

# LA INSEGURIDAD CIUDADANA EN LA COMUNIDAD ANDINA

Fernando Carrión M<sup>1</sup>.

[fcarrion@flacso.or.ec](mailto:fcarrion@flacso.or.ec)

## CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
2. APROXIMACIONES CONCEPTUALES
  - 2.1. Elementos conceptuales.
  - 2.2. El objeto de conocimiento andino
3. LA VIOLENCIA ANDINA
  - 3.1 Los andes en el contexto de América Latina
  - 3.2 La Violencia en los Andes
  - 3.3 El costo económico de la violencia
  - 3.4 La violencia urbana
4. LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA
  - 4.1 Dos salidas equívocas: reprimir y privatizar.
  - 4.2 La gobernabilidad de la violencia
  - 4.3 El caso colombiano
5. CONCLUSIONES
6. BIBLIOGRAFIA

---

<sup>1</sup> Director de FLACSO ECUADOR, Editoralista Diario Hoy, Consultor internacional (fcarrion@flacso.org.ec)



## 1. INTRODUCCIÓN.

Si bien la violencia urbana existe desde que existe la ciudad, es difícil desconocer que durante estos últimos años se ha convertido en uno de los temas más importantes de la urbe andina contemporánea, debido entre otras cosas, a las nuevas formas que ha asumido, a los impactos sociales y económicos y al incremento alarmante de su magnitud<sup>2</sup>. Las violencias se han extendido en todos los países y ciudades de la región, pero con peculiaridades y ritmos de intensidad propios a cada urbe y cada cultura<sup>3</sup>.

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

La importancia creciente que adquiere la delincuencia común en las ciudades de los Andes, aún no tiene un correlato respecto de su conocimiento. Pero tampoco se le ha concedido la importancia necesaria, ni ha sido incorporada en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana, con la urgencia y la prioridad que se merece. Se debe resaltar, de todas maneras, que si bien esta situación es generalizada en la sub región, no se puede dejar pasar por alto que hay un desigual tratamiento. Así tenemos que en Colombia hay un desarrollo mayor del conocimiento respecto de los restantes países, sustentado en una mejor información empírica, en una comunidad académica que lo estudia y en una estructura administrativa que ejecuta políticas públicas.

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

Las propuestas que surgen son mucho más abarcativas e innovadoras, pero revelan la necesidad de conocer y diagnosticar profundamente y con mayor sentido práctico. Existe un grupo importante de investigadores que está desentrañando el fenómeno de la violencia en ciudades como Lima<sup>4</sup>, Bogotá-Cali<sup>5</sup>, Quito<sup>6</sup>, La Paz<sup>7</sup>, Caracas<sup>8</sup> entre otras, que requieren profundizar los mecanismos de intercambio, colaboración y comparación de las experiencias.

A pesar de la creciente importancia que tiene el tema, no existen muchos antecedentes que busquen confrontar opiniones sobre la temática. El poco intercambio de experiencias sobre estas actividades en la región, ha reducido las posibilidades de entender y enfrentar los problemas urbanos. De allí que sea

---

<sup>2</sup> "La violencia no solo es ubicua y elusiva, sino que parece crecer y multiplicarse rápidamente en todo el planeta, amenazando en convertirse en uno de los problemas más intratables de la especie humana. Su veloz crecimiento, es probable que la convierta en el problema más importante del ser humano para el Siglo XXI." (Echeverri, 2)

<sup>3</sup> "No existe ni una expresión uniforme ni unívoca de la violencia en su conjunto, sino que la misma se caracteriza por la diversidad de sus formas y por sus ambigüedades" (Villavicencio, 3).

<sup>4</sup> Instituciones como DESCO, CAJ e IDEELE e investigadores como Manuel Piqueras

<sup>5</sup> Hay que señalar a CISALVA, a la Corporación Región y al IEPRI e investigadores como Rodrigo Guerrero, Mauricio Rubio y Alvaro Guzmán.

<sup>6</sup> Institución como FLACSO e Investigadores como Carlos Arcos y Fernando Carrión

<sup>7</sup> Organizaciones como CEBEM e investigadores como Juan Ramón Quintana

<sup>8</sup> Organizaciones como LACSO e investigadores como Roberto Briceño-León y Olga Avila.

necesario reforzar y estimular un proceso de intercambio entre personas e instituciones que trabajan sobre la inseguridad ciudadana.

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

El presente trabajo se ubica dentro de un marco explicativo que tiene un contenido más político-social que biológico, psicológico o legal-criminalista. Ello significa que la interpretación se enmarca dentro de una concepción de la violencia urbana como un hecho social. Sin embargo, en la literatura actual se evidenciarán matices, por ejemplo, entre autores que encuentran explicaciones del fenómeno reciente de la violencia en aspectos coyunturales, generales<sup>9</sup> o particulares<sup>10</sup>, y otros que lo hacen a partir de la agudización de ciertas situaciones estructurales<sup>11</sup>.

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

## 1. APROXIMACIONES CONCEPTUALES

### 2.1 Elementos conceptuales.

*La violencia no es un problema, es una relación social.*

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

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

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

*Las dinámicas de las violencias.*

La violencia no es un hecho puntal que concluye con una víctima y un victimario porque, por un lado, es un proceso histórico que tiene historia. La violencia en Colombia tiene recurrencia cíclica, porque la violencia es un proceso que tiene historia -una historia de la violencia-. En otras palabras, hay una noción de historicidad de la violencia, porque se trata de un fenómeno social y, por tanto, cambiante. Es decir, y siguiendo a

---

<sup>9</sup> "La violencia es una de los reflejos más dramáticos de los procesos de globalización mundial." (Castillo,

<sup>10</sup> El caso particular de Medellín, inscrito en la violencia desatada por el narcotráfico, que se hizo fuerte en la ciudad y que implantó un modelo sustentado en la confrontación directa, a diferencia del de Cali que lo expandió a través de su infiltración dentro de la sociedad y el Estado.

