicure: «Informe», Bologna, 1997.
- Rose, Nikolas: «El gobierno en las democracias liberales ‘avanzadas’: del liberalismo al neo-liberalismo» en *Archipiélago*, Barcelona, 1997.
- Rosenthal, A.M.: «Restaurar la ley y el orden» en *The New York Times*, 4/1/94.
- Ruggero, Vincenzo: «Castigar a los chicos. La construcción de las carreras criminales en la ciudad de los granujas» en *Delito y Sociedad* N° 11/12, Buenos Aires, 1998.
- Sozzo, Máximo: «¿Hacia la superación de la táctica de la sospecha?» Documento de Trabajo, CELS, Buenos Aires, 1999.
- Sutherland, Edwin: *El delito de cuello blanco*, La Piqueta, Madrid, 1999.
- Tavares de Sousa, Santos: «Por uma sociologia da conflitualidade no tempo da globalização» en J.V. Tavares dos Santos (org.): *Violencia em tempo de globalização*, Hucitec, San Pablo, 1999.
- Thompson, E.P.: *Costumbres en común*, Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1995.
- Tiscornia, Sofía: «Violencia policial en Capital Federal y Gran Buenos Aires. Cuestiones metodológicas y análisis de datos» en M. Sozzo (comp.): *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas*, UNL, Santa Fe, 1999.
- Tonkonoff, Sergio: «Desviación, diversidad e ilegalismos. Comportamientos juveniles en el Gran Buenos Aires» en *Delito y Sociedad* N° 11/12, Buenos Aires, 1998.
- Tönnies, F.: «El nacimiento de mis conceptos de ‘comunidad y sociedad’» en *Sociológica*, primavera 1986, UAM-Azcapotzalco, México, pp. 99 y ss.
- Vacquant, Lóis: «Elías en el ghetto» en *Apuntes de Investigación del Cecyp*, Buenos Aires, 1997.
- Vacquant, Lóis: *Cárceles de miseria*, Manantial, Buenos Aires, 2000.
- Verbitsky, Horacio: *Robo para la Corona*, Planeta, Buenos Aires, 1995.
- Ward, Heather: «Policía comunitaria: las experiencias del Vera Institute of Justice» en *Milenio*, Universidad Nacional de General San Martín, 1999.
- Zaffaroni, Raúl: «Qué hacer con la pena? Las alternativas a la prisión» en *La experiencia del penitenciarismo contemporáneo*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995a.
- Zaffaroni, Raúl: «El crimen organizado: una categorización frustrada» en *Cuadernos del Departamento de Derecho Penal y Criminología*, Córdoba, 1995b.

# Violencia, democracia y cultura política

JOSÉ MIGUEL CRUZ

**El problema de la violencia es de los más graves en la región latinoamericana. Más allá de su impacto en la pérdida de vidas y el desarrollo económico, transforma también la cultura política y afecta los procesos democráticos. Ante la ausencia de respuestas sociales y políticas efectivas a los elevados niveles de inseguridad pública, muchos ciudadanos abandonan la participación social y política. Se comienzan a valorar las actitudes autoritarias y aumenta la desconfianza en las instituciones y en los mecanismos legales, del mismo modo como crece al apoyo a figuras políticas autoritarias.**

Nadie duda hoy en día de que la violencia constituye uno de los principales males que aquejan a las sociedades modernas en todo el globo. Sin embargo, no todas las regiones y países del mundo están afectados de la misma forma y similar magnitud. De acuerdo con datos del Banco Mundial, América Latina y el Caribe constituyen la región más violenta del mundo cuyas tasas de homicidio rondan las 20 muertes por cada 100.000 habitantes (Ayres); otros estudios han mostrado que alguien de entre 15 y 60 años tiene la más alta probabilidad de morir asesinado que en cualquier otra región del mundo (Murray/López). No obstante y lejos de lo que ha sido la nota predominante en Latinoamérica en la segunda mitad del siglo xx, la violencia que hoy prevalece no tiene motivaciones políticas ni se produce en un contexto de guerra civil, con excepción de Colombia y algunos focos de conflictividad política en México.

La mayor parte de la violencia que afecta a las sociedades latinoamericanas proviene de un sensible incremento de la criminalidad urbana, de la violencia generada aparentemente por las desigualdades económicas (Fanjzylber y otros), y por lo que se ha dado en llamar la «cultura de la violencia» —o subcultu-

---

JOSÉ MIGUEL CRUZ: psicólogo salvadoreño; director del Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), San Salvador; catedrático del Departamento de Psicología de la misma universidad; ha sido miembro del comité directivo del PNUD para el programa «Violencia en una sociedad en transición».

**Palabras clave:** inseguridad, violencia, cultura ciudadana, América Central.

ra de la violencia, según Geen (en Morales/Arias)— que afecta a aquellas regiones donde existe un largo historial de relaciones socioeconómicas basadas en la dominación de la tierra y la fuerza de trabajo (Alvarenga). En cambio, en otras regiones del mundo, la violencia contemporánea está más vinculada a los conflictos étnicos que han degenerado en guerras civiles, como el sur de Europa y Oriente Medio, y a conflictos de orden político como en Africa subsahariana.

Esta violencia «social» que prevalece en nuestra región tiene un carácter propio que la diferencia de los otros tipos de violencia. Puede aparecer en cualquier lado y victimizar a cualquier individuo, esto es, resulta impredecible y difusa. Ello provoca en los ciudadanos sentimientos de incertidumbre e inseguridad, sobre todo cuando el problema se vuelve endémico y cuando el Estado se muestra incapaz de lidiar con la violencia, cuando no la tolera tácitamente. En estas circunstancias en que la violencia, la criminalidad y la inseguridad ciudadana dominan las discusiones sociales, se fortalecen actitudes y valores que, en la búsqueda de mayor protección y seguridad ante la sensación de amenaza, se instalan en la cultura política ciudadana y cuestionan la validez y legitimidad del régimen de libertades y respeto a los derechos humanos y civiles (Ratinoff). Al mismo tiempo, surgen claras simpatías hacia acciones contrarias a la frágil institucionalidad democrática y hacia opciones políticas —ya sea dentro del sistema como fuera de él— que atentan en contra del régimen democrático.

La violencia que afecta a las sociedades latinoamericanas no solo representa un obstáculo para el desarrollo económico, en la medida en que atenta en contra de la integridad física de los ciudadanos, de la infraestructura del país y dificulta proyectos de inversión, sino que además puede constituir un riesgo para los procesos de afirmación democrática, por la vía de fortalecer una cultura política que ignora la participación ciudadana, privilegia el orden y la autoridad extremas por sobre las libertades y los derechos fundamentales de los individuos y apoya opciones políticas de corte autoritario.

### **La magnitud del problema de la violencia**

América Latina siempre ha debido enfrentar el problema de la violencia. A lo largo del siglo xx, y aun antes, la violencia dominó la vida social de los ciudadanos. La violencia de la conquista y la colonización dio paso a la de la emancipación colonial, la que rápidamente se confundió con los conflictos entre caudillos y elites criollas que, en el caso de Centroamérica, se repartieron las tierras y formaron países de provincias y de latifundios. En varios países surgieron entonces las violencias de carácter socioeconómico que luego se transformaron en violencia política, de represión y de guerra civil (González).

El fin de siglo encuentra a los países latinoamericanos con problemas de violencia que, en su mayoría, ya no parecen tener motivaciones políticas y que tampoco parecen estar marcados por el enfrentamiento entre clases eco-

nómicas, sino más bien motivados en el crimen común y corriente junto con expresiones de violencia doméstica, intrafamiliar e interpersonal, por un lado, y también por una escalada de los grupos ilícitos (narcotráfico, bandas del crimen organizado y traficantes de migrantes). En casos excepcionales este fenómeno coexiste con focos de violencia política como ocurre en Colombia y en ciertas regiones de México, pero en términos generales la violencia latinoamericana depende más de las interacciones sociales que ocurren en las calles, en las escuelas y en los hogares.

Esto hace que en América Latina, la violencia haya alcanzado niveles sin precedentes en el mundo, de tal manera que la tasa promedio de homicidios para la región sea la más elevada de todo el globo. De hecho, un «cuadro» de violencia epidémica se encuentra en aquellas regiones en donde las tasas superan las 10 muertes por cada 100 mil habitantes (Ratinoff; *ibíd.*). La mayoría de los países latinoamericanos enfrenta tasas por encima de ese umbral, pero no todos son igualmente violentos. Las estadísticas indican que Colombia, El Salvador y Guatemala enfrentan tasas de aproximadamente 100 homicidios por 100.000 habitantes, mientras países como Uruguay, Chile y Costa Rica, no tienen una tasa superior a 8 por 100.000. Sin embargo, hay razones para pensar que muchos de los países con cifras conservadoras de violencia enfrentan un problema aun más grave.

Por años se ha considerado a Colombia el país más violento de América Latina y sus problemas de narcotráfico, guerrilla y sicariato han contribuido con esa imagen. Sin embargo este país ha desarrollado y mantenido durante años un efectivo sistema de registro de violencia, tanto local como nacional, que le ha permitido hacer un envidiable monitoreo del problema desde diversas fuentes (Rubio; Gaitán/Díaz; Concha et al.). En la medida en que otros países realizan esfuerzos de medición de la violencia y dejan de utilizar arcaicos sistemas de registros, aparecen en forma clara índices elevados de violencia<sup>1</sup>. De tal manera, es muy probable que el nivel de la violencia regional sea más alto del que se creía<sup>2</sup>.

Los módulos de victimización de las encuestas de opinión pública regionales, como el Latinobarómetro, están contribuyendo a dimensionar el problema de la violencia criminal en el área, más allá de las tasas de homicidio. Los sondeos muestran que, en la mayoría de los países, el porcentaje de familias que han sufrido robo o asalto en el lapso de un año supera el 30% (ver cuadro). Ahora bien, la violencia, sobre todo la de orden delincuencia, no solo genera

---

1. Por ejemplo, el estudio patrocinado por el BID en El Salvador «descubrió» que las tasas salvadoreñas de mediados de los 90 estaban muy por encima de los 100 homicidios por cada 100.000 habitantes (Cruz/González). Un estudio en curso en Guatemala, apunta a una magnitud cercana. Los anuarios municipales de algunas ciudades hondureñas revelan cifras de homicidios que implicarían tasas por encima de los 75 asesinatos por 100.000 habitantes en los últimos años.

2. De hecho, en una publicación más reciente, el BID acusa una tasa regional de 30 homicidios por 100.000 habitantes (Londoño/Guerrero).

inseguridad en aquellos países y regiones donde cobra muchas víctimas, sino también en donde se percibe así, independientemente de si tiene un correlato objetivo. En otras palabras, la inseguridad generada por la violencia no solo se relaciona con la violencia misma sino, obviamente, con la percepción que sobre ella se tiene. El énfasis de los medios de comunicación en el tema y el uso político que sobre el problema se suele hacer contribuye a ese clima de inseguridad. En Centroamérica, por ejemplo, la delincuencia o la violencia criminal constituye, desde hace años, uno de los principales problemas señalados por la población, y la inseguridad provocada por aquella domina buena parte de los sentimientos ciudadanos (Proyecto Estado de la Región). Países como Chile y Costa Rica han tenido aumentos significativos en los niveles de violencia, pero comparando tasas de homicidio y niveles de victimización con otros países, poseen niveles más bien bajos y focalizados de violencia. No obstante, la percepción de inseguridad de los ciudadanos en estos países es en buena medida similar a la del resto, y muchas de sus actitudes parecen responder más a un contexto de violencia extrema que al ambiente relativamente controlable que todavía prima.

Cuadro

**América Latina**  
**Víctimas de robo y asalto. Homicidios.**

País	Robos y asaltos	Homicidios
Guatemala	54,9	nd
México	47,7	17,8 <sup>b</sup>
El Salvador	47,1	92,6 <sup>c</sup>
Venezuela	43,9	22,3 <sup>d</sup>
Ecuador	39,2	nd
Colombia	37,4	89,5 <sup>b</sup>
Perú	36,8	11,5 <sup>b</sup>
Honduras	36,3	nd
Nicaragua	35,7	nd
Paraguay	35,1	4,0 <sup>b</sup>
Argentina	34,2	4,8 <sup>b</sup>
Brasil	33,9	19,7 <sup>b</sup>
Bolivia	32,8	nd
Costa Rica	32,7	7,1 <sup>e</sup>
Chile	32,0	3,0 <sup>b</sup>
Panamá	25,1	10,9 <sup>b</sup>
Uruguay	21,4	4,4 <sup>b</sup>

1. Porcentaje de la población que ha sido víctima.

2. Tasas de homicidio por 100.000 hab. en los años 90.

**Fuentes:** a) Londoño y Guerrero (1999), citando el Latinobarómetro; b) Ayres (1998); c) Cruz, Trigueros y González (2000); d) Sanjuán (1997); e) Cruz (1999).



Trabajos basados en el proyecto Activa (Actitudes y Normas Culturales frente a la Violencia), realizado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en varias ciudades latinoamericanas, mostraron que en Santiago y San José, los niveles de temor eran extremadamente altos. En el primer caso, como producto de un complejo sistema de interacciones sociales, basadas en la segregación socioeconómica que prevalece en la capital chilena (Oviedo/Rodríguez), en el segundo, como consecuencia del impacto de los medios de comunicación, entre otras cosas (Fournier).

En todo caso, sea por los niveles materialmente altos o por sentimientos sociales de inseguridad ciudadana, y ante la sensación de ineficacia de los mecanismos institucionales establecidos para hacerle frente, los ciudadanos buscan responder a la violencia de maneras que, en el fondo y a largo plazo, erosionan la capacidad de la sociedad para consolidar los procesos de transición democrática, o contribuyen a desconsolidarla. De ahí que los altos niveles de inseguridad ciudadana, usualmente basados en elevados índices de criminalidad, no solo representen un inconveniente para el desarrollo económico de un país o para el estado de salud de los ciudadanos, sino también implican un problema para la estabilidad política.

### **Democracia y cultura política**

Las democracias o los regímenes políticos que tienden a ella requieren de una serie de condiciones que permitan su subsistencia. Estos requisitos, según Dahl, son la posibilidad de elegir a los funcionarios públicos, un mecanismo de elecciones libres, imparciales y frecuentes, libertad de expresión, fuentes alternativas de información, una ciudadanía inclusiva y autonomía de las asociaciones. Aunque en la práctica muchos gobiernos de América Latina están lejos de respetar y hacer valer de forma irrestricta tales condiciones, la opinión más generalizada por el momento es que los países latinoamericanos se encuentran más cerca de la democracia liberal —así llamada por Diamond— que de los regímenes autoritarios de las décadas anteriores: la mayoría de estos países se conducen ahora bajo regímenes civiles prodemocráticos que están más cerca de lo que O'Donnell ha llamado «democracia delegativa»<sup>3</sup> que del autoritarismo y los regímenes militares o paramilitares predominantes hace poco. No es el propósito de este artículo discutir sobre el estado actual más o menos democrático de los regímenes políticos latinoamericanos, pero es necesario considerar las condiciones políticas que predominan en la región.

Habiendo reconocido las enormes limitantes que aún enfrentan los más o menos nuevos o renovados regímenes latinoamericanos para aproximarse a

---

3. En realidad, los regímenes de los 90 han recibido una amplia serie de calificativos por parte de los teóricos, con los cuales se intenta reconocer el carácter imperfecto de tales democracias. Para una discusión más amplia sobre el tema, ver Carreras.

los requisitos ideales de la democracia, es claro que la instauración democrática no solo está asegurada por el cumplimiento de tales requisitos. La democracia, o un régimen basado en el respeto a los derechos de las personas, las libertades civiles y elecciones libres, necesita de otras condiciones, algunas menos sistémicas pero no por ello más prescindibles. Ella precisa que las instituciones de coerción social, el Ejército y la policía, estén bajo el control de funcionarios elegibles, esto es, fiscalizables y removibles, pero además, la democracia requiere de una cultura política –tanto de las elites como de la ciudadanía en general– que apoye y dé legitimidad al sistema de conducción política.

Finalmente, un régimen democrático requiere de la ausencia de un control exterior hostil a la democracia (Dahl). Algunas de las transiciones políticas de Latinoamérica han intentado asegurar la primera condición, la del control de los militares o de las fuerzas policiales por parte de funcionarios elegibles. Por ejemplo, los Acuerdos de Paz de El Salvador y en menor medida los de Guatemala, retiraron a la clase militar de las funciones de seguridad pública y se la atribuyeron exclusivamente a civiles que dependen del órgano ejecutivo electo periódicamente; en Brasil, aunque un cuerpo policial sigue estando en manos de militares, la Policía Militar, depende del gobierno estatal. No obstante, las democracias o seudodemocracias latinoamericanas han dedicado menos atención a los asuntos de la cultura política de los ciudadanos y a la injerencia extranjera en sus intentos de consolidación institucional.

Efectivamente, por un lado, ningún acuerdo nacional que ha llevado a un país a un régimen democrático, o al menos a la transición, ha abordado el problema de la legitimidad más allá de los mecanismos institucionales que modifiquen el rol de las Fuerzas Armadas, aseguren el funcionamiento del sistema de justicia y garanticen cierta transparencia en las elecciones. El problema de la cultura política ha sido más bien dejado en manos de los académicos o, a lo sumo, de las organizaciones de participación ciudadana. Por otro lado, si bien el fantasma de la intervención extranjera en los procesos de consolidación parece haberse alejado con el fin de la Guerra Fría, los nuevos convenios de cooperación militar en la lucha contra el narcotráfico y la migración ilegal constituyen la actual forma de intervención que en el futuro podría tener repercusiones políticas.

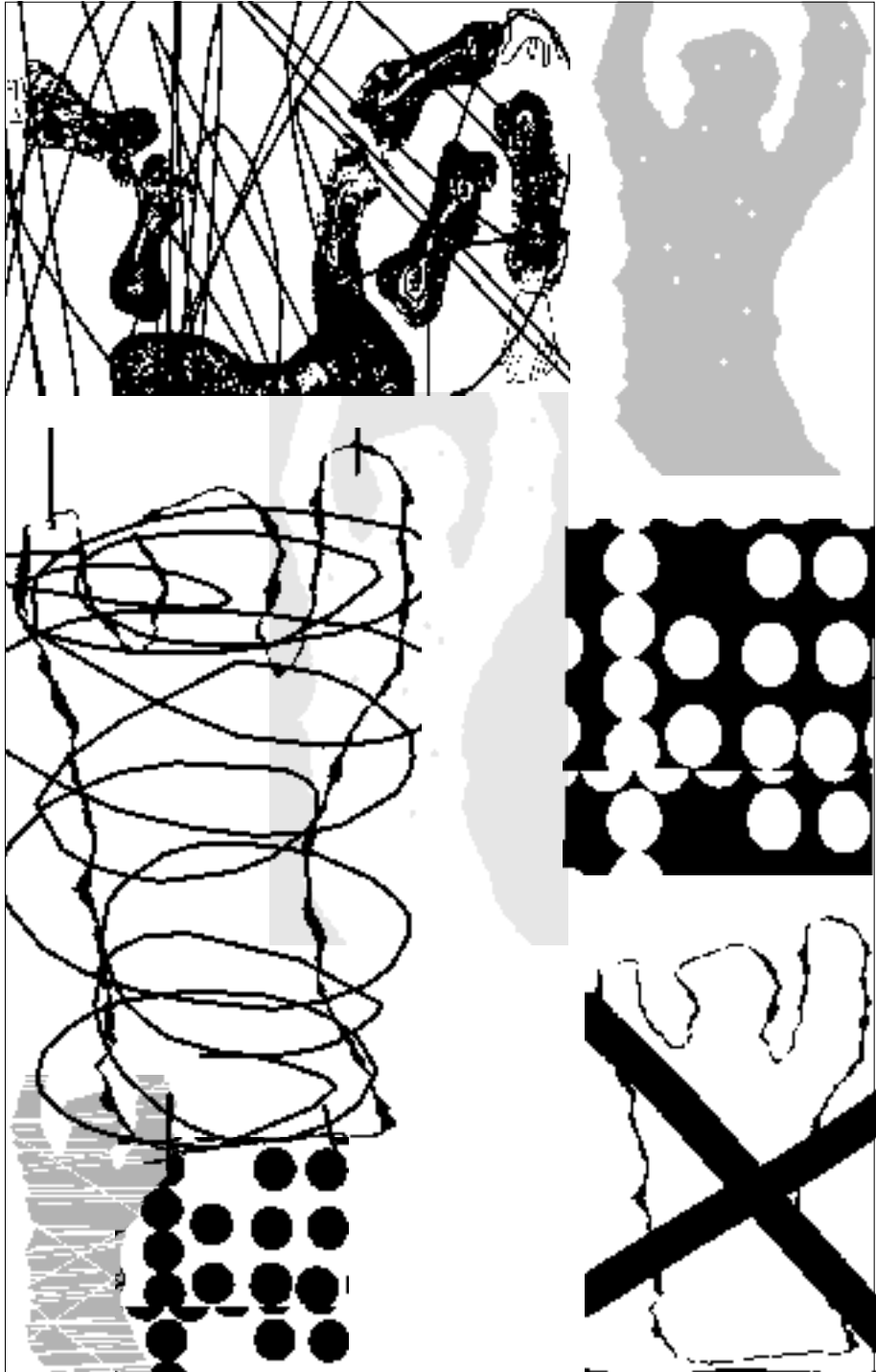
Así, el mayor riesgo de los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina no viene del hecho de que los militares y los funcionarios del Departamento de Estado estadounidense decidan de la noche a la mañana instaurar regímenes militares o apoyar opciones políticas civiles de perfil decididamente autoritario. El riesgo más plausible, en las actuales condiciones, proviene de que los ciudadanos mismos aprueben el regreso del autoritarismo, como forma de enfrentar el desorden provocado por la criminalidad violenta.

La violencia que predomina en la mayor parte de Latinoamérica podría afectar las condiciones mencionadas anteriormente. En especial la cultura polí-

tica, pues la inseguridad convence a muchos ciudadanos de la necesidad de restringir ciertas libertades civiles –e incluso políticas– ganadas en la democratización. Además, en los países donde el narcotráfico y el crimen organizado constituyen una causa fundamental de violencia, se pueden favorecer los nuevos modelos de cooperación internacional permitiendo cada vez más intervenciones directas de las agencias de coerción en contra del crimen por parte de los Estados Unidos y ofreciendo un amplio apoyo económico y tecnológico a corporaciones militares o policiales que no están exentas de sospechas de violar derechos humanos.

El crimen, la violencia y los problemas de inseguridad ciudadana que predominan al sur del río Grande constituyen uno de los principales problemas para la legitimidad de la democracia, por la vía de afectar la cultura política de los latinoamericanos y generar espacios que permitan ciertos grados de autoritarismo en el funcionamiento del régimen, tanto como provocar la implantación de un régimen decididamente autoritario. Este riesgo muy pocas veces ha recibido la atención debida. Usualmente, el peligro para las incipientes e inestables democracias latinoamericanas ha sido avistado, entre otras cosas, en las prerrogativas que conservan los militares en algunos países (O'Donnell/Schmitter; Linz/Stepan), en el funcionamiento de las instituciones (Valenzuela), en el impacto de las reformas del Estado para favorecer al modelo económico neoliberal (Agüero), en las crisis económicas que restan legitimidad al régimen (Linz/Stepan), en el problema de la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas, en el fortalecimiento de las instituciones que procuran justicia y en el comportamiento de las fuerzas estatales de control social (Agüero). En un repaso de los esfuerzos recientes para estudiar la democracia en América Latina realizado por Carreras, la criminalidad y la cultura política figuraron como algunos de los varios temas que han sido estudiados de forma secundaria.

De ahí que es importante caer en la cuenta del impacto que, a través de la cultura política, estaría teniendo la violencia sobre los procesos de transición, y los que probablemente ha tenido ya en la irrupción de nuevas expresiones de autoritarismo que han aparecido en la región. Según Berrocal y González, una de las características de la cultura política democrática es el «rechazo a las soluciones de fuerza para resolver los problemas de la sociedad» (p. 1). Esto no solo deber ser entendido por los ciudadanos, sino asumido en su quehacer cotidiano. La violencia prevaleciente en varios países de Latinoamérica aleja a los ciudadanos de ello y, frente a la ausencia de respuestas políticas efectivas, les hace más propensos al uso de la fuerza como forma primigenia de resolver sus conflictos. En otras palabras, los elevados niveles de violencia impiden –o han impedido– el desarrollo de esa cultura política democrática y, antes bien, estarían fortaleciendo una cultura política antidemocrática y autoritaria, cuyos efectos más destacados serían cuatro aspectos, en la práctica íntimamente vinculados entre sí: a) una reducción de los espacios públicos de participación ciudadana; b) actitudes autoritarias que postergan el respeto por las libertades civiles y los derechos humanos, en un afán de



privilegiar el orden; c) erosión de la confianza en las instituciones políticas del país; y d) simpatías a favor de liderazgos o regímenes de corte autoritario.