<sup>11</sup> La erosión institucional, principalmente de la policía y la justicia, que en general se vive en la sub región podría ser un factor estructural común.

Guzmán (1994), "hay factores históricos coyunturales que están detrás de los niveles altos o bajos de la violencia homicida".

Y, por otro, es un proceso que tiene etapas anteriores y posteriores, que hay un momento anterior de organización del delito y de **percepción de inseguridad** (prevención), una etapa de **violencia** propiamente dicha (control) y otra posterior de **impacto y recuperación** (rehabilitación)<sup>12</sup>.

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

Uno de los problemas que tiene la comprensión del fenómeno de la violencia es su pluralidad. No se trata solo de la existencia de múltiples causas que generan un mismo fenómeno, sino que existen distintas causas que se expresan en diferentes violencias. En otras palabras, existen múltiples violencias cada una con dinámicas particulares que se cruzan, combinan y superponen. Esto significa que no hay un proceso unidireccional, sino varios procesos que se unen; lo cual trae una gran complejidad a la hora de entenderlas y, por tanto, mitigarlas.

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

Mientras la inseguridad va ligada a la desprotección, la **seguridad ciudadana** se refiere a la existencia de un orden público ciudadano que elimina las amenazas de violencia en la población y permite la convivencia segura. Se trata de la existencia de una organización social a la cual el ciudadano pertenece y, por lo tanto, le defiende. Se refiere al reconocimiento que se hace del otro y sus derechos (el tema de la libertad) y en el límite, cuando hay un hecho violento, tiene que ver con la restauración del daño causado y el castigo al culpable, pero como disuasión. La seguridad ciudadana se diferencia de la seguridad nacional o pública, en tanto éstas últimas se constituyen desde una concepción estado-céntrica y la primera desde la ciudadanía<sup>13</sup>. En suma, la seguridad ciudadana busca dar seguridad a la ciudadanía en el ejercicio público y privado de los derechos y deberes (Delgado y Maduel, 21, 1994). Por eso, la seguridad ciudadana se obtiene en un Estado Social de Derecho donde la libertad del "respeto al derecho ajeno", es legal, legítima y democrática (igualdad y diversidad). En suma, es la función socializadora que provee la sociedad y sus instituciones: la confianza.

Este conjunto de violencias no se expresan de manera pura. De allí que la relación que existe entre ellas lleve a confundir los tipos de violencias (la violencia común como si fuera política), a creer que todas son una misma (no se reconoce la pluralidad), a desconocer el paso de unas a otras<sup>14</sup>, a tener formas parecidas y a

---

<sup>12</sup> La seguridad ciudadana debe versar sobre el conjunto del proceso; esto es que todas y cada una de las etapas deben ser atendidas, teniendo en cuenta que las etapas anteriores son un dique para las posteriores. Desgraciadamente las políticas que mayor peso tienen se han dirigido más hacia el control y menos hacia las otras fases, en particular hacia la prevención de la violencia.

<sup>13</sup> "La seguridad ciudadana se refiere al derecho (y por tanto deber) que le asiste al ciudadano o en sentido más amplio al integrante de una sociedad organizada, de desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes. Hace referencia al vínculo entre la persona y el estado." (Aguilera G., 13, 1999).

<sup>14</sup> En El Salvador y Guatemala con la culminación de la guerra civil, que se vivió hasta principios de los años noventa, condujo al incremento de la violencia común. Por eso la importancia de entender la diferencia existente entre los distintos tipos de violencia es muy necesaria. El caso de Centro América lo

que algunos actores pueden ser los mismos (el sicario). En otras palabras, cada violencia tiene su propia dinámica; pero en su conjunto, existen constantes que permiten configurar una historia de la violencia en un lugar determinado.

## 2.2. El objeto de conocimiento andino

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) no ha sido reflexionada –como unidad o totalidad- desde la perspectiva de la violencia. Existe una producción bibliográfica bastante importante, desigual en cantidad y calidad, sobre cada uno de los países, así como sobre algunas ciudades en particular. Sin lugar a dudas Colombia es la que más desarrollo tiene, tanto por la importancia de su comunidad académica como por el nivel que ha alcanzado la problemática.

Se debe indicar que hay publicaciones y propuestas importantes para América Latina que han surgido principalmente de organismos internacionales. En esa perspectiva, la OPS (1994) ha logrado hacer propuestas continentales para enfrentar la problemática que van desde una perspectiva metodológica denominada *epidemiológica*, hasta acciones específicas para reducirla<sup>15</sup>. También el BID ha desarrollado importantes iniciativas que pueden encontrarse en la definición metodológica del “marco de referencia para la acción” (BID, 1999) y las “notas técnicas de prevención de la violencia” (BID, 2000 a); además se debe resaltar el estudio destinado a mostrar los costos económicos que trae la violencia (BID, 2000 b). El PGU-AL (1994) realiza un seminario en Cali y publica un libro pionero sobre seguridad ciudadana, donde se discuten las propuestas locales que más interés despiertan para enfrentar la violencia. La CEPAL (1999) realiza un diagnóstico de la problemática y de las salidas de política que se han diseñado. CLACSO (2002) conforma un grupo de trabajo sobre la temática para hacer una reflexión más académica y FLACSO-Ecuador (2002) publica una compilación de estudios que van desde una perspectiva regional, pasando por lo nacional y lo local.

Tanto las publicaciones como los seminarios han tenido la constante de presentar casos aislados, nacionales o locales y un nivel de generalización bastante amplia, apoyados en información que debería procesar y homologarse. A ello debe añadirse que tampoco existen investigaciones comparativas que tengan como objeto de estudio realidades que superen lo nacional o las experiencias locales, porque lo que existe son estudios parciales por países y desde una óptica subnacional.