### **Reducción de la participación ciudadana y del capital social**

En aquellas ciudades o comunidades donde la violencia tiene un elevado impacto, una de las primeras respuestas de la gente es alejarse de los sitios de riesgo. Esto hace que los espacios públicos vayan siendo abandonados y que la participación en las actividades comunitarias sea cada vez más restringida, más orientada al espacio privado. Las que antes eran áreas y vecindarios abiertos se convierten en comunidades cerradas y privadas. No solo se restringe el acceso de cualquier desconocido sino que se convierten paulatinamente en islotes, custodiados por vigilantes y sistemas de seguridad. Esto no solo afecta las posibilidades ciudadanas de libertad dentro de la ciudad, como dice Briceño-León, sino que, en el fondo, perjudica al «capital social» de la población. De acuerdo con Putnam (p. 167), por capital social se entiende «aquellos rasgos de la organización social, como confianza, normas y redes, que mejoran la eficiencia de la sociedad en la medida en que facilitan las acciones coordinadas». Esto constituye un factor fundamental en la construcción y en la estabilidad democráticas. Sin embargo, la violencia y la inseguridad lo afectan, como dice Ayres, las normas de confianza y reciprocidad, básicas para una convivencia social, son sustituidas por actitudes de desconfianza, sospecha y temor. En estas condiciones, la gente está menos dispuesta a asociarse y a escuchar las iniciativas de sus pares y tiende a depender más de sus propios recursos aunque sean limitados.

La inseguridad generada por la violencia deriva en desconfianza interpersonal. Una comunidad aterrorizada suele desconfiar de los desconocidos y los diferentes. La desconfianza impone patrones de conducta que obstaculizan la integración comunitaria y que reducen la tolerancia a lo desconocido. Una investigación en Jamaica mostró que en las comunidades con mucha violencia, las asociaciones informales comunitarias carecían de espacio para constituirse: salones de baile, clubes juveniles e instalaciones deportivas habían dejado de funcionar como sitios de encuentro juvenil; estaban tomados por las pandillas o simplemente abandonados (Moser/Holland)<sup>4</sup>.

La participación por lo tanto se restringe a la defensa de lo privado. Personas y comunidades se encargan de proteger su territorio, tal como las pandillas juveniles, y se despreocupan de lo público y lo compartido, que es dejado, cuando mucho, en manos de las fuerzas del Estado. Y cuando éste no asume su responsabilidad, las soluciones son planteadas en términos de privatización; para «salvar» una zona del vecindario, de la ciudad o incluso del país, debe ser concedida por el Estado —el garante de lo público— a un ente parti-

4. Además, según el mismo estudio, la violencia impide el mantenimiento o instalación de la infraestructura para el encuentro comunitario, agravando aún más las posibilidades de asociación de la comunidad.

cular que la hará suya, pondrá barreras y diseñará controles para su uso público, esto es, la privatizará. Es así como la violencia puede además convertirse en un mecanismo para la privatización social y económica de los espacios públicos e, indirectamente, de la participación de los ciudadanos. Como sugiere Carrión, la violencia debilita lo público como instancia de socialización y privilegia lo privado. La interacción social y la comunicación de los habitantes y el aprendizaje de las nuevas generaciones depende entonces más de los agentes mediáticos que del contacto personal, depende más de las agencias alternativas de socialización que del barrio y la comunidad. Los medios de comunicación electrónicos sustituyen las relaciones interpersonales cara a cara, y éstos, a su vez, contribuyen a fomentar la imagen de un mundo externo hostil e inseguro. Se disuelve así el compromiso social para con el vecino o el compañero que vive en la otra calle, y se erosionan los valores y actitudes de cooperación y cohesión.

Aunque se podría argumentar que la inseguridad provocada por la violencia estimula la participación ciudadana en redes comunitarias y de apoyo, al comprometer a los vecinos a organizarse, la mayor parte de casos que vemos en las complejas sociedades urbanas más afectadas por la violencia muestran que tales organizaciones, marcadas por el miedo, muchas veces tienden a la paranoia social. Hay casos en que una asociación articulada con el propósito de defender el barrio, termina dando paso a grupos de limpieza social que conciben el ataque a los sospechosos –sean estos delincuentes, subversivos o sencillamente ciudadanos diferentes–, como la mejor defensa. Las organizaciones comunitarias basadas en la horizontalidad de sus miembros y con un sentido de igualdad son sustituidas por organizaciones jerárquicas, en donde un padrino o un grupo –con un historial personal de afiliación militar o policial– se convierten en conocedores y especialistas.

### **Actitudes hacia el autoritarismo**

La violencia y la delincuencia, así como también la inseguridad ciudadana de ellas derivada, no solo afecta al capital social, sino también a las facetas subjetivas de la ciudadanía: las actitudes, normas y valores de orden político, lo que más clásicamente puede llamarse cultura política. La percepción del caos y la incertidumbre cotidiana promueven actitudes y valores para responder rápida y eficazmente al problema de la anarquía percibida a causa de la criminalidad (Cruz 1999b). En otras palabras, se fortalecen actitudes y normas que privilegian el orden, la sumisión absoluta a la autoridad y el uso de la fuerza para mantener el *status quo*. Estos componentes subjetivos se orientan al autoritarismo antes que a la democracia.

En estas condiciones, las personas abrumadas por lo que consideran un peligro inminente en contra de su vida o integridad, privilegian el valor del orden por sobre otros valores democráticos como las libertades civiles y los derechos humanos. Según el Latinobarómetro de 1996, mantener el orden constituía el valor más importante en siete de los diez países incluidos en la

encuesta (Bolivia, Colombia, Chile, México, Perú, Venezuela y España), por sobre otras cuestiones como la libertad de expresión, la participación ciudadana y el control del alza de precios (Linz y otros). En algunos casos la incertidumbre creada por la criminalidad y un discurso instigador desde las elites y los medios de comunicación, provoca que no solo se desestime el valor de los derechos humanos y las libertades civiles para privilegiar el orden, sino que inclusive se lo rechace, al menos verbalmente.

En El Salvador, una campaña de dirigentes políticos vinculados a los regímenes militares del pasado ha señalado a las reformas garantistas del sistema judicial implementadas después de la guerra, que aseguran el respeto de los derechos humanos, como las responsables del elevado índice delincencial que enfrenta el país. La campaña ha tenido un impacto significativo en la población. En una encuesta realizada localmente, un poco más del 75% de los ciudadanos estuvo de acuerdo con la idea de que los «derechos humanos favorecen a los delincuentes y así no se puede acabar con ellos» (Instituto Universitario de Opinión Pública). Algo similar ha sucedido en Guatemala, donde el apoyo a esta idea es del 55% (O'Shaughnessy/Dodson/Jackson). En Río de Janeiro, una pesquisa encontró que el 63,4% de los encuestados creía que «dado que los delincuentes no respetan los derechos, no deberían respetarse los de ellos» (Chaves).

Y es que la violencia, al final, también puede producir actitudes autoritarias. Varios análisis realizados sobre el proyecto Activa mostraron la enorme vinculación existente en este campo. Cruz (1999c) encontró que en San Salvador las personas que han sufrido más por la violencia durante el último año, la favorecerían (aprobandando la resolución violenta de los conflictos, justificando la violencia en general, avalando el uso de armas, etc.) más que aquellas personas que no habían sido víctimas de la violencia o lo habían sido en menor medida. Por su parte Moreno Martín, usando los datos de Activa para Madrid, halló que las personas con actitudes de corte autoritario, que justifican acciones extrajudiciales por parte de la policía, con poca tolerancia a la diversidad y que piensan que los militares son la mejor respuesta para la violencia, son más propensos a ejercer conductas violentas en contra de otras personas –sea dentro o fuera del hogar.

Más allá de esos casos concretos, los datos de tal estudio muestran que en la mayor parte de las ciudades estudiadas (Bahía, Cali, Caracas, Madrid, Río de Janeiro, San José y San Salvador) las víctimas de la violencia tienden a justificar con más frecuencia las limpiezas sociales, la justicia por manos propias<sup>5</sup> e inclusive las acciones extrajudiciales por parte de la policía (Briceño-León/Piquet Carneiro/Cruz).

Pero el impacto psicosocial de la violencia no solo se expresa en las actitudes mencionadas, sino que además contribuye a la creación de estereotipos (Mar-

5. Esto es parte de un análisis que hice sobre la base de datos del proyecto Activa.

tín-Baró). Como se ha visto más arriba, la violencia y la inseguridad ciudadana erosionan las redes de interacción social, aislando a las comunidades y a los grupos. La inseguridad provoca también que las personas busquen identificar el origen de la inestabilidad social en «otros» y, por lo general, lo hacen atribuyéndosela a los grupos política y culturalmente más débiles. De ahí que surjan voces identificando como delincuentes a los jóvenes, indígenas, inmigrantes o a cuanta persona parezca diferente a lo «normal». En nombre de la seguridad ciudadana —y con un relativo amplio apoyo ciudadano— se descalifican a tales grupos, se les controla policialmente y se les segrega; inclusive, se justifican los abusos en contra de ellos. En estas circunstancias, bajo una aparente ola de clamor social —invariablemente promovida por los medios de comunicación—, leyes y procedimientos judiciales son reformados para combatir con «más efectividad» a la violencia, pero tales reformas solo consiguen hacer más vulnerables a los ciudadanos frente a los abusos de las fuerzas del Estado creando aún más el sentido de desprotección social y de desorden<sup>6</sup>.

### **La erosión de la confianza en las instituciones**

Uno de los efectos sociales más visibles de los altos niveles de violencia en la cultura política es la erosión en la confianza en las instituciones. Frente a niveles endémicos de violencia y delincuencia, las instituciones encargadas de controlarlas se ven sobrepasadas. Los habitantes dejan de confiar en ellas cuando advierten que no son capaces de protegerlos y cuando perciben que, por acción u omisión, las autoridades son parte de la misma violencia. El efecto más visible e inmediato de esto es la caída de las tasas de denuncia del delito; la gente comienza alejándose físicamente de las instituciones para luego hacerlo políticamente.

La policía, procuradurías o fiscalías y el sistema judicial en general son los primeros en sufrir el escepticismo ciudadano, que se desplaza al resto de las instituciones cuando se descubren las implicaciones políticas de las acciones. La desconfianza se generaliza hacia el parlamento, el Ejecutivo y los gobiernos locales. De desconfiar en la policía, la gente pasa a creer en los crecientes cuerpos de vigilantes privados; defraudada por el sistema judicial, la gente recurre a mecanismos de forma privada (linchamientos, sicariato, etc.). Como resultado, se abandonan los mecanismos legales y las instituciones dejan de ser requeridas para sus funciones fundamentales. Finalmente, se tornan ilegítimas.

---

6. En algunos países, tales reformas se han hecho sobre los nuevos marcos jurídicos garantistas, lo que al final provoca legislaciones confusas con espíritus heterogéneos, que solo consiguen que la justicia se aplique de forma discriminada, castigando duramente a los más vulnerables y asegurando más allá de las garantías fundamentales a los poderosos. La inseguridad pública pasa así a ser inseguridad jurídica e inseguridad institucional.



## El apoyo a opciones políticas autoritarias

En el ámbito de la cultura política, en ciertos sectores de la población la violencia puede derivar en el apoyo hacia liderazgos de tipo autoritario. La necesidad de mano dura frente a los delincuentes, de un sistema de vigilancia social efectiva, puede llevar –y ha llevado ya– a que amplios grupos demanden opciones políticas cuya bandera más visible es la severidad contra los delincuentes, quienes no solo significan una amenaza en contra de la seguridad pública sino también un peligro para el orden social establecido. La «mano dura» es una de las exigencias políticas y electorales más frecuentes planteadas a las imperfectas democracias latinoamericanas de fin de siglo. En las recientes elecciones guatemaltecas, el nuevo presidente Julio Portillo atrajo simpatías al declarar que de la misma manera como había matado para defender su vida, sería capaz de hacerlo para defender la de los guatemaltecos, refiriéndose a la ola delincencial que azota al país<sup>7</sup>. En una reciente investigación, Seligson y otros encontraron que más del 50% de los salvadoreños apoyaría un golpe de Estado con tal de instituir un régimen capaz de combatir la criminalidad<sup>8</sup>.