Esto significa que hace falta comparar los casos de los países y construir visiones regionales más comprensivas. No existe una visión regional andina, lo cual resta la posibilidad de afirmar que hay una violencia típicamente “andina” o que es difícil –por el bajo nivel de conocimiento existente– definir o caracterizar la inseguridad andina como un todo. Una óptica de conjunto y una reflexión supranacional pueden aportar a la comprensión andina de los fenómenos de la violencia. Para ello se deben realizar estudios transversales, comparativos y generales, que permitan encontrar algunas constantes y determinaciones comunes y extraer experiencias intercambiables. Mas importante aún si se tiene en cuenta que la violencia se encuentra en una fase de internacionalización, propia de la dinámica global-local que sigue a la lógica de la violencia en el mundo actual<sup>16</sup>.

---

ilustra de manera prístina. En la sub región se pasa de la violencia política a la violencia social, con resultados altamente preocupantes.

<sup>15</sup> La OPS (1994) impulsó un Plan de Acción Regional sobre Violencia, que innovó el campo a través de una estrategia integral de prevención que involucraba a varios de los sectores sociales, instituciones y organismos que tienen algún tipo de compromiso y responsabilidad en la construcción de la seguridad ciudadana. El Plan superó la concepción dominante de la violencia, que consistía en la prioridad asignada al control, y en práctica una nueva visión que se expresa: por un lado, en un conjunto significativo de propuestas en el ámbito local y, por otro, una gran sensibilización de la cooperación internacional. El enfoque del Plan se caracterizó por la concepción epidemiológica, lo cual permitió enfrentar la violencia como un problema de salud pública, desde las causas y sus factores determinantes.

<sup>16</sup> Existencia de un área de integración supranacional que funciona como territorio unificado para las operaciones delictivas, que saca ventajas de éste ámbito pero que también genera un gran potencial para la cooperación internacional a nivel de seguridad ciudadana (Der Ghougassian, 1999).

El solo hecho de proponerse un ejercicio de este tipo ya es importante, aunque se trate –por lo pronto– de un avance en términos negativos, es decir, de dejar señalado. La importancia de una reflexión regional, más que forzar a que haya cierta homogeneidad en la reflexión andina, puede llevar a crear la necesidad de entenderla como tema supranacional. En otras palabras, busca alertar sobre la inexistencia de una reflexión regional, que debilita y empobrece las visiones casuísticas y, lo que es más grave, termina convirtiendo los casos en experiencias locales y, éstas como una realidad presa de la globalización que no reconoce la formación de un espacio transnacional del delito.

### 3. LA VIOLENCIA ANDINA

#### 3.1. Los Andes en el contexto de América Latina

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

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

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

**Cuadro 1**  
**Tasas de Homicidios en América Latina y el Caribe (por cada 100.000 personas)**

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

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

El BID (2001) estima que la violencia en América Latina arroja resultados francamente alarmantes: cada año cerca de 140.000 latinoamericanos son asesinados; 54 familias son robadas por minuto, 28 millones al año. La destrucción y transferencias de recursos es aproximadamente del 14.2% del PIB latinoamericano. Estas cifras significan que “la violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces mas alta en esta región que en el resto del mundo”. Por tanto América Latina se ha convertido en el continente mas violento del mundo.

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

Por otro lado, si analizamos la dispersión desde la perspectiva de las regiones se puede llegar a ver que el Cono Sur es una de las regiones menos violentas de América Latina, con una tasa promedio de homicidios del 6.2 por cien mil habitantes en 1999, pero con un crecimiento del 14.8 por ciento entre 1984-94. En contrapartida tenemos a la región andina con una tasa de 51.9 homicidios por cien mil habitantes y un crecimiento espectacular en la década de 105.9 por ciento. Esto significa que la tasa de homicidios en la región andina creció en más de 7 veces en relación al Cono Sur.

**Cuadro No.2**  
**AMERICA LATINAY EL CARIBE 1984-1994: TASAS DE HOMICIDIO POR 100 MIL HABITANTES**

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

**Fuente:** OPS, 1998

<sup>a</sup> **América Central y Caribe Latino:** Costa Rica, EL Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

<sup>b</sup> **Area Andina:** Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela

<sup>c</sup> **Caribe Inglés:** Anguila, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tobago

<sup>d</sup> **Cono Sur:** Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay

También se debe destacar que América Central crece de manera importante con una tasa del 20.5 por ciento, con el rasgo distintivo de haberse producido procesos de pacificación en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Esto nos hace pensar que se ha pasado de un tipo de violencia política hacia otra más bien común; esto es, de una violencia donde los actores del conflicto estaban identificados, polarizados y tenía una unidad de mando explícita, hacia otra donde la dispersión de los actores, la desarticulación de un mando único y el contar con armamento y no con actividades económicas estables hacen más compleja la violencia y mayor su

incremento. Lo paradójico de la violencia Centroamericana: la tasa de homicidios en tiempos de paz es mayor a los momentos de guerra.

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

La otra característica digna de resaltarse tiene que ver con la variable de género: existe una tasa promedio para América latina de 22.9 por cien mil homicidios, que está compuesta por 41.3 de homicidios masculinos y 4,5 femeninos. Esto significa que existe una relación cercana de 10 veces mayor de hombres respecto de las mujeres. En otras palabras, los homicidios en América Latina son fundamentalmente masculinos; tendencia mas clara en el caso de la región andina.

De esta aproximación se puede llegar a las siguientes conclusiones:

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

### **3.2. La Violencia en los Andes**

De acuerdo a las tasas de homicidios, es claro que la subregión andina es la que más abona en el comportamiento violento de América Latina, aunque lo hace gracias al peso que tiene Colombia, que es el único país que está por encima de la media subregional andina (51.9)<sup>17</sup>.

Sin embargo, no se puede dejar de tener en cuenta el crecimiento acelerado de Venezuela, que en 15 años ve crecer su tasa de homicidios en un 88%, así como tampoco el aumento de la tasa correspondiente a los tres países del centro-sur de los andes. Si bien Perú, Bolivia y Ecuador tienen tasas por debajo del promedio latinoamericano no se debe dejar de mencionar que mantienen un nivel importante de crecimiento.

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

---

<sup>17</sup> El alto nivel de violencia que vive Colombia le convierte en el país con mayor tasa de homicidios del Area Andina y es tal la magnitud de que distorsiona las tasas generales de la sub región. Sin embargo, no se trata de un problema actual, pues hay una persistencia en el tiempo que da lugar a pensar en la existencia de una "cultura de la violencia" (De Roux, 1994), que se expresa a través de diversos tipos (política, económica, común, etc.) y formas en el territorio (campo, ciudad, regiones).

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

**CUADRO No.3**  
**AREA ANDINA 1980, 1990 Y 1995: TASAS DE HOMICIDIO POR CADA 100 MIL HABITANTES**

<b>Países</b>	<b>Fines del 70 Principios del 80</b>	<b>Fines del 80 Principios del 90</b>	<b>Ultima cifra Disponible Alrededor de 1995</b>
Colombia	20.5	89.5	65.0
Venezuela	11.7	15.2	22.0
Perú	2.4	11.5	12.6*
Ecuador	6.4	10.3	14.8**
Bolivia			

**Fuentes:** Ayres (1998), OPS (1998), Perú Instituto INEI (1998), Paz Ciudadana (1998), BID (1998).  
\* Fajnzylber y otros (ed): Crimen y violencia en América Latina. Banco Mundial: DC. \*\* FLACSO-Ecuador, 2003.

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

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

Comparando las violencias de cada país

### **3.3. El costo económico de la violencia**

Frente a este comportamiento de la criminalización en el área andina, se tiene como correlato inmediato el peso significativo del costo económico de la violencia, al extremo de que, según el BID, "la violencia es en la actualidad –sin duda- la principal limitante para el desarrollo económico de América Latina"<sup>18</sup>. Así tenemos que el costo económico promedio de la violencia en Latinoamérica es del 14.2 por ciento del PIB (BID, 2000); lo cual significa 160.000 millones de Dólares o cerca del 25% de la deuda externa de América Latina.

Si comparamos los cuadros de Tasas de Homicidios por país (Cuadros 1 y 3) con el de Costo Económico de la Violencia (Cuadro 4), se puede concluir que a una mayor tasa de homicidios se tiene un mayor

<sup>18</sup> A lo cual puede añadirse –sin temor a equivocación- que también es una limitante para la democracia, porque corroe y deslegitima a las instituciones democráticas como, por ejemplo, el sistema judicial, la Policía, y el Parlamento

costo económico de la violencia. Que en la relación de homicidios por costo, Colombia y Perú tienen un comportamiento relativamente parejo (2.6 y 2.5 respectivamente) mientras que Venezuela tiene un poco más bajo (1.9).

**CUADRO No.4**  
**Costos económicos de la violencia social en seis países latinoamericanos**  
**(expresado como porcentaje del PIB de 1997)**

	Brasil	Colombia	El Salvador	México	Perú	Venezuela
Pérdidas En salud	1,9	5,0	4,3	1,3	1,5	0,3
Pérdidas Materiales	3,6	8,4	5,1	4,9	2,0	9,0
Intangibles	3,4	6,9	11,5	3,3	1,0	2,2
Transferencias	1,6	4,4	4,0	2,8	0,6	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>10,5</b>	<b>24,70</b>	<b>24,9</b>	<b>12,3</b>	<b>5,1</b>	<b>11,8</b>

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

Desgraciadamente en el Ecuador y Bolivia no se han hecho estudios del costo económico que tiene la violencia. Pero si hacemos un ejercicio estadístico teniendo como base los costos de la violencia y las tasas de homicidios en los tres países estudiados por el BID (Colombia, Venezuela y Perú)<sup>19</sup>, podemos llegar a la conclusión de que el promedio regional andino es de 13.86 % del PIB, un poco más bajo del promedio de América Latina (14.2%), y de que en Ecuador los costos de la violencia serían de 6.2% y en Bolivia de 9.5% del PIB. De allí se desprenden los altos costos que tiene la violencia y como éstos se convierten en un factor contrario al desarrollo.

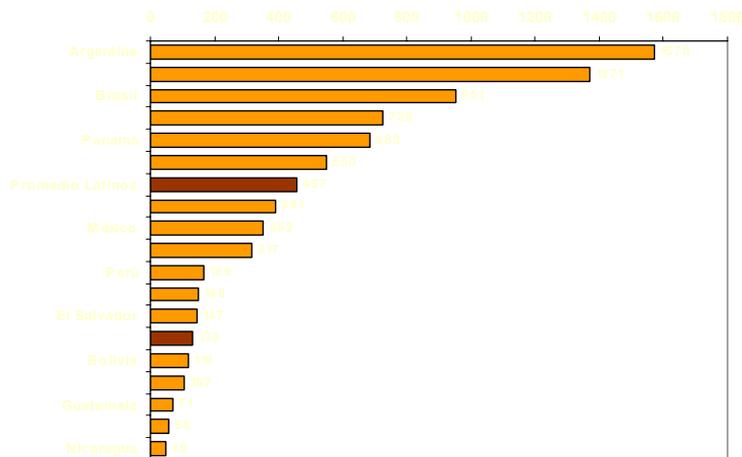
Por otro lado, tenemos que los países con las más altas tasas de homicidios son los que destinan la mayor cantidad de recursos económicos a la seguridad. El costo de la violencia en Colombia, que tiene una tasa de 65 homicidios por cien mil- fue del 24.7 % del PIB y en El Salvador (con cerca de 150) del 24.9 %, dos de los países con las tasas más altas del mundo. En contrapartida tenemos a Costa Rica, Chile y Uruguay, que tienen las tasas de homicidios más bajas de América Latina, y son los países que cuentan con los presupuestos más altos destinados a la inversión social. Ergo: la mejor política de seguridad ciudadana es aquella que diseña buenas políticas sociales y con recursos económicos significativos<sup>20</sup>.