Este respaldo a opciones políticas autoritarias parece ser un factor más elaborado de las actitudes que privilegian las respuestas de corte autoritario e ilegal como forma de combatir la delincuencia. Esto ha sucedido ya en otras latitudes y épocas. Analizando los niveles de criminalidad de los países europeos en el periodo de entre guerras, Bermeo encontró que donde la criminalidad era elevada y el gobierno podía responder efectivamente a la necesidad de protección pública, los ciudadanos terminaron apoyando grupos que destruyeron las democracias e instauraron regímenes totalitarios. De ahí que no hay razones para pensar que los latinoamericanos estamos exentos de ello, sobre todo considerando nuestras herencias autoritarias.

## Reflexiones finales

El impacto de la violencia y la inseguridad ciudadana sobre la cultura política de los ciudadanos de un país no se da de forma lineal y sencilla. Todos los aspectos examinados anteriormente, la erosión de la participación social, las actitudes autoritarias, la desconfianza en las instituciones y el apoyo a un régimen de corte autoritario, no se presentan de forma singular.

---

7. Un caso similar puede encontrarse en las elecciones municipales recientemente celebradas en El Salvador. El candidato ganador del gobierno de la tercera ciudad más importante, San Miguel, perteneciente a un partido con pocas probabilidades de vencer, fue previamente vinculado con grupos de exterminio social de pandilleros y buena parte de su «metacampaña» fue desarrollada con un perfil de intolerancia en contra de la delincuencia.

8. La misma investigación reveló que un 28% apoyaría un golpe de Estado por alto desempleo, un 26% lo haría en una situación de mucha inestabilidad social provocada por huelgas o protestas, y menos del 20% respaldaría una asonada militar si cualquiera de las extremas ganara las elecciones.

Finalizadas las guerras civiles, las dictaduras militares y la mayor parte de los movimientos revolucionarios, nos hemos creído la historia de que la violencia es una cosa del pasado, cuando la misma permanece en nuestros propios temores y desesperanzas. América Latina sigue siendo una región vulnerable y, a la luz de los últimos sucesos en varios países, el fantasma del autoritarismo sigue rondándola encarnado en la violencia. Muy poco se puede hacer para asegurar la utopía de democracia, libertad, justicia e igualdad, si no caemos en cuenta de que no hemos dejado de adorar a ese dios de la violencia, que vive y se fortalece de nuestras propias desilusiones.

## Referencias

- Agüero, F.: «Conflicting Assessments of Democratization: Exploring the Fault Lines» en Felipe Agüero y Jeffrey Stark (eds.): *Fault Lines of Democracy in Post-transition Latin America*, North-South Center Press, Miami, 1998.
- Alvarenga, P.: *Cultura y ética de la violencia. El Salvador 1880-1932*, Educa, San José, 1996.
- Ayres, R.: *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, Washington D.C., 1998.
- Bermeo, N.: «Getting Mad or Going Mad? Citizens, Scarcity and the Breakdown of Democracy in Interwar Europe» en <<http://www.democ.uci/democ/papers>>.
- Berrocal, E. y L. González: «Democracia y cultura política», San Salvador, 2000, mimeo.
- Briceno-León, R.: «Ciudad, violencia y libertad» en *Fermentum* 9/26, 1999, pp. 397-408.
- Briceno-León, R., L. Piquet Carneiro y J.M. Cruz: «O apoio dos cidadãos a ação extrajudicial de polícia no Brasil, em El Salvador e na Venezuela» en Dulce Chaves Pandolfi, José Murilo de Carvalho, Leandro Piquer Carneiro y Mario Grynszpan (eds.): *Cidadania, Justiça e Violência*, Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1999.
- Carreras, S.: «Quince años en el laberinto democrático. Itinerario y aporías de un debate sobre América Latina» en *Nueva Sociedad* N° 160, 1999, pp. 29-46.
- Carrión, F.: «De la violencia urbana a la convivencia ciudadana» en Alberto Concha Eastman, Fernando Carrión y Germán Cobo (eds.): *Ciudad y violencias en América Latina*, Programa de Gestión Urbana, Quito, 1994.
- Chaves P., D.: «Percepção dos direitos e participação social» en Dulce Chaves Pandolfi, José Murilo de Carvalho, Leandro Piquer Carneiro y Mario Grynszpan (eds.): *Cidadania, Justiça e Violência*, Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1999.
- Concha, A., R. Guerrero, A. Alvarez, G. Cobo, G. De Roux y A. Alzate: «Estrategias de la alcaldía de Cali para enfrentar la inseguridad y la violencia» en Alberto Concha Eastman, Fernando Carrión y Germán Cobo (eds.): *Ciudad y violencias en América Latina*, Programa de Gestión Urbana, Quito, 1994.
- Cruz, J.M.: La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades de América Latina y España en *Revista Panamericana de Salud Pública* 5/4-5, 1999a, pp. 259-267.
- Cruz, J.M.: «El autoritarismo en la posguerra: un estudio de las actitudes de los salvadoreños» en *Estudios Centroamericanos* año LIV N° 603, 1999b, pp. 95-106.
- Cruz, J.M.: «El impacto psicosocial de la violencia en San Salvador» en *Revista Panamericana de Salud Pública* 5/4-5, 1999c, pp. 295-302.
- Cruz, J.M. y L.A. González: «Magnitud de la violencia en El Salvador» en *Estudios Centroamericanos* año LII N° 588, 1997, pp. 953-966.
- Cruz, J.M., A. Trigueros y F. González: *El crimen violento en El Salvador. Factores sociales y económicos asociados*, Iudop-UCA/Banco Mundial, San Salvador, 2000.
- Dahl, R.: *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999.
- Diamond, L.: *Developing Democracy. Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999.
- Fajnzylber, P., D. Lederman y N. Loanza: *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World. An Empirical Assessment*, The World Bank, Washington D.C., 1998.
- Fournier, M.: «Entre el miedo real y el miedo imaginario» en *Hombres de Matz* N° 47, 1997, pp. 30-32.

- Gaitán, F. y J. Díaz: «La violencia colombiana. Algunos elementos explicativos» en Alberto Concha Eastman, Fernando Carrión y Germán Cobo (eds.): *Ciudad y violencias en América Latina*, programa de Gestión Urbana, Quito, 1994.
- González, L.A.: «El Salvador en la posguerra: de la violencia armada a la violencia social» en *Realidad* N° 59, 1997, pp. 441-458.
- Holston, J. y T.P.R. Caldeira: «Democracy, Law, and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship» en Felipe Agüero y Jeffrey Stark (eds.): *Fault Lines of Democracy in Post-transition Latin America*, North-South Center Press, Miami, 1998.
- Instituto Universitario de Opinión Pública: *Encuesta sobre cultura política*, serie de Informes N° 71, Iudop-UCA, San Salvador, 1998.
- Linz, J., S.M. Lipset y A. Bunker Pool: «Social Conditions for Democracy in Latin America: Latin American Barometer Analysis» en UNDP (ed.): *Governance & Democratic Development in Latin America & the Caribbean*, UNDP, Nueva York, 1998.
- Linz, J.J. y A. Stepan: *Problems for Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.
- Londoño, J.L. y R. Guerrero: *Violencia en América Latina. Epidemiología y costos*, BID, Washington D.C., 1999.
- Martín-Baró, I.: *Acción e ideología. Psicología social desde Centroamérica*, UCA, San Salvador, 1992.
- Morales, J.F. y A. Arias: «Agresión» en Morales, J.F. (ed.): *Psicología social* (2ª edición), McGraw Hill, Madrid, 1999.
- Moreno Martín, F.: «Actitudes autoritarias y violencia en Madrid» en *Revista Panamericana de Salud Pública* 5/4-5, 1999, pp. 286-294.
- Moser, C. y J. Holland: *La pobreza urbana y la violencia en Jamaica*, Banco Mundial, Washington D.C., 1997.
- Murray, J.L. y A. López: «Patrones de distribución mundial y regional de las causas de defunción en 1990» en *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana* 118/4, 1995, pp. 307-322.
- O'Donnell, G.: «¿Democracia delegativa?» en Jaime Barba (comp.): *La democracia hoy*, Istmo, San Salvador, 1994.
- O'Donnell, G. y P.C. Schmitter: *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Barcelona, 1994.
- O'Shaughnessy, L.N., M. Dodson y D. Jackson: «Democratic Transitions in Central America: Justice System Reform and the Civic Culture», ponencia presentada en el XXII Congreso LASA, 16-18 de marzo de 2000, Miami.
- Oviedo, E. y A. Rodríguez: «Santiago, una ciudad con temor» en *Revista Panamericana de Salud Pública* 5/4-5, 1999, pp. 278-285.
- Piquet Carneiro, L.: «As instituições de segurança e justiça e consolidação democrática na América Latina», ponencia presentada en el Foro sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana, 2-4 de junio de 1998, San Salvador.
- Proyecto Estado de la Región: *Estado de la región en desarrollo humano sostenible. Informe 1999*, Proyecto Estado de la Región, San José, 1999.
- Putnam, R.D.: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- Sanjuán, A.M.: «La criminalidad en Caracas: percepciones y realidades» en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 3/2-3, 1997, pp. 215-255.
- Seligson, M.A., J.M. Cruz y R. Córdova: *Auditoría de la democracia. El Salvador 1999*, Fundaungo, Universidad de Pittsburgh, Iudop-UCA, San Salvador, 2000.
- Ratinoff, L.: «Delincuencia y paz ciudadana» en BID (ed.): *Hacia un enfoque integrado de ética, violencia y seguridad ciudadana. Encuentro de reflexión*, BID, Washington, 1996.
- Rubio, M.: *La violencia en Colombia. Dimensionamiento y políticas de control*, BID, Washington D.C., 1998.
- Valenzuela, J.S.: «Democratic Consolidation in Post-transitional Settings: Notion, Process and Facilitating Conditions» en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.): *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1992.

# Violencia y juventud en América Latina

MARCO VINICIO FOURNIER

**En este artículo se analiza el problema de la juventud y la violencia. A partir de investigaciones y estadísticas oficiales se examina la situación de los jóvenes como víctimas y victimarios, en comparación con los adultos. Hay una tendencia significativa de los jóvenes a ser más violentos en sus normas, actitudes y conductas, pero también a ser víctimas primordiales de esta misma violencia, así como de las condiciones de inequidad del ordenamiento social, cultural y económico vigente. Hacia un primer intento de explicación de este fenómeno, se describe brevemente el contexto sociocultural actual y su relación con la violencia, dentro del que se estudia el proceso de desarrollo de nuestros jóvenes.**

La violencia se ha extendido como una epidemia a través de todo el continente americano, manifestándose de múltiples formas, desde la agresión intrafamiliar hasta la violencia estructural en el plano económico, político y cultural. Este fenómeno no es producto del azar, se trata de un proceso que tiende a reproducirse en todas las sociedades del planeta en los últimos 15 años que va agudizándose día a día, sin que hasta el momento se hayan podido establecer estrategias adecuadas para contenerlo y mucho menos para revertirlo.

En los últimos años, este proceso se ha venido manifestando cada vez más entre los jóvenes, especialmente a raíz de los asesinatos en masa en colegios estadounidenses (Heide; Hull), así como el fenómeno de formación de pandillas juveniles en prácticamente todos los países del continente (Smutt/Miranda; Díaz). En lo que respecta a las tragedias crecientes ocurridas en Estados Unidos, la corta edad de las víctimas y de los victimarios, y la irracionalidad de los motivos, han hecho que estos acontecimientos sean tratados en la prensa de manera sensacionalista y con un muy pobre análisis psicosocial. Esta situación, unida a las experiencias cotidianas de la población con las bandas juveniles, como espectadores de sus enfrentamientos o como víctimas de sus asaltos, ha provocado una percepción exagerada del problema de la violencia

MARCO VINICIO FOURNIER: docente de la Escuela de Psicología; miembro del Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica.

**Palabras clave:** juventud, violencia, América Latina, Costa Rica.

en los jóvenes, a tal punto de limitar en algunas ocasiones el fenómeno global de la violencia únicamente a la juventud, y a enfocarlo desde un punto de vista individual, y hasta genético, así como a un problema exclusivamente criminológico, y por ende con soluciones limitadas en el plano represivo (Fournier/Pérez). Este manejo inadecuado del fenómeno tiende a generar prejuicios que a su vez victimizan directamente a los jóvenes e invisibilizan las verdaderas raíces de la problemática, y por ende sus verdaderas soluciones.