**CUADRO No.5.**

<sup>19</sup> Si extraemos el promedio de las tasa de homicidios de los tres países (33.2 por cien mil) y el promedio del costo de la violencia (13.86 %), podemos obtener un factor de relación entre los dos (2.39), que dividido para la tasa de homicidios de Ecuador (14.8) y Bolivia (22.8) nos permite tener un costo aproximado para cada uno de los dos países.

<sup>20</sup> Según Naciones Unidas, los países en desarrollo destinan entre el 10 y el 15 por ciento de sus presupuestos nacionales a la policía y a la justicia penal. Y lo que es más grave, estas políticas de control no han dado los resultados deseados, porque la criminalidad mundial aumentó en un 5 por ciento anual (CIPC, 1995).

## Inversión Social per capita en América Latina, 1997



Esto significa que el incremento de los gastos en seguridad conduce a una disminución de los recursos destinados a lo social, porque hay un comportamiento inversamente proporcional. Esto es, una lógica contraria a la disminución de la violencia y próxima al incremento de los costos que se incurren en ella. Si se diseñara un presupuesto que apoye a la disminución de la violencia, se tendría más recursos para lo social y ayudaría a reducir el déficit presupuestario. Adicionalmente, no habría la necesidad de los ajustes, habría más recursos económicos, mejoraría la calidad de vida y las instituciones se fortalecerían.

### 3.4. La violencia urbana

La violencia no sólo que ha crecido sino que también se ha diversificado en sus características, tanto en el tiempo como en el espacio. Es así que han aparecido nuevas violencias, inéditas manifestaciones de las antiguas, el incremento notable de todas ellas<sup>21</sup> y un cambio en sus expresiones en el territorio.

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

Y la moderna<sup>22</sup>, que es aquella que se organiza explícitamente con el fin y la disposición explícita de cometer un acto violento. Este tipo de violencia se desarrolla a través de organizaciones con recursos, criterio empresarial, tecnología avanzada, nuevos actores, transnacionalización del delito e infiltración en el sistema social. Este tipo de violencia se expande con fuerza en la región desde la mitad de la década del 80 y es el que genera el incremento de los hechos delictivos.

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

<sup>21</sup> Allí tenemos, por ejemplo, las denominadas pandillas juveniles en casi todas nuestras ciudades, el narcotráfico y sus secuelas, así como también su desarrollo tecnológico y la nueva organización del delito.

<sup>22</sup> "Un segmento de la actividad delictiva se ha modernizado en el país y supone la conformación de organizaciones más complejas, con mayores recursos económicos, un arsenal sofisticado y contactos y relaciones con el sistema social establecido." (Del Mastro, 1994).

cultural, trata de blancas, comercio de armas livianas, tráfico de niños, secuestro y sicariato<sup>23</sup>. Esta modernización de la violencia tiene un nivel de operatividad y efectividad que supera las destrezas profesionales y tecnológicas de las fuerzas del orden. Con el desarrollo de la violencia moderna, la tradicional recibe una gran influencia, al grado de que la primera se apoya en la segunda, porque allí recluta su gente y en ese mundo se mimetiza.

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

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

Las *ciudades colombianas* de “Bogotá, Medellín y Cali concentran aproximadamente el 30% de la población colombiana y aportan cerca del 40% de los homicidios, lo que permite ilustrar la hipótesis del proceso de urbanización de la violencia” (Zuluaga). En Bolivia, las tasas de homicidio por departamento permiten relacionarlas con el grado de urbanización y concentración demográfica. Así, conforme el proceso de urbanización y migración campo-ciudad se incrementa, las tasas de homicidio se concentran más en los tres departamentos del eje central del país (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), espacio geográfico que asimila en mayor proporción los flujos migratorios. En 1995 los tres departamentos del eje central concentraban el 81% del total de homicidios cometidos en el país. En cambio, el año 2001, la misma región concentró el 95% del total de homicidios a nivel nacional (Quintana). En Perú, Lima concentra casi el 60% de la población urbana y de los delitos del país (Piqueras, mimeo).

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

**CUADRO No. 6  
TASAS DE HOMICIDIOS POR 100.000 HABITANTES (1980-2000)**

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

<sup>23</sup> Así como un carro o un cuadro robado en Ecuador se envía a Perú o Colombia para su comercialización, el Ecuador se convierte en mercado para los bienes sustraídos en otros países

Promedio AL	15	18	25	30	
-------------	----	----	----	----	--

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

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

Si bien no es fácil encontrar causalidades o determinaciones de la ciudad a la violencia, si se puede afirmar que la violencia no es exclusiva de la ciudad y que esta se comporta mas bien como un escenario social mas de aquella.

#### Cuadro No.7

##### Nivel de Urbanización por país, Area Andina, años seleccionados 1950-2000

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

Ordenados decrecientemente por nivel de urbanización en 2000

Fuente: Naciones Unidas (2000).

#### 4. LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA

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

Instituciones fundamentales como la policía y la justicia se desacreditan por fuera y se corroen por dentro y los habitantes se recluyen en un mundo privado cada vez más complejo<sup>24</sup>. La justicia acumula más casos de los que ventila y en general se erosiona a pasos agigantados.