Interesa entonces analizar con mayor detalle la magnitud del fenómeno de la violencia en la juventud, en comparación con la de los adultos, así como la situación de los jóvenes, tanto en su papel de victimarios como de víctimas, y el contexto sociocultural que pudiera brindarnos alguna luz sobre las posibles causas de su aumento en las dos últimas décadas. Lo cierto es que la violencia juvenil no es más que la punta de un enorme *iceberg* que viene gestándose poco a poco en nuestra cultura, cuyas raíces son múltiples y muy complejas, y cuya cobertura no se limita ni a los estratos jóvenes de la población, ni a las clases marginales, por el contrario, abarca en menor o mayor grado, o quizás deberíamos decir con menores o mayores grados de publicidad, a todos los sectores de nuestra sociedad.

En las próximas páginas trataremos de estudiar algunas de las raíces del problema, sin pretender en ningún momento ser exhaustivos; nuestro interés es estimular la discusión y el análisis de un tema de preocupación general, con el que pretendemos trasladar el foco de atención desde la perspectiva individual o microsocia, hacia otra macrosocia, lo cual a su vez nos permitirá ampliar las opciones de solución, desde el enfoque represivo, imperante actualmente, hacia la transformación estructural de nuestro ordenamiento jurídico, económico, social y cultural.

### Los jóvenes como victimarios

Es innegable el hecho de que nuestra juventud ha alcanzado niveles muy altos de violencia. Sin embargo, es difícil afirmar cuáles son exactamente estos niveles, y si los mismos son superiores en comparación con el de los adultos. La situación de delincuencia entre este grupo etario no solo pareciera ser alta, sino que además, la violencia de los hechos concretos tiende a ser alarmante. Casos como los ocurridos en los colegios de EEUU, o los enfrentamientos entre bandas en México, Guatemala, El Salvador, Bogotá o Río de Janeiro, son ejemplos muy gráficos de la gravedad del problema. En Costa Rica, dos jóvenes rociaron gasolina sobre un vagabundo dormido y le prendieron fuego; otro violó a su madre y luego la estranguló. En muchos casos, los jóvenes actúan agresivamente como *modus vivendi* ante la marginalidad, pero también en otros casos como mecanismo de identidad, expresión y reconocimiento (Smutt/Miranda; Amador; Zamora).

Muy a menudo, la atención se concentra en estos hechos de extrema violencia, cuyo impacto es más directo y visible en parte de la población, y acerca

de los cuales los medios parecieran tener un creciente interés en divulgar y exaltar. Sin embargo, vistos en perspectiva, tales hechos tienden a ser relativamente aislados en el conjunto de la población juvenil, y posiblemente su tasa sea inferior si se la compara con la de los adultos. Basta con confrontarlos con los procesos represivos de muchos de nuestros países, con miles de personas desaparecidas, muchas de ellas jóvenes, o los crímenes cometidos por los carteles del narcotráfico para darnos una idea de la engañosa exclusividad de la violencia juvenil. Desgraciadamente no se cuenta con bases de datos confiables y completas sobre las tasas de criminalidad en la región, y mucho menos con tasas diferenciadas por grupo etario. No obstante, es interesante observar los datos de la Encuesta Mundial sobre Tendencias del Crimen y de los Sistemas de Justicia Criminal de las Naciones Unidas (Burnham/Burnham), que aunque limitados en cuanto a la disponibilidad de información específica para la mayoría de los países latinoamericanos (no existen datos suficientes sobre tasas de convictos, procesados o encarcelados), nos permite comparar las tasas de jóvenes y adultos sospechosos en cuatro diferentes países (cuadro 1). Los datos nos muestran que, al menos en este rubro, los jóvenes tienen tasas inferiores a las de los adultos. Esta situación es interesante, puesto que por lo menos a nivel delincuencial, no pareciera confirmarse la percepción popular en el sentido de que los jóvenes son los únicos —o al menos los más— violentos.

En un estudio (Orpinas/De los Ríos) realizado en Madrid y siete ciudades de la región (San Salvador, San José, Cali, Caracas, Bahía, Río y Santiago), se entrevistaron alrededor de 1.200 individuos por ciudad. Los resultados permiten comparar normas, actitudes, habilidades y conductas relacionadas con la violencia en jóvenes (18 a 25 años) y adultos (más de 25 años). Se comprueban niveles superiores de violencia, tanto en la predisposición (normas y actitudes), como en las conductas violentas hacia terceros, así como en cuanto a la ausencia de habilidades que posibiliten reacciones más controladas ante situaciones de conflicto. Llama la atención de manera especial el hecho de que la violencia hacia terceros muestra diferencias significativas en todas las ciudades investigadas.

Si bien la violencia es un fenómeno distribuido en toda la población, el estudio muestra que existe una tendencia más aguda y particular entre los jóvenes. Sin embargo, detrás de estos hechos se esconde una situación de violencia estructural, de la cual la juventud es víctima preferencial. El análisis de este sustrato es imprescindible para lograr un acercamiento adecuado a la problemática, y para iniciar la comprensión de las principales raíces y sus posibles soluciones. Este problema, más de tipo macrosocial, no solo tiende a ser menos evidente y más complejo, sino que inevitablemente cuestiona fundamentos importantes de nuestro ordenamiento, así como de nuestra autoimagen como país, como región y como cultura. Obviamente su identificación nos obligaría a tomar soluciones más complejas y en muchos casos contrarias a los sectores dominantes. Es posible que en ello se encuentre este tipo de análisis con muy poca frecuencia, y generalmente se le evite o se le

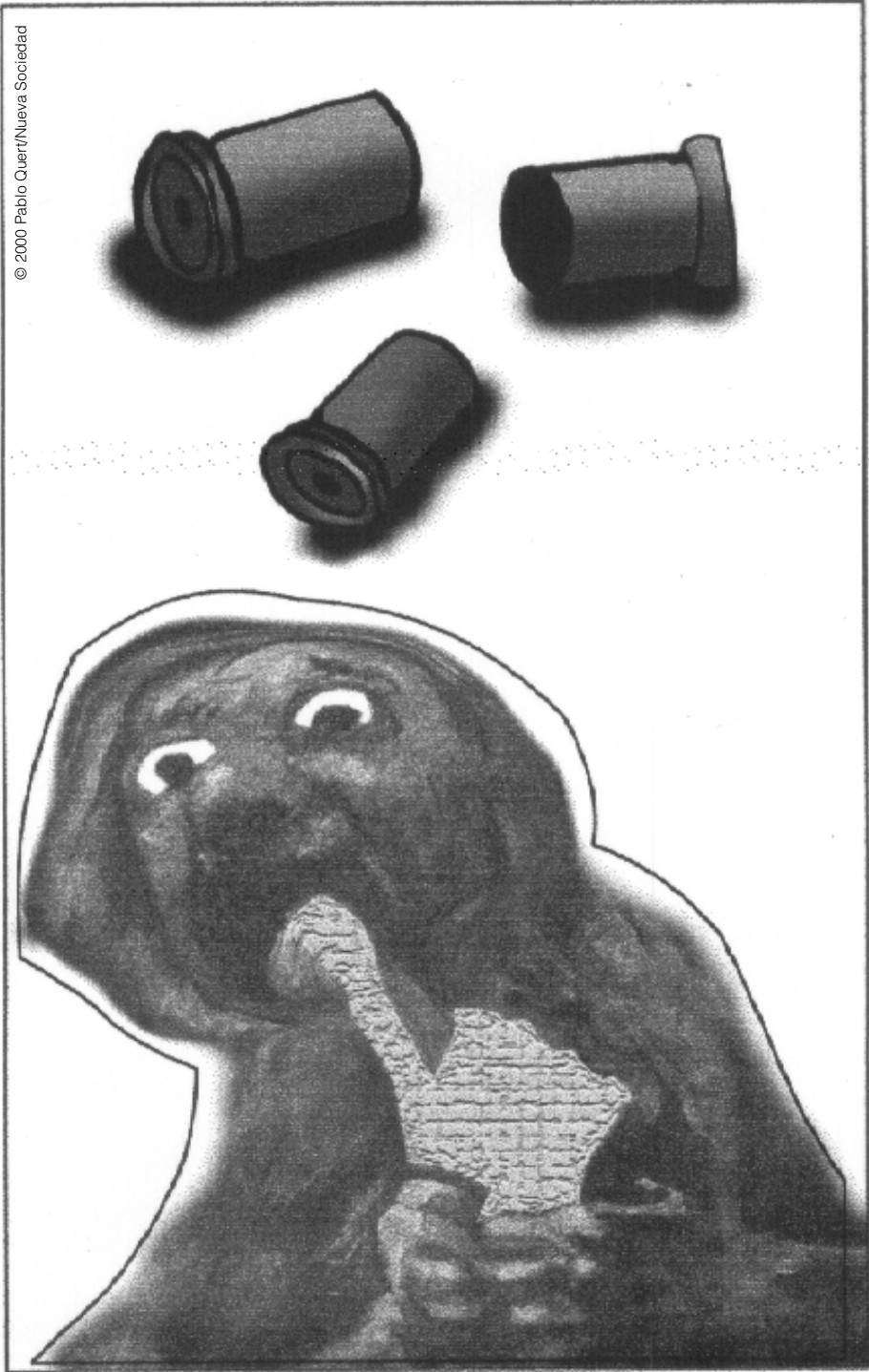
trate en forma superficial por parte de gobernantes y medios de comunicación (Matute et al.; Von Drehle/LeDuc; Verhovek).

### **Los jóvenes como víctimas**

En Costa Rica, la tasa de menores en riesgo social es tres veces mayor a la tasa general de delitos contra la propiedad y más de 20 veces la tasa de delitos contra la persona (Fournier 1995). Esto no es más que un ejemplo de la situación de los jóvenes dentro de nuestros países. Si se observa el cuadro 2, donde se comparan jóvenes y adultos con respecto a la frecuencia de victimización en diferentes rubros, observamos que salvo dos excepciones los jóvenes reportan una mayor frecuencia de victimización que los adultos. La situación es aún más elocuente si analizamos la condición socioeconómica de los jóvenes. Así por ejemplo, la educación es un componente básico para el desarrollo posterior, tanto en lo que respecta a la preparación cívica y estructuración axiológica, como en su capacidad de incrementar una importante prevención primaria de la violencia. Como vía primordial de movilidad social y desarrollo humano integral, la educación muestra en toda la región indicadores preocupantes en cuanto a cobertura y niveles de deserción, especialmente entre los jóvenes. Según datos de la Cepal (mediante encuestas de hogares en los países de la región), la población juvenil con menos de 10 años de escolaridad y que actualmente no asiste a clases muestra niveles superiores a la tercera parte en la mayoría de los países, y en algunos de ellos la proporción supera la mitad. Por otro lado, los porcentajes de jóvenes de 15 a 24 años que trabajan y no estudian tienden a superar las dos terceras partes, y en algunos países sobrepasan el 80%. En Costa Rica, país que por décadas se enorgullecía de poseer un ejército de maestros en lugar de militares, la deserción en primaria tiene un promedio de 29,5%, y en secundaria de 53,7% (Comisión Nacional de Atención Integral del Adolescente-Cnaia). La calidad de la enseñanza también ha mostrado serios deterioros, deficiencias que se muestran por ejemplo en un aumento del 35,4% de educadores sin título en una década (Gutiérrez/Holst).

En cuanto a la salud, si bien los jóvenes tienden a presentar los niveles más bajos de morbilidad en las principales enfermedades infectocontagiosas (Cnaia; OPS), es por otra parte la población más amenazada por el alcoholismo y la drogadicción (OPS). Así, en México el 73,8% de los jóvenes menores de 18 años han probado alguna bebida alcohólica, y en Perú el 69%. En Costa Rica, en la década de los 80 los problemas de alcoholismo en los jóvenes se incrementaron en un 300%, mientras que en zonas marginales el 56% utilizan dos o más drogas, y el 51% consume psicofármacos (Cnaia). A todo lo anterior, deberíamos agregar los crecientes problemas de salud reproductiva en este grupo, y las limitaciones institucionales y culturales para acceder a mayor información y programas de prevención (Krauskopf). En Costa Rica el 16,2% de los nacimientos corresponden a madres adolescentes, en México 16%, y en Perú 7,2%; en Argentina, el 50% de la población ha tenido relaciones sexuales antes de los 19 años (OPS).

© 2000 Pablo Quert/Nueva Sociedad





Por último, en el plano económico, es innegable el hecho de que la situación ha empeorado considerablemente en los últimos años en toda la región. Si bien no existen datos específicos sobre el impacto de los programas de ajuste estructural sobre la población juvenil, es probable que dicho grupo haya sido de los más afectados, si se tiene en cuenta que se trata de uno de los sectores más excluidos. En Costa Rica, a pesar de la alta deserción escolar, el peso de los jóvenes en la población económicamente activa ha venido decreciendo desde las últimas décadas: en 1950 representaba el 40%, en 1973 el 37% y en 1984 el 33% (Krauskopf/Gutiérrez). Por otra parte, debido a su edad, poca experiencia y mala capacitación, los jóvenes que logran insertarse en el mercado laboral tienden a hacerlo en puestos de baja categoría o de muy escasa remuneración (Cnaia).

### **El contexto sociocultural**

Unido a la precaria situación ya descrita, es importante identificar el contexto sociocultural en el cual se desenvuelven los jóvenes, sobre todo a partir del auge de los procesos de globalización. Un contexto que en gran medida determina no solo el sistema de valores imperante, sino también situaciones de violencia estructural que aumentan la victimización del sector y sirven a su vez de caldo de cultivo para la generación de conductas y actitudes violentas en los jóvenes.

Los programas de ajuste estructural, que como ya hemos señalado han tendido a provocar serias consecuencias económicas sobre amplios sectores de la población, han generado también, en interacción con las grandes transformaciones mundiales, importantes cambios en nuestra cultura latinoamericana. La necesidad de incrementar la eficiencia y la productividad ha puesto, hoy más que nunca, al dinero y al estatus en una situación de privilegio dentro de nuestro sistema axiológico. Cada vez con mayor intensidad, la capacidad de consumo se constituye en la característica primordial, tanto para valorar a nuestros conciudadanos como para evaluar nuestra propia proximidad a la felicidad y al éxito en la vida. Sin embargo, en un mundo de recursos escasos, las posibilidades reales de lograr este ideal de consumo creciente solo es accesible a una proporción cada vez más reducida de la población, y por el contrario, las grandes mayorías con ingentes esfuerzos apenas logran sobrevivir (PNUD). Ante esta situación, la competencia, otro de los valores en boga, adquiere también una posición privilegiada, no solo en lo que respecta a las estrategias productivas, sino también en todos los ámbitos de la interacción social. Valores que han facilitado la convivencia, como la solidaridad, la honestidad, o la lealtad, entran necesariamente en contradicción con el nuevo sistema axiológico, puesto que se hacen poco eficientes y competitivos. Ante esta situación, no debemos extrañarnos de encontrar indicadores que muestren tendencias muy marcadas hacia el individualismo (Fournier 1999), con énfasis en la satisfacción personal por encima de cualquier interés grupal o gremial (Coronado/Pérez).

Sin embargo, simultáneamente se propicia también, de manera contradictoria, una tendencia cada vez más marcada hacia la masificación y la estan-

darización a través de estrategias mercadológicas. Esta tendencia es de suma importancia para lograr los incrementos en la demanda, requisito indispensable de la lógica capitalista. A través de mecanismos publicitarios cada vez más eficientes (Loundon/Della Bitta), se logran implantar procesos actitudinales que buscan la identificación, expresividad y reconocimiento utilizando signos externos en gran medida irracionales, tales como la ropa o los cosméticos, en detrimento de características objetivas como la personalidad, la inteligencia o la cultura en su sentido amplio. Esta situación provoca dos paradojas importantes: por un lado, se buscan las posibilidades de sobresalir y de colocarse en una situación de poder con respecto a los pares, pero para lograrlo se debe ser lo más estandarizado posible. Por otra parte, se persigue un ideal cada vez más vedado a las grandes mayorías, y cuya tendencia a la masificación no provoca más que un paulatino y mayor alejamiento. Estos procesos son especialmente intensos en la juventud, época de fuertes demandas de identidad.

Como si esto fuera poco, las modernas estrategias de mercadeo y publicidad se orientan hacia la disolución del proceso decisional en la compra (Loundon/Della Bitta); es decir, se estimula una conducta impulsiva e irracional a la hora de escoger un producto. Desgraciadamente, este cambio no solo opera en el plano del consumo, sino que suscita impulsividad e irracionalidad en todos los ámbitos de la conducta cotidiana. Una muestra clara de esta tendencia lo constituye el fuerte predominio de la personalidad autoritaria (Adorno). Diferentes estudios (Campos; Fournier 1999) muestran el marcado predominio de esta estructura de personalidad en nuestra cultura, que se ve a su vez alimentada por el tratamiento que los medios de difusión hacen de la situación de violencia y delincuencia imperante.

Los medios a su vez, se han ido convirtiendo en el principal socializador de nuestra población (Gebner et al.). De hecho, en un estudio sobre juventud en Costa Rica (Dobles/Fournier), se encontró que este grupo etario ve durante las vacaciones 6,7 horas diarias de televisión. Esta poderosa influencia no actúa al azar, por el contrario, sus mensajes son sistemáticos no solo en el plano de las promociones comerciales e ideológicas (Gebner et al.), sino también en el estímulo e intensificación de las actitudes violentas (Mediascope).

### **La dinámica de la violencia**

Desde hace varias décadas, se asocia la violencia con niveles altos de frustración (Dollar et al.), pero también con una estructura de personalidad impulsiva e irracional (Zillman), así como con procesos interactivos caracterizados por relaciones asimétricas, fuertes componentes de competitividad y permisividad o estimulación de la cólera, la venganza y el castigo (Tedeschi/Nesler), todo esto en el contexto de una cultura caracterizada por el refuerzo de conductas agresivas y violentas (Bandura; Fournier 1998).

Pues bien, la situación de la juventud descrita en las páginas anteriores cumple a cabalidad con los requisitos para la generación de la violencia. El

joven inicia su vida dentro de un ambiente familiar que en muchos casos es en sí mismo violento, con agresiones por parte de la madre y del padre, en los casos en que este último está presente. La agresión se expresa desde niño en múltiples facetas: abuso sexual, disciplina autoritaria, explotación laboral y económica, etc. Toda esta violencia no solo genera importantes niveles de frustración, sino que además forma parte de la base primordial para el desarrollo de una personalidad autoritaria, irracional e impulsiva. El comportamiento errático de los padres es a su vez modelo inicial para el aprendizaje de pautas de comportamiento agresivo en las relaciones interpersonales.

La precaria situación económica de las grandes mayorías viene a empeorar la situación desde temprana edad, provocando mayores niveles de frustración, así como a menudo procesos irreversibles en el desarrollo físico, mental y emocional. Las dificultades económicas lanzan a porcentajes nada despreciables de la población infantil a la calle, en busca de complementos para el sustento familiar. A aquellos que no se ven obligados a incorporarse al aparato productivo, y que tienen la posibilidad de mantenerse estudiando, les espera un nuevo ambiente lleno de agresiones e irrespetos. La lógica de la educación se fundamenta en general en principios autoritarios y de aprendizaje bancario, en donde la disciplina irracional y el temor al castigo predominan todos los días, y en donde el abuso físico e inclusive sexual es corriente. A estas alturas, la integración al grupo de pares va acompañada también de importantes frustraciones y sufrimientos, ya que la mayoría tiende a reproducir las conductas y actitudes aprendidas en el hogar.

Al llegar a la pubertad, los cambios hormonales y la presión cultural lanzan al joven hacia una arena de violentas transformaciones y demandas, para las cuales no existe orientación. Para esta etapa, muchos han buscado refugio en el alcohol o las drogas, o en las bandas juveniles que les facilitan información, identidad y reconocimiento. Por otra parte, el proceso de ideologización ya ha penetrado de manera profunda, de modo que comienzan a acumularse rápidamente nuevas frustraciones ante la imposibilidad de identificarse con sus modelos a través del consumo. Además, las contradicciones entre la masificación y la individualización, entre la realidad frustrante y el discurso oficial, y entre el comportamiento aprendido por modelaje y las prescripciones morales y éticas, generan altos niveles de agresividad. A esto último, agreguemos los efectos del aparato mercadológico y publicitario, estimulando y desarrollando aún más patrones negativos de comportamiento.

El proceso de desarrollo sucintamente descrito hasta aquí no deja ningún espacio para la contención de los impulsos agresivos, y por el contrario presiona de manera permanente y quizás de manera irreversible hacia la violencia y la irracionalidad. Ante este panorama, lo extraño es que los niveles de violencia en los jóvenes no se diferencien aún más de los de los adultos. Por otra parte, este recuento muestra claramente lo espurias que pueden ser las estrategias tradicionales de represión como medida primordial para contener el aumento de la violencia y la delincuencia. Por el contrario, puesto

que la violencia genera violencia, la represión no hace más que intensificar las ya desarrolladas tendencias en nuestra juventud.

Cuadro 1

**Sospechosos jóvenes y adultos. Bolivia, Chile, Ecuador y Perú. 1993**  
(tasas por 10.000 hab.)

País	Jóvenes	Adultos
<b>Bolivia</b>	131,77	678,12
<b>Chile</b>	209,13	757,41
<b>Ecuador</b>	17,34	49,81
<b>Perú</b>	31,63	118,31

**Fuentes:** frecuencias: United World Surveys on Crime Trends and Criminal Justice Systems, 1970-1994: Restructured Five Wave Data; poblaciones: U.S. Bureau of the Census, International Data Base.

Cuadro 2

**Niveles de victimización de jóvenes y adultos. Madrid y algunas ciudades de América Latina**

	Bahía	Cali	Caracas	Madrid	Río	San José	San Salvador	Santiago
<b>Robo</b>		jóv>adult a< 0-07				jóv>adult a< 0-05		
<b>Extorsión policial</b>	jóv>adult a< 0-04	jóv>adult a< 0-03			jóv>adult a< 0-02			
<b>Extorsión no policial</b>				jóv>adult a< 0-004			adult>jóv a< 0-006	
<b>Maltrato policial</b>	jóv>adult a< 0-004		jóv>adult a< 0-001	jóv>adult a< 0-02	jóv>adult a< 0-01		jóv>adult a< 0-05	jóv>adult a< 0-03
<b>Pariente asesinado</b>			jóv>adult a< 0-031					adult>jóv a< 0-05

**Fuente:** Base de datos Proyecto Activa, 6 de enero de 1998.

**Nota:** jóvenes, entre 18 y 25 años; adultos, más de 25.

## Referencias

- Adorno, T.: *Autoritarian Personality*, W.W. Norton, Nueva York, 1969.  
 Amador, E.: «Niños asesinos» en *La República*, 7/5/93, San José.  
 Bandura, A.: «Behavioral Theory and the Models of Man» en J. Notterman (ed.): *The Evolution*

- of Psychology. *Fifty Years of the American Psychologist*, 2ª ed., American Psychological Association, Washington D.C., 1997, pp. 154-172.
- Burnham, R.W. y H. Burnham: «United World Surveys on Crime Trends and Criminal Justice Systems, 1970-1994: Restructured Five Wave Data» en <www.icpsr.umich.edu/nacjd/sda/un.html>.
- Campos, D.: *La personalidad autoritaria y la participación política*, Cuadernos del Csuca, San José, 1991.
- Comisión Nacional de Atención Integral del Adolescente: *Juventud en cifras. Costa Rica, 1980-1992*, San José, 1993.
- Coronado, G. y M. Pérez: *Análisis psicosocial de las capas medias y su problemática organizativa*, UNA, Heredia, 1991.
- Díaz, M.: «Atrapados por la inseguridad ciudadana» en *Hombres de Matz*, 8/1994, San José.
- Dobles, I. y M. Fournier: «Características psicosociales de la juventud costarricense», OPS-IIP, San José, 1997.
- Dollar, J., L. Dood, N. Miller, O. Mowrer y R. Sears: *Frustration and Aggression*, Yale University Press, New Haven, 1939.
- Fournier, M.: «Violencia juvenil» en A.L. Rojas y S. Donas (comps.): *Adolescencia y juventud. Aportes para una discusión*, OPS, San José, 1995, pp. 215-227.
- Fournier, M.: «Cultura y violencia» en *Diálogo Centroamericano*, 30/5/1998, San José.
- Fournier, M.: «El caso de Costa Rica: un problema estructural» en *Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica* año 11 N° 17, San José, 7/1999.
- Fournier, M. y R. Pérez: *Autoritarismo y percepción de la violencia social: el caso de los Chapulines*, IIP, San José, 1995.
- Gebner, G., L. Gross, M. Morgan y N. Signorielli: «Growing up with Television: The Cultivation Perspective» en J. Bryant y D. Zillmann (eds.): *Media Effects*, Lawrence Erlbaum Associates Pub., Nueva Jersey, 1994, pp. 17-42.
- Gutiérrez, I. y B. Holst: *Indicadores sobre el estado actual de los derechos de la niñez en Costa Rica*, IIP, San José, 1997.
- Heide, K.M.: *Young Killers: The Challenge of Juvenile Homicide*, Sage University Papers, Beverly Hills, 1998.
- Hull, J.: «A Boy and his Gun» en *Time Magazine*, 2/8/1993.
- Krauskopf, D.: *Adolescencia en Costa Rica: necesidades de atención en su salud y sexualidad*, IIS, San José, 1992.
- Krauskopf, D. y A. Gutiérrez: *Características sociodemográficas de la juventud en Costa Rica*, IIS, San José, 1991.
- Loundon, D. y Della Bitta, A.: *Comportamiento del consumidor, conceptos y aplicaciones*, 3ª ed., McGraw-Hill, México, 1995.
- Matute, R., C. Villalobos y W. Méndez: «Hasta la policía tiene miedo» en *La Nación*, 15/3/93, San José.
- Mediascope (eds.): *National Television Violence Study*, Mediascope Inc., Los Angeles, 1996.
- OPS: «Perfiles básicos de salud de países en las Américas» en [www.paho.org/spanish/sha/perfiles.htm](http://www.paho.org/spanish/sha/perfiles.htm).
- Orpinas, P. y R. de los Ríos (eds.): «La violencia: del conocimiento a la prevención» en *Revista Panamericana de Salud Pública* vol. 5 N° 4/5, 4-5/1999.
- PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano. Globalización con rostro humano*, PNUD, Nueva York, 1999.
- Smutt, M. y J.L. Miranda: *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*, Flasco/Unicef, San Salvador, 1998.
- Tedeschi, J. y M. Nesler: «Grievances: Development and Reactions» en R. Felson y J. Tedeschi: *Aggression and Violence. Social Interactionist Perspectives*, American Psychological Association, Washington D.C., 1993.
- Verhovek, S.H.: «15 Bodies Found as Police Search Colorado School» en *The New York Times*, 22/4/99.
- Von Drehle, D. y D. Le Duc: «Heroism Amid the Terror» en *The Washington Post*, 22/4/99.
- Zamora, T.: «Pandilla punk atacó Los Yoses» en *Al Día*, 18/4/93, San José.
- Zillman, D.: «Arousal and Aggression» en R. Geen y E. Donnerstein (eds.): *Aggression. Theoretical and Methodological Issues*, vol. I, Academic Press, Nueva York, 1983, pp. 75-101.