<sup>24</sup> "El Estado no tiene legitimidad porque ha dado un trato represivo a conflictos y porque sus agentes han incorporado la lógica privada (limpieza social, violación de derechos humanos, corrupción) a la función pública más esencial a la sociedad: la seguridad ciudadana y la justicia. Esta realidad da lugar a que se multipliquen diversas formas de "justicia privada" y a que se generalice una mentalidad autodefensiva de la población." Corporación Región-Medellín)

Intentando sistematizar las principales concepciones que rigen en el enfrentamiento de la violencia urbana, se pueden encontrar dos vertientes fundamentales: la una, inscrita en una política estatal -hoy dominante- que propugna el control de la violencia *vía represión y privatización* y, la otra, como *seguridad ciudadana* que se inscribe en una relación sociedad-estado que, a la par que enfrenta al hecho delictivo busca construir ciudadanía e instituciones que procesen los conflictos democráticamente.

#### **4.1. La primera tiene dos salidas equívocas: reprimir y privatizar.**

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

En una constatación por medirse estadísticamente, se puede señalar que la mayoría de las violencias se dirigen hacia la población y una minoría hacia el Estado<sup>25</sup>. Pero la acción del Estado es inversamente proporcional, a pesar de que en la actualidad las violencias afectan más a los ciudadanos y a sus instituciones, que al Estado y sus órganos. En general los Estados latinoamericanos prestan mayor atención a las violencias macro, relacionadas con el narcotráfico y la guerrilla, que a las comunes, siendo paradójicamente que la mayor cantidad de víctimas provienen de esta última.

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

a) Ante el desbordamiento de los sistemas judiciales y penitenciarios, por la magnitud de la violencia y sus nuevas formas, se exige una reforma a los códigos penales dirigida a modificar los tipos de delito y a incrementar las penas. El concepto de delito y de delincuente cambia en la visión estatal; que es, en última instancia, la que crea y define la figura del delito y las penas correspondientes. Se aumentan las penas a cierto tipo de delitos y también nuevos tipos de delincuentes (los niños y los jóvenes). Pero lo más grave es el avance de la impunidad<sup>26</sup> y la saturación de las cárceles, en muchos casos, con personas sin sentencia o inocentes.

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

El Ecuador duplicó la población carcelaria en los últimos años. Hay un policía por cada 500 habitantes, a lo cual deberían sumarse las policías municipales, las privadas y de tránsito, el ejército y la formación de grupos civiles y paramilitares. Existen no menos de 250 empresas de seguridad privadas reconocidas y no menos de 200 informales

El Estado se ve desbordado en sus capacidades y pierde su condición de garante de la seguridad ciudadana, ante las limitaciones de las políticas represivas y de control, y ante el aumento de la delincuencia y la

---

<sup>25</sup>"El porcentaje de muertos como resultado de la subversión no pasó del 7.5% en 1985, que fue el año tope. Mucho más que la del monte, las violencias que nos están matando son las de la calle." (UNC, 1988, 18).

<sup>26</sup> Según Armando Montenegro, Ex-Director de Planeación Nacional de Colombia, la probabilidad de que un delincuente sea capturado y juzgado es casi nula. Por cada 100 delitos que se cometen en Colombia, solo 21 son denunciados a las autoridades. De éstos, 14 procesos prescriben por diferentes causas y únicamente 3 terminan con sentencia. Esto quiere decir que la probabilidad de que un delincuente no reciba un castigo es del 97 por ciento (El Tiempo de Bogotá, 27 abril de 1994).

corrupción de los aparatos punitivos<sup>27</sup>, todo lo cual conduce –en un contexto de modernización del estado- a la privatización de la seguridad.

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

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

#### 4.2. La gobernabilidad de la violencia

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

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

Es una concepción que se arma sobre la base de dos puntas: una que busca estructurar una propuesta de carácter general y otra, más heterogénea, que tiende a desarrollarse desde la particularidad de ciertos gobiernos locales, siendo quizás donde se están haciendo las propuestas más innovadoras en materia de control y prevención de la violencia urbana.

Los postulados que van tomando un mayor peso en el enfrentamiento del hecho delictivo provienen principalmente de la vertiente epidemiológica, que tienen la Organización Panamericana de la Salud y en la Alcaldía de Cali a sus dos más importantes impulsores. Y, el escenario nacional más interesante y de mayor aliento en el enfrentamiento a la violencia, es el colombiano, donde se vienen aplicando un conjunto de acciones de nivel local y nacional con resultados interesantes. El hecho de que Colombia tenga el nivel más alto de violencia del mundo, la convierte también en el lugar donde se la enfrenta bajo múltiples y variadas formas<sup>28</sup>, convirtiéndose en el mejor laboratorio de estudio y de experimentación de la región.

Colombia aprueba en 1991 la nueva Constitución que consagra la democratización, la descentralización y la participación ciudadana, como marco para el diseño de una política nacional contra la violencia. En el mismo año se formula la Primera Estrategia Nacional contra la Violencia y en 1993 la Segunda, en donde se reconoce la existencia de varias violencias a las cuales les corresponderían políticas específicas. Fueron

---

<sup>27</sup> "La corrupción y, junto a ella, la impunidad, conducen a la criminalización de la propia policía y al desarrollo del crimen organizado". (Oviedo, 1995)

<sup>28</sup> Como lo señala el Ex Alcalde de Cali, Dr. Rodrigo Guerrero, la cacería de tigres sólo es posible realizarla donde hay tigres.

estrategias destinadas a enfrentar el tema de la seguridad del Estado y a consolidar el orden público, y, por primera vez, hicieron referencia a la seguridad ciudadana.

Por ejemplo, se pueden mencionar el fortalecimiento de las iniciativas de las autoridades regionales y locales, y su coordinación interinstitucional a través de los Consejos Seccionales de Seguridad. También la modernización de la justicia y el impulso a nuevos procedimientos institucionales no judiciales para dirimir querrelas entre ciudadanos: los Conciliadores en Equidad, la ampliación del Código del Menor, los Jueces de Paz, las Comisarías de la Familia, la reducción de la impunidad, la protección y promoción de los derechos Humanos, entre otros<sup>29</sup>.