# El mito de vivir en un mundo más violento

LUIS FERNANDO VÉLEZ

**En este artículo se plantea que debe revisarse la creencia según la cual esta época es particularmente violenta. En realidad, en especial en América Latina, siempre se ha convivido con la violencia, que por otra parte presenta una tendencia descendente. Sin embargo, son actualmente los Estados los principales promotores de los modelos violentos de relación. Y en cuanto a la violencia en los medios como entretenimiento, su importancia se relaciona con la economía de mercado y el orden político.**

**L**a violencia es hoy el problema social que más atención recibe por parte de académicos, políticos, planificadores y opinión pública en general. El aumento en las tasas durante los últimos años pone en jaque la estabilidad de los Estados y la posibilidad de que diferentes grupos humanos coexistan en una misma sociedad. A pesar de lo mucho que se ha estudiado la violencia, la situación asusta porque parece exceder nuestra capacidad para controlarla. En realidad sería más apropiado hablar de «violencias»: las múltiples formas de imponer o tratar de imponer los intereses de una persona o grupo de personas, sobre los de otros, recurriendo al uso de cualquier tipo de fuerza. Aquí hablaremos de «violencia» de manera amplia, sin que signifique mención exclusiva de alguna de sus expresiones.

La comunicación es el intercambio de signos y símbolos mediante el cual los seres humanos buscamos comprender las ideas de los otros y explicar las propias. Siempre implica una transacción. No se concibe aquí la comunicación como un acto unidireccional en el que un «emisor» entrega un «mensaje» a un «receptor», como en el modelo clásico de Shanon y Webber. Aunque con frecuencia se usen medios que no facilitan la retroalimentación, la comunicación es una práctica en la que las ideas van de un individuo a otro y siempre son procesadas, transformadas y retransmitidas con dichas transformaciones –recicladas, podría decirse con más precisión– llegando incluso de nuevo a la fuente inicial y a veces con un significado totalmente diferente.

---

LUIS FERNANDO VÉLEZ: profesor asociado en el Baylor College of Medicine, Houston, Texas.

**Palabras clave:** violencia, medios de comunicación, América Latina.

Se presentan en este artículo elementos para alimentar el debate sobre los vínculos entre violencia y comunicación, sobre todo con la intención de proponer una manera más sosegada de ver el fenómeno. Esta mirada al autor ha resultado útil para disminuir el malestar frente a la violencia que aparece en los medios masivos de comunicación. Si el presente trabajo no ofrece novedosos conceptos teóricos, en todo caso quizá brinde al lector algunas ideas para aliviar la frustración que tanto la violencia como los medios produce a quienes sufrimos de esa terrible neurosis mesiánica de transformar el mundo.

### **Violencia: evolución histórica**

La violencia viene en aumento, dicen casi todos y lo sustentan con estadísticas sólidas. Colombia duplicó sus tasas de homicidio entre 1982 y 1991 y El Salvador lo hizo al terminar la guerra civil. Guayaquil tiene ahora tasas de homicidio que superan tres veces las de todo Ecuador, y así pueden mencionarse cómo las principales urbes latinoamericanas han aumentado sus tasas de crimen y violencia. En el último cuarto de siglo la violencia se convirtió en el principal problema de la región. Sin embargo vale la pena hacer una pregunta: ¿Es este el momento más violento de nuestra historia o es el momento más violento de la época en la cual hemos sido los protagonistas? La respuesta no es tan sencilla, primero porque no vivimos en otro tiempo sino en este, y segundo porque las estadísticas de los tiempos pasados son bastante precarias. Para empezar a darle una salida al dilema, propongo que aceptemos que la segunda premisa es verdadera —este es el momento más violento de *nuestra época*—, y que restrinjamos de manera un poco arbitraria «nuestra época» a los últimos 100 años. «Cuando estábamos chicos no mataban tanta gente» cuentan las historias. Los datos, sin embargo, solo sustentan parcialmente esa percepción. En América Latina las estadísticas de homicidios y de crimen en general solo empezaron a mejorar en los últimos 25 años. Todavía en la década del 90 muchos países no conocían siquiera su distribución poblacional. En casi todos, los homicidios y demás hechos violentos aún hoy son registrados por diferentes entidades, cada una con sistemas distintos de recolección de datos y jurisdicciones en las que no se corresponden unas a otras. Pero al menos es cierto que se contabilizan más muertes que antes. Así que en el mejor de los casos podemos afirmar que es un momento especialmente violento, pero no tenemos información confiable para afirmar que es el más violento del último siglo.

En Colombia, en particular, la evolución de la violencia resulta interesante. Con base en deficientes registros de homicidios y en aceptables datos censales, el país aumentó dramáticamente las tasas entre 1982 y 1990. Sin embargo, en Cali, desde que se optimizaron los datos poblacionales y las estadísticas de crimen, se ha notado un curso oscilante de la violencia, con picos en algunos años. En Bogotá, la tendencia parece ser descendente al igual que en Medellín, y aunque muchas ciudades pequeñas e intermedias han aumentado sus cifras, y pese al recrudescimiento de la guerra, el país entero parece haber estabilizado las tasas. Para los colombianos el actual es el peor mo-

mento de la guerra que han vivido en los últimos 40 años, pero curiosamente los finales de la década de los 80 fueron más violentos que todos los 90. La percepción de la ciudadanía, sin embargo, es que este es el momento de mayor violencia en la historia del país. Es decir, en Colombia la premisa de que este es «el momento más violento de nuestra época» está solo parcialmente respaldada por las cifras de homicidios. Repasando los relatos referidos a momentos históricos, como La Violencia de los años 50, la persecución a los sindicalistas en los 30, la guerra de los Mil Días a principios del siglo xx, etc., es difícil creer que esos tiempos no fueron por lo menos tan violentos como el actual. Nos podemos remontar a momentos similares en otros países: la Revolución Mexicana, el más de medio siglo de dictadura de los Somoza en Nicaragua, Trujillo en la República Dominicana, Batista en Cuba, etc. La historia del siglo sugiere que hubo en América Latina periodos de mucha violencia.

Sin embargo, podríamos insistir en que sí parece ser uno de los momentos más violentos de «nuestra» época. Por lo menos así se siente. A favor podemos argumentar que el desarrollo de la industria militar ha producido cada vez armas más precisas y letales. Los combates con rifles de escasa precisión y potencia exigían combatir casi cuerpo a cuerpo en las guerras de principios del siglo. En los asaltos se usaban armas corto-punzantes y en los linchamientos piedras y palos. Hoy las armas son precisas y la munición altamente destructiva, y esto debe causar más homicidios que antes.

Vale la pena preguntarnos qué sucedía antes con los heridos en los atracos callejeros o las riñas de cantina. A principios de siglo la mayoría moría si tenía heridas graves, no tanto por la letalidad de las armas como por la inexistencia de medios de traslado, técnicas apropiadas de cirugía y antibióticos. Después de la penicilina y la modernización de la medicina, la mortalidad disminuyó, pero en América Latina estos avances solo estuvieron disponibles para el ciudadano común de las grandes urbes a partir de los años 50. Como aún en ese entonces la población era predominantemente rural, la letalidad de la violencia siguió siendo tan alta como a principios del siglo, tal vez hasta mediados de los 70, no porque mejoraran las condiciones de salud en el campo, sino porque los campesinos migraron a las ciudades.

De todas maneras, las riñas, los atracos, la violencia intrafamiliar y las guerras estaban desde antes. Las armas eran tal vez menos precisas, pero la probabilidad de sobrevivir a una lesión seria eran pocas. El balance podría estar a favor de la época actual, con más mortalidad debida a la violencia, pero no existen estudios en América Latina que comparen lo ganado en la calidad de la atención médica versus lo perdido frente a la letalidad de las actuales armas. En países como Estados Unidos, varios estudios han demostrado que con una atención rápida y eficiente es cada vez más factible que las víctimas de violencia sobrevivan (National Research Council 1993).

Nuestra premisa vuelve a confundirse y lo hace aún más cuando tenemos en cuenta otros tipos de violencia, como la que se produce en el interior de las



familias. De nuevo, no existen estudios que permitan comparar la situación actual con la de antes, pero varios investigadores en países desarrollados han mostrado una dramática reducción en la violencia intra-familiar, y América Latina parece seguir la misma tendencia (National Research Council 1998). Algunos hechos históricos ayudan a sustentar esa sospecha. Por ejemplo, hasta bien entrado el siglo xx, en la mayoría de nuestros países existían leyes que permitían a un esposo castigar a su mujer de la manera que él decidiera cuando era encontrada en adulterio, incluyendo la violencia física y la prisión. Asimismo, la ley excusaba a un hombre que mataba a su esposa adúltera. La violencia de la situación no está solo en el castigo, sino también en la desigualdad de derechos, toda vez que la ley no prevenía ninguna sanción para el hombre infiel y mucho menos que ésta fuera impuesta por la esposa. Por otro lado, los padres tenían el «derecho» de castigar a sus hijos como les pareciera. Esto incluía cualquier uso de la fuerza y las mismas personas que relatan como antes «no era tan peligroso», dan cuenta de las atrocidades que los padres cometían con los hijos. Aunque aún falta mucho por avanzar en este asunto, en todos los países de la región existen hoy en día leyes que establecen algún tipo de protección para los niños. El uso de la violencia pasó, de un derecho paterno, a ser una infracción sancionada por la ley. Lo mismo puede decirse de la abolición de los sistemas esclavistas de sometimiento indígena, en especial en Perú y Bolivia, la igualdad de los derechos a personas de todas las razas, el derecho al voto de las mujeres, los negros e indígenas, entre otros. En resumen, es posible sostener que este es un momento con más homicidios que antes, pero es difícil sustentar que es «el periodo más violento de nuestra época».

Tratemos ahora de resolver la primera premisa: «este es el momento más violento de nuestra historia». El problema de la calidad de los datos es el mismo en este caso, pero el repaso de la historia nos resulta de ayuda. Pensemos por un momento en el tiempo de los mayas, aztecas, caribes e incas, entre otros. Por desgracia la historia y el orgullo de las naciones han sacralizado a los nativos precolombinos con el mito del «buen salvaje». «Éramos pueblos tranquilos y en paz con la naturaleza hasta que llegaron los españoles». Hermosa historia de dudosa veracidad. Fuimos tan violentos como los invasores y en algunos casos más, sin que esto excuse la crueldad de estos últimos en la Conquista y la Colonia. Antes de Colón éramos muy probablemente más violentos que hoy en día. El conocimiento estaba restringido a una nobleza minúscula y se usaba para oprimir al resto. Los pleitos de honor se resolvían con la muerte de alguno de los involucrados —y casi todo podía convertirse en un pleito. Las diferencias territoriales se zanjaban por la fuerza en la mayoría de las sociedades precolombinas y en general en todas las sociedades primitivas. Frecuentemente las disputas entre tribus terminaban con la eliminación completa del enemigo.