En general dentro del territorio Colombiano se han creado múltiples proyectos e instituciones que trabajan sobre el tema: se tienen estrategias nacionales, planes regionales y planes locales. Hay un marco institucional altamente diversificado por sector (Familia, escuela, juventud, mujer) y ámbito (comunal, local, regional, nacional)<sup>30</sup>. Existen ópticas preventivas (educación, empleo, participación), coercitivas (policía, ejército, justicia). Así mismo, en Colombia se percibe una nueva actitud por parte de los partidos políticos, organizaciones populares y medios de comunicación frente al tema.

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

En el primer caso, el de la ciudad de Cali, tiene como referente y actor institucional principal a la Alcaldía de la Ciudad, que ha emprendido un programa que cuenta con cinco proyectos: 1. Conocer el problema desde la perspectiva de la epidemiología de la violencia. 2. Fortalecer el orden institucional ciudadano a través de un Consejo de Seguridad<sup>31</sup>, mejora de la Policía y el apoyo a la Personería. 3. Educación para la Paz y la Convivencia a través del uso de los medios de comunicación, apoyo al sistema escolar y el fortalecimiento de la estructura familiar. 4. Participación y solidaridad comunitarias con la creación de los Consejos de Gobierno Comunitario<sup>32</sup>, Consejos de Seguridad Comunitarios, las Juntas Administradoras Locales, los Comités Intersectoriales y la Educación para la Participación y la Convivencia Comunitaria. 5. Promoción del desarrollo Social de sectores críticos y en alto riesgo.

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

La primera, es su contenido regional y la forma metodológica de combinar experiencias novedosas de distintos lugares con criterios de expertos provenientes de disímiles procedencias. La segunda, dejar de lado el tradicional enfoque del control de la violencia por vías represivas, y asumir una visión de tipo preventiva. La tercera, intenta enfrentar la problemática desde una perspectiva descentralizada, donde lo municipal tiene un peso importante. La cuarta, asumirla dentro de una concepción de planificación, justo en un momento en la

---

<sup>29</sup> Se recomienda revisar el trabajo de Camacho, Alvaro "¿Seguridad para la gente, o seguridad para el Estado?", Universidad Nacional de Colombia, 1994.

<sup>30</sup> Se han creado, entre otros, a los siguientes organismos: Consejerías Presidenciales, Centros de Conciliación Ciudadana, Conciliadores en Equidad, Comisiones Especiales de Quejas, Casas de la Juventud, Centros locales de Amor a Buenaventura, Juntas de Participación, Comisarías de Familia, Consejos de Seguridad, Comisión de Paz, Oficinas de Derechos Humanos, Núcleos de Vida Ciudadana. A estos deben sumarse los organismos tradicionales de la policía, justicia, municipios, gobierno nacional, etc.

<sup>31</sup> Es una reunión semanal presidida por el Alcalde y con la participación de representantes de la policía, fiscal seccional, funcionarios municipales, tránsito, etc. con el fin de analizar y tomar decisiones respecto del problema.

<sup>32</sup> Son reuniones semanales que sostiene el Alcalde y su equipo de gobierno, en cada una de las comunas, con las Juntas Administradoras Locales (JAL), con el fin de definir las necesidades comunales, el cumplimiento de las obras y el seguimiento presupuestario.

que se encuentra más desacreditada. La quinta, su pretensión de ser una propuesta interdisciplinaria e integral.

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

## 5. CONCLUSIONES.

El tema de la delincuencia urbana y por oposición el de la seguridad ciudadana, sin ser homogéneo en el conjunto de las ciudades de la región, amerita ser asumido de manera inmediata. Sin lugar a dudas es un problema internacional, de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones. Así como no es un problema de exclusiva responsabilidad de la policía y la justicia, ni tampoco es solo del gobierno, la población no puede excluirse y quedar pasiva<sup>33</sup>, porque el paternalismo estatal no conduce a la formación de ciudadanía<sup>34</sup>.

Siendo la ciudadanía la fuente y fin de la violencia urbana se requiere su participación en la solución del problema (por ejemplo, en vez de privatizar la policía, dotarla de ciudadanía). Pero también una nueva institucionalidad que la asuma, en la que bien podría participar la Municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana. En esta perspectiva, puede ser interesante que las municipalidades sigan el ejemplo de Cali creando comisiones especiales de seguridad ciudadana en las que participen concejales, policía, intendencia, justicia, comisiones de derechos humanos, etc. El municipio es una entidad omnipresente en el contacto con la población y tiene, sin duda alguna, un gran reto: abrir dentro de sus competencias un área especializada en juventud.

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

En el campo penal se debe avanzar más en la búsqueda de una racionalidad jurídica fundada en el derecho ciudadano, en la desburocratización y agilidad de la justicia que en el incremento de las penas. Hay que diseñar mecanismos que tiendan a resolver pacíficamente los conflictos y espacios donde la ciudadanía pueda conciliar y hacer justicia. En suma, se requiere de una institucionalidad que procese los conflictos, sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana inscrita en una estrategia de orden público democrático.

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

---

<sup>33</sup> "¿Cómo se puede pedir a las autoridades efectividad en la lucha contra la delincuencia si los ciudadanos no están dispuestos a ayudar a ser protegidos?" (Castillo, 8)

<sup>34</sup> "La seguridad ciudadana, más allá de su carácter de tema ideologizado, es ante todo un derecho al que le corresponde un deber." (Camacho, A. 1, 1994)

respeten la diversidad y que se ponga a prueba aspectos de la justicia consuetudinaria (derecho nacido de la costumbre).