Excavaciones arqueológicas realizadas en Bélgica y en Africa, indican que la mayoría de las personas, incluyendo mujeres y niños, morían por causas violentas. Se han calculado tasas de homicidio de entre 80% y 90% en grupos



humanos de hace 6.000 años (Keeley). Aunque tal vez hubo algunas sociedades muy pacíficas, las tasas de homicidio eran dramáticamente más altas que en la actualidad. Es decir, tenemos muy pocos argumentos para aceptar la premisa de que «estamos viviendo la época más violenta de la historia». Al parecer las tasas de homicidios siguen un patrón cíclico, con tiempos altos y bajos, pero la tendencia general es descendente. Esto es evidente si se piensa en la progresión de la violencia no solo en los últimos años, sino a lo largo de

la evolución humana. Lo que sucede es que cada ciclo puede tomar varias décadas; quizás tantas como para que una persona no alcance a experimentar el siguiente o para los habitantes de este cambio de siglo sientan como si este fuera el periodo más violento de la historia. ¿Por qué entonces «sentimos» que existe tanta violencia hoy en día? ¿Cómo pudieron las personas en tiempos pasados, probablemente más violentos según lo que aquí se ha dicho, soportar la angustia de vivir en semejante zozobra? Por ahora se me ocurre una respuesta muy simple: no sabían que eran tan violentos.

### **Medios, cultura y violencia**

La violencia que aparece en los medios de comunicación masiva transmite modelos culturales de resolución de conflictos. Los medios nos acercan unos a otros, pero los contenidos tienen una persona detrás, ya sea un paisano o un forastero; alguien hizo o inventó lo que aparece allí, alguien lo volvió un producto y alguien lo comercializó. ¿Por qué entonces es tan común la violencia en los medios de comunicación? ¿Será que en nuestras sociedades la violencia es tan frecuente como aparece en los medios? No, eso sencillamente no es posible. Cuando aparece un conflicto terminado en homicidio, han dejado de presentarse millones de conflictos resueltos sin la violencia. En el Ecuador en 1997, aproximadamente uno de cada 10.000 habitantes murió asesinado. Esto no implica que 9.999 de cada 10.000 no tuviera conflictos ese año, sino que los resolvieron sin perecer en el intento.

Aun no siendo la violencia la forma más común de resolver conflictos cotidianos en ninguna sociedad, suele aparecer sobre representada en los medios por varias razones. La primera: «A la gente le gusta ver violencia ... se vende», dicen los dueños de tabloides sensacionalistas. Y están en lo cierto. No se trata de una perversión morbosa. A todos nos interesa conocer hechos violentos de la sociedad, porque como animales gregarios queremos saber cuándo, cómo y dónde están sufriendo nuestros semejantes. Esto nos permite idear esquemas mentales para evitar un sufrimiento similar o responder de una manera apropiada en caso de riesgo. Como es obvio, quienes se sienten más vulnerables, tienen mayor necesidad de estar preparados. Por eso los principales consumidores de estos productos son los hombres en general y en especial los jóvenes y los más pobres, acertadamente sintiéndose con mayor riesgo de ser víctimas de violencia. En cuanto a los productores, la violencia resulta más barata. En general es más fácil para un reportero cubrir un hecho violento, no necesita ser especialmente creativo, consultar muchas fuentes, ni esforzarse por darle credibilidad a su noticia. Para el cine y los programas de entretenimiento en la televisión también es más barato producir violencia. No se pagan grandes actores; hasta el más mediocre dispara un misil frente a una cámara. Tampoco se requieren libretistas excelsos ni genios de la dirección; cualquiera escribe o ejecuta un guión basado en puños y disparos. Como si fuera poco, algunas escenas como la voladura de carros o la explosión de edificios se hacen por lo general en modelos a escala o mediante efectos digitales y son recicladas de una película a otra. Por último, las cintas de

«acción» son mucho más fáciles de traducir y eso asegura un mercado internacional. El drama o el humor son muy particulares en cada cultura y traducirlos es costoso. En la televisión norteamericana tenemos muchos más dibujos animados violentos no porque en Japón se produzcan solo de este tipo, sino porque la violencia traduce igual en cualquier idioma. Al ampliar el mercado se aumentan las ganancias de los productores y los dueños de los medios en los países pobres compran más barato.

Muchas de nuestras producciones son costumbristas y resaltan por lo general valores de convivencia y relación armónica, como esos maravillosos antihéroes que son «El Chapulín Colorado» o «Cantinflas», en quienes la sencillez, la humildad, la honestidad y la solidaridad se recrean en el absurdo cotidiano. Desafortunadamente, para los empresarios latinoamericanos de pequeños y grandes medios y canales es cada vez más difícil mantenerse por las presiones del mercado. Los medios de comunicación están en poder de grandes monopolios y a ellos les resulta más rentable importar producciones mediocres que presentan violencia de acuerdo con los patrones culturales de su región de origen. Los medios reflejan y transmiten valores correspondientes a los intereses de quienes los producen. La violencia en los medios no es en realidad el problema sino la consecuencia de restringir el derecho de todos de comunicar sus experiencias e ideas. Por esto, siendo la violencia una realidad, no es criticable presentarla, sino dedicarle un tiempo no correspondiente a la realidad en la cual priman expresiones creativas y lúdicas y la resolución pacífica de conflictos.

Finalmente, es necesario reconocer la función de los Estados en la construcción de patrones culturales violentos. Las sociedades integran Estados y éstos reflejan la cultura propia de su sociedad, pero a su vez transforman patrones culturales con el fin de mantener su integridad. Las acciones estatales con frecuencia introducen en la cultura sólidos patrones violentos de relación. Ellos son los principales difusores de la violencia cuando invitan y preparan a los jóvenes para la guerra, compran armas a pesar de las necesidades de la población, asaltan el tesoro público desconociendo los intereses comunes a favor de unos pocos, aceptan la brutalidad de las fuerzas armadas y otras violaciones de los derechos humanos y promueven grupos de justicia privada o de exterminio.

En resumen, el problema radica en los monopolios que quieren el máximo de ganancias con la mínima inversión, la carencia de incentivos para la producción local y nacional, la falta de acceso democrático a dichos medios, la existencia de patrones culturales que favorecen la violencia y la promoción que de éstos hacen los mismos Estados.

### **Efectos de la violencia en los medios**

Sobre el efecto nocivo de la violencia en los medios se ha escrito mucho más de lo comprobado. Por desgracia, miles de publicaciones al respecto, la mayoría esencialmente anecdóticas y con muy pobre base empírica, han llevado a

la comunidad científica y al público en general a creer que el asunto ya no necesita más discusión ni más estudio. En realidad solo hay pocas conclusiones significativas al respecto. Según Gerbner, el número de horas dedicado por una persona a consumir medios masivos (específicamente televisión) está directamente relacionado con su percepción de un mundo más violento: se le denomina «síndrome del mundo hostil». A más horas de televisión, menos interacción con la comunidad, más temor de salir a la calle y mayor uso de medidas de seguridad. Esto sin duda es disfuncional y entorpece el desarrollo del individuo y de su comunidad, lo cual podría relacionarse con la violencia social, sin llegar a ser prueba incontestable de que la violencia en los medios genera violencia en la comunidad. Podría argumentarse que cuando una persona siente su entorno como hostil, tiende a responder con violencia ante los conflictos, pero hay una serie de variables sociales, estructurales, instrumentales y de personalidad mediando en este efecto.

Dos investigadores norteamericanos (Singer) comprobaron el síndrome del mundo hostil en niños; en estos casos es mayor la interferencia en el desarrollo y se agravan los efectos de las agresiones que muchos sufren diariamente en su propio hogar y en la escuela. Sin embargo, en aquellos niños que crecen en un hogar armónico y no son víctimas de castigo corporal, el efecto del síndrome parece no ser significativo. La investigación también demostró que, cuando los niños observan los medios en presencia de un adulto que emite juicios críticos sobre los actores violentos, al comprender la naturaleza ficcional de éstos y establecer un principio de rechazo a la programación violenta, no aparece el problema. Los Singer también han estudiado otro efecto de los medios en el comportamiento de los niños: ver televisión los vuelve hiperactivos, al disminuir el tiempo que dedican a actividades lúdicas y creativas. Los niños hiperactivos tienden a ser explosivos y presentan dificultades para mantener la atención. Esto los hace malos estudiantes y a su vez víctimas frecuentes de maltrato por parte de padres y maestros que no toleran su comportamiento. Si los niños son violentados, tienen mayor probabilidad de usar la violencia cuando adultos.

Aunque la hiperactividad está relacionada con el consumo de televisión, no depende del tipo de programación sino del tiempo dedicado a verla. Es necesario además tener en cuenta que un niño que dedica mucho tiempo a ver televisión no tiene padres que jueguen, lean o le cuenten historias. El problema es entonces la falta de atención, a veces por negligencia de los adultos, pero generalmente debida a que el sistema obliga a trabajar tiempos extras, sin que se ofrezca atención adecuada para los niños.

El tercer efecto es mucho más controvertible, aunque es el fundamento de muchos detractores de los medios y sus muchas publicaciones. En general han sido muy pocos los experimentos realizados, la mayoría con serios problemas de diseño, todos ellos en laboratorio y nunca han sido reproducidos en un contexto social cotidiano. Entre las pocas cosas sólidamente sustentadas están que los medios hacen ver los hechos violentos como socialmente

deseables, banalizan la violencia al hacerla parecer inocua y desensibilizan a los públicos al volverla repetitiva, lo que podría motivarlos a repetirlas en la situación apropiada y con incentivos adecuados. Existen serias dudas sobre la capacidad de los medios para enseñar a los niños comportamientos violentos que ellos no hayan ya observado en su familia o su comunidad (Vélez). La mayoría de los actos violentos mostrados en televisión son sofisticaciones de acciones mucho más cotidianas.

## Conclusiones

Tal vez la angustia que tenemos por el «aumento de la violencia», por esa violencia que se nos metió en la casa, en la vía, en la fábrica, sea consecuencia de la rápida evolución que ha tenido la tecnología de las comunicaciones y de la lentitud con que las culturas se adaptan a los nuevos patrones y procesos. La velocidad del desarrollo tecnológico excede la velocidad de adaptación cultural y tenemos ante nosotros un mundo globalizado y sociedades donde los hechos son cada vez más públicos.

Tenemos por delante varios retos: aceptar los cambios que la mas-mediación nos trae, que son irreversibles por demás, prepararnos para enfrentar dichos medios de manera crítica y reconocer que ahora sabemos con rapidez de lo bueno y de lo malo que sucede a nuestro alrededor... Un alrededor que es cada vez más amplio que aquel al que estábamos acostumbrados. Ahora sabemos mejor qué hacemos los humanos, que en su esencia no es muy diferente de lo que siempre hemos hecho, solo que ahora lo tenemos presente todos los días y en casi todas partes. No nos podemos entonces asustar por reconocernos como en realidad somos. Tecnificar la transmisión de información hasta el estado actual y dejarnos abrumar por eso es «matar al tigre y asustarnos con el cuero». Necesitamos sin embargo actuar con firmeza para exigir a los gobiernos y a los medios asumir éticamente su responsabilidad en la transformación de la cultura, para que nos reconozcamos no solo capaces de ejercer violencia, sino mucho más capaces de resolver los conflictos sin recurrir a ella.

## Referencias

- Gerbner, G., M. Morgan y N. Signorelli: «Television Violence Profile #16: The Turning Point from Research to Action», Annenberg School of Communication, Universidad de Pennsylvania, 1994, mimeo.
- Keeley, L.: *War Before Civilization*, Oxford University Press, Nueva York, 1996.
- National Research Council: *Understanding and Preventing Violence*, National Academy Press, Washington, 1993.
- National Research Council: *Violence in Families: Assessing Prevention and Treatment Programs*, National Academy Press, Washington, 1998.
- Singer, J.L. y D.G. Jerome: «Family Experiences and Television Viewing as Predictors of Children's Imagination, Restlessness and Aggression» en *Journal of Social Issues* 42, 1986, pp. 107-124.
- Vélez, L.F.: «Violencia y medios de comunicación» en *Chasqui* N° 64, Quito, 1998, pp. 73-77.