Es singular la importancia de la investigación, articulada al diseño de políticas y programas públicos, tal como lo ha sido evidenciada en Cali, donde la Alcaldía y la Universidad del Valle mantienen estrechos lazos de colaboración. Pero debe ser una investigación que combine aspectos teóricos-analíticos y descriptivos. Este es un campo que requiere por igual un desarrollo teórico y una producción de información confiable. La dispersión de fuentes, la disparidad de datos, los problemas de definir y clasificar la violencia, los problemas culturales de los denunciantes, las características del hecho delictivo, etc. hacen del problema de la información un aspecto medular.

Al respecto se pueden señalar dos experiencias interesantes: la del Distrito Federal de México, donde se ha conformado una red de información en materia de prevención del delito y justicia penal Castillo) y, el de Cali, donde se busca unificar los registros de información mediante el establecimiento de un Consejo de Seguridad coordinado por la Alcaldía, que permite, entre otros aspectos, afinar la obtención, procesamiento y análisis de la información.

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

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

Hasta ahora se ha enfrentado el problema de manera policial y con resultados no muy positivos. Se trata de un problema nacional de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones (no sólo a la policía). Sin embargo, siendo la ciudadanía la fuente y fin de la violencia urbana se requiere su participación en la solución del problema. Pero también se deberá crear una nueva institucionalidad que la asuma, en la que bien podría participar la Municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana.

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

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

## 6. BIBLIOGRAFIA

ALCALDIA DE CALI, DESEPAZ: Lo que estamos haciendo por su seguridad, Cali 1994.

ARGUDO, Mariana, Pandillas juveniles en Guayaquil, Ed. ILDIS, Quito, 1991

BID: Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana, mimeo, Washington, 1996.

CAMACHO, Alvaro, et al. Colombia, Ciudad y Violencia, Ed. FORO. Bogotá, 1990.

CAMACHO, Alvaro. Seguridad para la gente o seguridad para el Estado, Universidad Nacional, Bogotá, 1994.

CAMACHO, Alvaro: El problema Central de una política de seguridad ciudadana, mimeo, 1994.

COSTELLO, Paolo: El paramilitarismo, en: El Mundo, Medellín, 1996.

- CARRIÓN, Fernando: De la violencia urbana a la convivencia ciudadana, en: Ecuador Debate, Ed. CAAP, Quito, 1995.
- CARRION, Fernando, Et.al. Ciudad y Violencias en América Latina, Ed. PGU-Alcaldía de Cali, Quito, 1994
- CASTILLO, Héctor. Popular Culture Among Mexican Teenagers. The Urban Age. Vol. 1 No. 4. Washington. 1993.
- CIRC, 1995,
- COPORACION REGION-MEDELLIN. Procesos de Urbanización y nuevos conflictos sociales. Ponencia presentada al Seminario: Políticas e Instituciones en el Desarrollo Urbano Futuro de Colombia, Bogotá, 1993.
- DEL MASTRO, Marco y SANCHEZ-LEON, Abelardo. La violencia Urbana en Lima. Ponencia Presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- DESEPAZ (Programa de Desarrollo, Seguridad y Paz). Sondeo de Opinión Ciudadana sobre Servicios Prestados por Instituciones en el Ámbito Municipal. Cali, 1992.
- DESEPAZ. Estrategias para enfrentar la inseguridad y la Violencia. Ponencia presentada al seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali. Cali, 1993.
- DE ROUX, Gustavo. Ciudad y Violencia en América Latina, Ponencia presentada al seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali. en Cali, 1994.
- GAITAN, Fernando y DIAZ, Jairo. La violencia Colombiana, Algunos elementos explicativos. Ponencia Presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizada por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- GUERRERO, Rodrigo. "Cali's innovative Approach to Urban Violence". En The Urban Age, Vol. 1, No. 4., Washington, 1993.
- GUERRERO, Rodrigo: Epidemiología de la violencia, El caso de Cali, Mimeo, Washington, 1996.
- GUZMAN, ALVARO. Violencia Urbana en Cali durante 1993: una primera aproximación. Ponencia presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993
- HEIN Arturo, PNUD-Colombia. Derechos Humanos y superación de la Violencia en Colombia. PNUD, Bogotá, 1993.
- MAC GREGOR, Felipe (Ed): Violencia en la Región Andina, Ed. APEP, Lima, 1993.
- OPS. Salud y Violencia: Plan de Acción Regional. Dto. PAHO/HPP/CIPS/).
- PNUD-PNR: Violencia Urbana e Inseguridad Ciudadana, Ed. PNUD, Bogotá, 1995.
- RUBIO, Mauricio: Economía Política del Crimen: Crimen y crecimiento en Colombia, mimeo, 1996.
- RATINOFF, LUIS. Delincuencia y paz ciudadana. En encuentro: Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana, BID, 1995.
- SANDÓVAL, Godofredo, et al. Las condiciones de violencia en Perú y Bolivia. Ed. Ariel, 1990.
- SALAZAR, Alonso. Las Bandas Juveniles en el Valle de Aburrá: Una Lectura desde la Perspectiva Cultural. En: En que Momento se Jodió Medellín. Ed. Oveja Negra. Bogotá. 1991.
- UNAL-COLCIENCIAS: Colombia: Violencia y Democracia, Ed. UNC, Bogotá, 1988.
- VARGAS, Alejo. Violencia en la vida cotidiana. En: Violencia en el Área Andina, el caso de Colombia, Ed. CINEP. Bogotá. 1993.
- VILLAVICENCIO, Gaitán. Guayaquil: pobreza, delincuencia organizada y crisis social. Ponencia presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- YUNES, Joao y RAJS, Danuta. Tendencia de la Mortalidad por Causas Violentas entre Adolescentes y Jóvenes de la Región de las Américas. OPS. Washington. 1993.